

**ANKARA ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

DÖNEM PROJESİ

**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SINIRLARI İÇİNDEKİ
MERA ARAZİLERİNİN KULLANIMI VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ**

Aynur ACAR ÇELİK

GAYRİMENKUL GELİŞTİRME VE YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**ANKARA
2018**

Her hakkı saklıdır.

ÖZET

Dönem Projesi

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SINIRLARI İÇİNDEKİ MERA ARAZİLERİNİN KULLANIMI VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

Aynur ACAR ÇELİK

Ankara Üniversitesi

Fen Bilimleri Enstitüsü

Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Harun TANRIVERMİŞ

Doğal kaynaklardan yararlanma ve bu çerçevede mera arazilerinin korunması ve kullanımı, özellikle 1980'lerden sonra özel önem kazanmıştır. Mera arazilerinin birçok ülkede artan kent nüfusu, sanayileşme, turizm ve altyapı yatırımları için kullanımı ile büyük ölçüde tahrip edildiği ve koruma önlemlerinin yeterli olmadığı görülmektedir. Cumhuriyetin ilanından 1998 yılına kadar olan dönem boyunca mera arazilerinin korunamadığı ve hızla tahrip edilerek tarım arazisi ile kentsel kullanımlara ayrıldığı gözlenmektedir. Asırlardan beri süren ve hiçbir otlatma kuralı olmadan yapılan ağır ve zamansız otlatma sonucu mera niteliğine sahip arazi varlığının yaklaşık 44,0 milyon hektardan 12,3 milyon hektara düştüğü ve bu hızlı azalışın başta erozyon olmak üzere birçok olumsuz sonuçları ortaya çıkarmıştır. Cumhuriyet döneminde şehirleşme, kırsal yerleşim, tarım, enerji ve madencilik faaliyetleri için mera arazilerinin kullanımı ve yasal boşlukların tarım ve diğer bireysel amaçlarla neden olduğu tahripleri önleyici olmamasına bağlı olarak arazi tahribinin % 72 düzeyine ulaştığı ve önemli ölçüde doğal kaynak varlığının tahrip edildiği dikkati çekmektedir.

Bu çalışmada öncelikle mera arazilerinin mülkiyeti ve kullanımına yönelik yasal düzenlemeler ve uygulamaların tarihsel gelişim sürecinde değerlendirilmesi yapılmış ve özellikle 1998 yılında yürürlüğe giren 4342 sayılı Mera Kanunu uygulaması çerçevesinde mera arazilerinin cinslerinin değiştirilmesi ve başka amaçlarla kullanım olanakları irdelenmiştir. İnceleme sonuçlarına göre maden, petrol, enerji, turizm, kamu yatırımı, imar uygulamaları, köy yerleşim yerlerinin düzenlenmesi, ülke güvenliği, afet, jeotermal yatırımları ile arazi toplulaştırması gibi amaçlarla 1998-2014 döneminde 277.320 hektar

mera arazisinin cins değişikliği yapılmış ve bunlar içinde imar uygulamaları ile mera vasfı değiştirilen arazilerin payının % 45 olduğu tespit edilmiştir. Özellikle 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialti İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uygulaması ile 30 büyükşehir belediyesi sınırları içindeki mera arazilerinin hızla 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında şehircilik faaliyetlerinde kullanılmasının önlenmesinin oldukça güç olacağı dikkati çekmektedir. İnceleme sonuçlarına göre büyükşehir, il ve ilçe belediyelerinin sınırları içindeki mera arazilerinin cinslerinin korunması ve kent tarımı amaçlı kullanımı ve sürdürülebilmesinin sağlanması zorunlu görülmektedir. 4342 Sayılı Kanun ile mera alanlarının tespit, tahdit ve tahsisleri büyük ölçüde sıkı kurallara bağlanmış olup, mera arazilerinin tespit, tahdit ve ıslah çalışmalarının sonuçlarına göre belirlenen mera arazilerinin Tapu Müdürlüğündeki mera özel siciline kaydının yapılması ve kamu yararı kararı olan projeler için bile söz konusu alanların kullanımının sıkı kurallara bağlanması ve mümkün olduğu ölçüde belirli ömrü olan ekonomik faaliyetler için yapılan cins değişikliğinin, söz konusu faaliyetin sona ermesinden sonra tekrar eski haline dönüştürülmesi, mera arazilerin amenajman ve yönetim sisteminin geliştirilmesi, kullanıcıların yönetim giderlerine katılması ve mera arazilerinin değerleme sisteminin geliştirilmesi gerekli görülmektedir. Mera arazilerin korunması ve kullanılması ilkelerinin tespiti ve etkin olarak uygulanmasının gayrimenkul bilimleri içinde özel öneme sahip olduğu ve bu alanda kurulan bütün komisyon, ekip ve birliklerde mutlaka gayrimenkul geliştirme ve yönetimi uzmanlarının katılımının da sağlanmasında kamusal menfaatin olduğu vurgulanmalıdır.

Eylül 2018, 102 sayfa

Anahtar Kelimeler: Mera ve yaylak arazisi, arazinin hukuki niteliği, yararlanma ilkeleri, imar ve şehircilik faaliyetlerinin mera arazilerine etkileri, meraların korunması.

ABSTRACT

Term Project

USE AND SUSTAINABILITY OF PASTURELANDS WITHIN THE BOUNDARIES OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES

Aynur ACAR ÇELİK
Ankara University
Graduate School of Natural and Applied Sciences
Department of Real Estate Development and Management

Advisor: Prof. Dr. Harun TANRIVERMİŞ

Utilization of natural resources and protection and use of pasturelands in this context have gained special importance especially after the 1980s. It is observed that pasturelands have been largely destroyed in many countries in association with urban population growth and use for industrialization, tourism and infrastructure investments, and that protection measures are not sufficient. During the period from the proclamation of the Republic until 1998, it was observed that pasturelands could not be protected and were rapidly destroyed and separated into agricultural land and urban uses. As a result of heavy and untimely grazing, which has lasted for centuries and without any grazing rule, pastureland assets fell from about 44.0 million hectares to 12.3 million hectares. This rapid decline has resulted in many negative consequences, especially erosion. It is noteworthy that due to the use of pasture lands for urbanization, rural settlement, agriculture, energy and mining activities in the Republic period and as legal gaps lead to failures in preventing damage caused by agriculture or other individual purposes, the land degradation level reached 72% and a significant amount of natural resource assets was destroyed.

In this study, firstly, legal arrangements and practices regarding the ownership and use of pasture lands were evaluated in the historical development process and especially in the scope of the Pasturelands Law No. 4342, which came into force in 1998, instruments of changing the types of pasturelands and using them for other purposes were analyzed. According to the results of the survey, type changes of 277.320 hectares of pastureland were made due to such reasons as mining, petroleum, energy, tourism, public investment, zoning practices, regulation of village settlements, national security, disaster, geothermal

investments and land consolidation during the period of 1998-2014 and it was determined that the share of the lands whose pastureland characteristics were changed was 45 percent. In particular, due to the enforcement of Law No. 6360 on Establishment of Metropolitan Municipalities and Twenty-Six Districts in Fourteen Provinces and Amendment of Certain Laws and Decree Laws, it is noteworthy that the pasture lands within the boundaries of 30 metropolitan municipalities would be very difficult to be prevented from being rapidly used in urbanization activities within the scope of the Zoning Law No: 3194. According to the results of the study, it is necessary to protect the types of pasturelands within the boundaries of metropolitan, provincial and district municipalities and to ensure that they can be used and maintained for urban agriculture purposes. With the Law No. 4342, the determination, restraint and allocation of pasture areas have been made subject to strict rules. It is required that pasturelands determined according to the results of determination, restraint and improvement works of pasturelands should be registered in pasture-special registries in Land Registry Directorates and strict rules for the use of such areas, even for projects with a public interest, should be introduced. Whenever possible, the change of type for economic activities with a certain life span should be reinstated after the end of the activity to the extent possible. Systems for management and administration of pasturelands should be developed and users should participate in management costs and a valuation system for pasturelands should be put in practice. It should be emphasized that the principles of conservation and use of pasture lands and their effective implementation are of special importance in real estate sciences and there is a public interest in ensuring the participation of real estate development and management experts in all commissions, teams and unions established in this field.

September 2018, 102 pages

Keywords: Pasturelands and rangelands, legal nature of land, principles of utilization, effects of zoning and urbanism activities on pasturelands, protection of pastures.

TEŞEKKÜR

Kamu kurumlarının mülkiyet ve yönetiminde bulunan arazilerin kullanımı, korunması ve diğer yönetim kararlarının ülkelere göre farklılık gösterdiği bilinmektedir. Özellikle toplam arazi varlığı içinde mera arazisi birçok ülkede büyük ölçüde pay aldığı ve mera arazilerinin tahsisi, kullanımı, korunması ve sürdürülebilirliği konularının son yıllara özel önem kazandığı gözlenmektedir. Gerek 2644 sayılı Tapu Kanunu ve 3402 sayılı Kadastro Kanunu, gerekse 4342 sayılı Mera Kanunu ve diğer düzenlemelerin uygulamaları ile mera arazilerin tespit, tahdit ve tescil işlemleri yapılabilmekte ve bu işlemlerde önemli sorunların yaşandığı dikkati çekmektedir. Diğer yandan 6360 Sayılı Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda yapılan değişiklik ile büyükşehir belediye sınırının il sınırı olarak düzenlenmesi ile özellikle büyük kentlerde mera arazilerinin korunması ve kullanımı koşullarında önemli ölçüde değişimin olması beklenmektedir.

Gayrimenkul çalışmalarında kentsel ve kırsal alandaki arazi varlığının mülkiyet yapısı ve kullanım sorunlarının analizinde genel olarak kamu arazileri ve özel olarak mera ve orman arazilerinin durumu önemli ve öncelikli yer tutmaktadır. Gayrimenkul geliştirme ve yönetimi alanında lisansüstü çalışmalarım sırasında beni yönlendiren, araştırmalarımın her aşamasında bilgi, öneri ve yardımlarını esirgemeyerek akademik ortamda olduğu kadar beşeri ilişkilerde de etkin fikirleriyle yetişme ve gelişme katkısında bulunan Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı Başkanı danışman hocam, sayın Prof. Dr. Harun TANRIVERMİŞ'e çalışmalarım süresince birçok fedakârlıklar göstererek beni destekleyen eşim Hakan ÇELİK ve çocuklarım Ali Enes, Beyza ve Umut Kaan'a en derin duygularla teşekkür ederim. Gayrimenkul çalışmalarının tapu ve kadastro sisteminde yeri ve önemi dikkate alınarak bu alanda lisansüstü çalışma yapmamıza imkan veren Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü yöneticilerine de teşekkür etmeyi bir borç bilirim.

Aynur ACAR ÇELİK

Ankara, Ocak 2018

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT	iii
TEŞEKKÜR	v
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	vi
ŞEKİLLER DİZİNİ	viii
ÇİZELGELER DİZİNİ	x
1. GİRİŞ	1
2. DEVLET MALLARI VE MERA ARAZİLERİNİN DURUMU	6
2.1 Taşınır (Menkul) Devlet Malları.....	6
2.2 Taşınmaz (Gayrimenkul) Devlet Malları.....	6
2.2.1 Kamu Malları	6
2.2.1.1 Sahipsiz mallar	7
2.2.1.2 Orta mallar	7
2.2.1.3 Hizmet malları.....	8
2.2.2 Devletin özel malları	9
2.3 Orta Mallarının Özellikleri ve Kapsamının Değerlendirilmesi	10
3. MERA ARAZİLERİNİN MÜLKİYETİ, KULLANIMI VE KORUNMASINA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEME VE UYGULAMALARIN İRDELENMESİ.....	11
3.1 Dünyada Mera Alanları ve Kullanımı.....	11
3.2 Türkiye’de Mera Arazilerinin Durumu ve Kullanımı.....	14
3.3 Kamu Orta Malları Sicili.....	15
3.4 Osmanlı Hukukunda Mera, Yaylak ve Kışlaklar	18
3.5 Cumhuriyet Döneminde Mera, Yaylak ve Kışlaklar	19
3.6 Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu Açısından Meralar	21
3.7 4342 Sayılı Mera Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Analizi	23
3.7.1 4342 Sayılı Kanunun getirdiği yenilikler	24
3.7.2 Mera Kanununa göre mera, yaylak ve kışlakların özellikleri	25
3.7.3 Mera komisyonlarının kurulması ve görevleri.....	25
3.7.3.1 Mera komisyonlarının kurulması.....	25
3.7.3.2 Mera komisyonlarının görev ve yetkileri.....	27
3.7.4 Mera, yaylak ve kışlakların hukukî durumu	28
3.7.5 Mera, yaylak ve kışlakların tespit ve tahdidi.....	29
3.7.6 Tespit ve tahditlere itiraz.....	32

3.7.7 Mera, yaylak ve kışlakların tahsisi	32
3.7.8 Mera, yaylak ve kışlak olarak tahsis edilecek yerler	34
3.7.9 Mera, yaylak ve kışlaklarda tahsis kararlarının değiştirilmesi	37
3.7.10 Mera, yaylak ve kışlakların vasfının değiştirilmesi	39
3.7.11 Tahsis amacının değiştirilmesinin gerçekleştirilme şekil ve şartları.....	42
3.7.12 Tahsis amacı değişikliği uygulamalarında ot bedelinin hesaplanması	50
3.7.13 4342 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesi uyarınca tapu ve kadastro idaresince yapılan uygulama	52
3.7.14 Mera, yaylak ve kışlakların imar planı kapsamına alınması.....	53
3.7.15 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ile ilgili işlemler	57
3.7.16 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)'na yapılacak bedelsiz devir işlemleri	57
3.7.17 Mera, yaylak ve kışlaklardan yararlanma	58
3.7.17.1 Yararlanma hakkı sahipleri.....	59
3.7.17.2 Yararlanma hakkının kapsamı.....	59
3.7.17.3 Mera, yaylak ve kışlaklardan yararlananların yükümlülükleri.....	60
3.7.17.4 İhtiyaç fazlası ürünlerin satılması ve kiralama	61
3.7.18 Mera, yaylak ve kışlakların ıslahı, bakımı ve korunması	63
4. İMAR PLANLARINDA MERA VASIFLI PARSELLERİN DURUMU	71
4.1 Mera Kanunundan Önceki Durum	71
4.2 Tahsis Amacı Değişikliği Taleplerinde İstenen Bilgi ve Belgeler	73
4.3 4342 Sayılı Kanunun Geçici 3'üncü Madde Uygulaması	76
4.4 Belediye Adına Tescil Edilmiş Mera	81
4.5 Mera Kanununun 14'üncü Maddesinin d Bendi.....	81
4.6 Büyükşehir Belediyelerinde Mera Arazilerinin Vasıf Değişikliğinin Ankara İli Örneğinde Değerlendirilmesi.....	84
4.7 Ankara Büyükşehir Belediyesinde Yapılan Cins Değişikliği Çalışmaları	88
4.8 Meraların Kullanımını Olumsuz Etkileyen Faktörler.....	89
4.8.1 Sosyal nedenler	89
4.8.2 İdari ve teknik nedenler.....	89
4.8.3 Hukuki nedenler	90
4.9 Mera Kanununun Yetersiz Kaldığı Alanlar	91
5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	93
KAYNAKLAR	99
ÖZGEÇMİŞ.....	102

SİMGELER DİZİNİ

Da	Dekar
Ha	Hektar
Kg	Kilogram
M2	Metrekare
TL	Türk Lirası

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BÜGEM	Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirme
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
TAGEM	Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü
TAKBİS	Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKGM	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜGEM	Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
ÜNİ	Üniversite

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 3.1 Dünyada mera arazilerinin ülkelere göre dağılımı.....	13
Şekil 3.2 Mera Kanununun 14'üncü maddesinin alt bentleri kapsamında tahsis amacı değiştirilen alanların gelişimi (hektar).....	49
Şekil 4.1 Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde 4342 Sayılı Kanunun 14/d maddesine göre yapılan tahsis amacı değişiklikleri (m ²).....	84
Şekil 4.2 Sincan ilçesi Yenicimşit mezarlığı gelişme alanı içindeki mera vasfı kaldırılan parseller.....	87

ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge 3.1 Türkiye’de bölgelere göre mera alanlarının değişimi	15
Çizelge 3.2 Mera arazilerinin tespit, tahdit ve tahsis miktarları (hektar)	34
Çizelge 3.3 1998-2013 döneminde yapılan tespit, tahdit ve tahsis miktarları	36
Çizelge 3.4 Büyükşehirlerde kamu orta malları sayıları ve tahsis amacı değişikliği sayıları.....	47
Çizelge 3.5 Türkiye’de yıllara göre tahsis amacı değişiklikleri yapılan mera arazisinin gelişimi (m ²)	48
Çizelge 3.6 Çeşitli yağış kuşaklarındaki normal topraklara sahip meraların yararlanılabilir yeşil ot verimleri.....	51
Çizelge 3.7 2006-2013 döneminde yapılan kiralamalar	62
Çizelge 3.8 2013 yılında ıslah amaçlı ve mevsimlik kiralamalar	62
Çizelge 3.9 2006-2013 döneminde yapılan ıslah amaçlı ve mevsimlik kiralamalar	63
Çizelge 3.10 Mera ıslahı ve amenajmanı proje sayıları ve uygulama alanları	66
Çizelge 3.11 2003-2011 döneminde mera ıslah ve amenajmanı proje sayıları ve çalışma yapılan mera arazisi miktarlarının gelişimi	67
Çizelge 3.12 2002-2013 döneminde mera ıslahı ve amenajmanı projelerinin sayısı ve alanları	69
Çizelge 3.13 2000-2013 döneminde bölgelere göre mera ıslahı ve amenajmanı projeleri.....	69
Çizelge 3.14 Büyükşehirlerde mera ıslahı ve amenajmanı projelerinin sayıları ve alanları.....	70
Çizelge 4.1 Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde 4342 Sayılı Kanunun 14/d maddesine göre yapılan tahsis amacı değişiklikleri (m ²)	83

1. GİRİŞ

Mera arazileri sağladıkları yararlar bakımından toplumların yaşama düzenlerini etkileyen doğal kaynakların başında gelmektedir. Bu kaynaklar, ülkelerin ekonomik ve sosyal yaşamları ile çevre değerleri yönlerinden büyük önem taşımaktadır. Bu açıdan mera arazisi, topluma sağlıklı gıda temini, protein kaynağı, temiz hava, çevre sağlığı, görsel zenginlik, toprağı koruma, iklimi iyileştirme ve su rejimini düzenleme gibi faydaları bulunmaktadır. Her ülkede mera arazisinin mülkiyeti, kullanımı ve korunmasına yönelik yasal düzenleme ve uygulamaların farklı biçimlerde yapıldığı ve bu alanda her ülkede kabul görmüş tekdüze yaklaşımların olmadığı gözlenmektedir.

Türkiye’de hayvancılığın başlıca yem kaynağı olan çayır ve meralar yıllar boyu atalardan bir miras olarak kullanılmıştır. Mevcut mera arazilerinin çok düşük bir kısmı otlatılabilen verimli mera şeklinde olup, kalan kısımlar verim gücü düşük, kayalık şeklinde, yabancı otlarla kaplı verimsiz mera niteliğindedir. Mera, yaylak ve kışlak arazisi varlığı yıllardan beri aşırı ve kontrolsüz otlatma sonucu verimliliklerini kaybetmiş ve erozyon başta olmak üzere birçok soruna neden olmaya başlamıştır.

Tarihsel gelişim sürecinde mera arazilerinin genel olarak mülkiyetinin kamuda ve yararlanma hakkının ise ilgili yerleşimlerin halkına bırakıldığı görülmektedir. Osmanlı Devleti döneminde mera arazileri ile ilgili düzenlemeler, 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi ile başlamıştır. 28 Şubat 1998 tarihinde yürürlüğe giren 4342 sayılı Mera Kanunu’na kadar Cumhuriyet döneminde mera arazilerini de kapsayan ve birçok kuruluşa görev ve yetki veren yasalar yürürlüğe konulmuştur. Bunlar; 474 Sayılı Kanun, 2502 Sayılı Kanun, 885 Sayılı Kanun ile 2510 sayılı İskan Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, 1757 sayılı Toprak Tarım Reformu Kanunu, 3402 sayılı Kadastro Kanunu ve 766 sayılı Tapulama Kanunu olarak sıralanabilir.

Mera arazilerinin yönetimine ilişkin münhasır düzenlemenin 28.02.1998 tarih ve 4342 sayılı Mera Kanunu kadar olan dönem boyunca olmaması ile farklı kişi ve kurumların farklı uygulamalarının yaygınlığı, mera arazilerinin zaman içinde azalmasına yol açmıştır. 4342 Sayılı Kanunun yürürlüğe konulmasına kadar olan dönem boyunca

Yargıtay kararları (içtihatlar) ile boşluğun doldurulmasına çalışmıştır. Cumhuriyet döneminde mera arazilerinin korunması ve etkin yönetimi için yasal düzenleme yapılması gerekliliği uzun süre tartışılmış olmasına karşın, uzun yıllar boyunca bu alandaki boşluk giderilememiştir. 1998 yılında 4342 Sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra, yerinde yönetimin yanında uygulayıcılara ve yerinde kullananlara, mera arazisinden faydalananlara yetki ve sorumluluk verilmiştir. Mera, yaylak ve kışlaklara ait hükümler münhasır kanunda düzenlenerek karar organları ve kullanıcılarına kolaylık sağlanmıştır.

4342 Sayılı Kanun ile mera, yaylak, kışlakların tespit ve tahsisi yanında, bakım ve ıslah konularına da önem verilmiştir. Mera arazisi bakım, ıslah, korunması ve kontrolü için alınacak tedbirleri tespit etmek için mera araştırma birlikleri kurulmuştur. Mera, yaylak ve kışlaklardan yaralananlardan ücret alınması benimsenmiş olup, bedava kullanımın neden olabileceği sorunların azaltılması hedeflenmiştir (Tanrıvermiş 2011). Yararlanan çiftçi ailelerinden bakım ve ıslah çalışmalarına ait giderlere katılma zorunluluğu getirilmiştir. İhtiyaç fazlası mera, yaylak ve kışlakların ıslah ve bakımını yapacak gerçek ve tüzel kişilere kiralanmasına imkân tanınmış ve yaylak ve kışlaklar üzerinde inşa edilebilecek yapılar açıklığa kavuşturulmuştur. Mera, yaylak ve kışlakların imar planları yoluyla vasıflarını değiştirilmesine son verilerek bu alanların mera komisyon kararları ile Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşüne ve valiliğin onayı alınarak vasıf değiştirilmesine imkan verilmiştir. Mera arazilerinin cinslerinin değiştirilmesine yönelik olarak illerde kurulan komisyonların kararları ve çalışma ilkelerinin genel olarak eleştirilere konu olduğu ve mera vasfının kaldırılması aşamasında ödenmesi gereken ot bedelinin saptanmasının genellikle değerlendirme biliminin temel ilkeleri ile uyumlu olmadığı bilinmektedir. Mera cinsi kaldırılan arazilerin Hazine adına tescili ve daha sonra iki kamu kurumu arasında devire konu olmasından ödenmesi gereken arazi bedelinin adeta aynı arazi için iki defa bedel ödenmesi anlamına geleceği tartışılmaktadır (Tanrıvermiş 2017).

4342 Sayılı Kanun, bazı eksiklikler içermekle birlikte önemli bir boşluğu doldurmaya çalışmıştır. Belediyelerin ve bazı kamu kurum ve kuruluşlarının kaynak temini ve finans aracı olarak kullanmak istedikleri, kamu elinde kalmayan araziler nedeniyle arsa üretmek için kırsal alanlarda mera alanlarını kullanmak istedikleri görülmektedir. Mera arazilerinin imar planlarına göre çevresinin yerleşik alan olması ve donatı alanlarının

karşılanamaması gerekçesi ile fiilen tahsis amacına uygun kullanılmayan ve vasfını yitirmiş mera arazilerinin cins değişikliğinin yapıldığı gözlenmektedir.

Mera arazilerinin korunması, tespiti, kullanımı ve mera anlaşmazlıklarının çözümü genel olarak araştırmaların konusu olmuştur. Tekeli vd. (1999) tarafından yapılan çalışmada, mera arazilerinin ülke açısından önemi, meraların geçmişten günümüze korunması ve kullanımında yaşanan sorunlar ile meranın kullanımında fiziksel açıdan dikkat edilecek hususlara ele alınmıştır. Özellikle araştırmada ıslah çalışmaları sonucunda meydana gelecek kazanımlar ile hayvancılığın temelini oluşturan mera, yaylak ve kışlakların iyileştirilmesine yönelik çalışmaların katkıları tartışılmıştır.

Avcıoğlu (1999)'nun "Türkiye Meraları ve Mera Kanununun Getirdikleri" adlı eserinde, dünyada ve Türkiye'de mevcut mera, yaylak ve kışlakların geçmişten günümüze gelişimi ile 4342 sayılı Mera Kanununun getirdiği yenilikler tartışılmıştır. 4342 Sayılı Kanunun genel olarak değerlendirilmesi yapılmış olup, çalışmada mevzuatın temel boşluk veya sorun teşkil eden yönleri tartışılmıştır. Kapan (1998)'in "Mera Kanunu ve Getirdikleri" adlı eserinde, Osmanlı Döneminde mera, yaylak ve kışlaklar hakkında kısa bir değerlendirmeden sonra 4342 sayılı Mera Kanununun etkisi ve özellikle meraların ıslahı, bakımı ve korunması konuları detaylı olarak irdelenmiştir.

Özellikle Cin ve Surlu (2000) tarafından yapılan "Türk Hukukunda Mera, Yaylak ve Kışlaklar" adlı çalışmada; mera çekişmelerinde açılacak davalar, mera çekişmesi davalarında usul sorunları, mera çekişmelerinde dayanılacak tahsis belgeleri, Mera Kanununun uygulanabilme koşulları ve yürürlük sorunları, mera çekişmelerinden doğan tazminat sorunları ile mera arazisine tecavüz suçu kapsamlı olarak tartışılmıştır. Akdeniz (2001)'in "Meraların Tüzel Yapısı ve Bir Örnek Makale" adlı çalışmasında; meraların korunup kullanılmasında dikkat edilmesi gereken hususlar ile meraların tahrip edilmesinde artan nüfus ve kentleşmenin etkileri tartışılmıştır. Konu hayvancılığın temel sorunu olan yem talebinin karşılanması açısından ele alınan ülkenin kalkınması için hayvancılık ve dolayısıyla mera arazilerinin gerekliliği vurgulanmıştır.

Balabanlı vd. (2006) tarafından yapılan “4342 sayılı Mera Kanunu Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları” adlı çalışmada; kanunun diğer ilgili kanunlarla olan bağları ele alınmış ve özellikle mera komisyonları ve teknik ekiplerin çalışmalarında gözlenen olumsuzlukların yanında söz konusu olumsuzlukların giderilmesi için alınması gereken önlemlerin tespiti yapılmıştır. Saha çalışmaları ile çiftçi ailelerin bilinçlendirilmesi gerektiği ve bu konuda yapılacak eğitim çalışmaları ile özellikle ıslah çalışmalarına hız verilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Karayalçın’ın (2004) “Kanunlarımız, Doktrin ve Uygulama Açısından Meralar” adlı çalışmada, yasal düzenlemeler yönünden mera, yaylak ve kışlakların özellikleri, mera, yaylak ve kışlakların tahsisi, toprak ve tarım reformunda meraların durumu, mera, yaylak ve kışlaklarda yararlanma hakkı gibi konular ele alınmıştır. Büyükburç vd. (2000) tarafından sunulan “Meraların Korunma ve Kullanımı” adlı bildiri; mera kanununun yetersiz kaldığı alanlar, çiftçilerin yararlanma hakları, mera ıslah çalışmalarına kaynak temini ve ilgili diğer konular ele alınmıştır. Aldağ (2011) tarafından yapılan “Mera Kanunu ve Uygulaması” adlı çalışmada; hangi yatırımların hangi kanun hükümlerine uygun olarak değerlendirilmesi gerektiği teori, mevzuat ve uygulama yönleri ile irdelenmiştir.

Bu çalışmada önemli bir doğal kaynak olan mera arazileri ve bu arazilere yönelik olarak yapılan yasal düzenlemeler kısaca gözden geçirilmiş olup, mevcut düzenlemelerin yeterliliği, mera arazilerinin etkin ve verimli kullanılabilmesi ve mera arazilerinin korunabilmesi için alınması gereken önlemler ile temel sorun alanlarının tespiti yapılmıştır. Mera arazilerinin bakımı, ıslahı, korunması ve kullanımına yönelik mevcut yasal düzenlemelerden kaynaklanan sorunların tespiti yapılmış, halkın mera arazisinin korunması ve kullanımı konusundaki duyarlılığının artırılabilmesi için alınması gereken önlemler ve özellikle kentlerde mera arazilerinin imar ve şehircilik amaçları ile kullanımı ve belediyelerin uygulamalarının ikincil verilerle analizi yapılmıştır.

Mera arazilerine yönelik hukuki değerlendirme ve mera arazilerine yönelik davaların konu ve kapsamının genel olarak değerlendirildiği bu çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde konunun önemi, amaç ve kapsamı ile önceki çalışmaların kısa özetine yer verilmiş, ikinci bölümde devlet malları ve mera arazilerinin temel özellikleri ve kapsamı değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümde 4342 sayılı Mera Kanununun

getirdiği yenilikler ve yeni yasal düzenleme ile oluşturulan yönetim yapısı ve uygulama araçlarının analizi yapılmış ve dördüncü bölümde ise 4342 Sayılı Kanunun 14'üncü maddesine göre cins değişikliği ve imar uygulamaları ile mera arazilerinin başka amaçlarla kullanım durumu ve özellikle büyükşehir belediyesi sınırları içindeki mera arazilerinin sürdürülebilir kullanım olanakları incelenmiştir. Mera, yaylak ve kışlakların korunması ve kullanılmasında karşılaşılan sorunlar ile örnek olarak incelenen yargı kararları ve büyük kentlerdeki imar uygulamalarının etkilerinin genel değerlendirilmesi ile temel sorunların çözümlenmesine yönelik yaklaşımlar ise beşinci bölümde zet olarak sunulmuştur.

2. DEVLET MALLARI VE MERA ARAZİLERİNİN DURUMU

Devlet malları; kamu hizmetlerinin görülmesinde kullanılan taşınır ve taşınmazlardan oluşmaktadır. Devlet mallarının tamamı aynı nitelikte değildir. Bunlardan bir kısmı kamu hizmetleri ile yakından ilgili iken, diğerleri ise sadece sağladıkları gelir nedeniyle kamu hizmetlerinin görülmesine dolaylı olarak katkı sağlarlar (Kapan 1997).

2.1 Taşınır (Menkul) Devlet Malları

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için kullanılan her türlü hammadde, ara malı, tüketim malları ve demirbaş mallar bu kapsamda değerlendirilir. Ayniyat olarak tamamlanan bu malların takibinde önceleri 1939 tarihli Ayniyat Talimatnamesi esaslarına göre yürütülmüş (Kapan 1997) ve 2004 sonrası dönemde ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre işlem yapılması zorunlu olmuştur.

2.2 Taşınmaz (Gayrimenkul) Devlet Malları

Bir kamu hizmetinin yürütülmesinde direkt veya dolaylı olarak kullanılan her türlü gayrimenkullerin bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği açıktır. Bu taşınmazlar çeşitli açılardan sınıflandırmak mümkündür (Kapan 1997). Ancak bugün uygulamada en çok kullanılan ayırım devlet mallarının kamu malı ve devletin özel malları olarak ikiye ayrılmasını öngören ayırım olup, bu çalışmada söz konusu ayırım esas alınarak inceleme ve değerlendirme yapılmıştır.

2.2.1 Kamu Malları

Kamunun doğrudan doğruya ortak yararlanmasına ve kullanılmasına doğal nitelikleri gereği açık olan (sahipsiz mallar) veya devlet ya da bir kamu tüzel kişisi tarafından kamunun doğrudan doğruya yararlanmasına ve kullanılmasına tahsis edilen (orta mallar) veya bir kamu hizmetinin unsuru olmak üzere tahsis edilen mallara (hizmet malları) kamu malları denir (Kapan 1997). Kamu malları genel kabul görmüş ayrımına göre üçe alt gruba

ayrılmaktadır. Bunlar; sahihsiz mallar, orta mallar ve hizmet malları olup, her birinin kapsamda yer alan mallar aşağıda kısaca açıklanmıştır:

2.2.1.1 Sahihsiz mallar

Sahihsiz mallar, herkesin doğrudan doğruya ortak yararlanmasına açık olan mallardır. Türk Medeni Kanununun 715'inci maddesine göre sahihsiz yerler ile yararı kamuya ait mallar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Aksi ispatlanmadıkça, yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynaklar, kimsenin mülkiyetinde değildir ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamaz. Sahihsiz yerler ile yararı kamuya ait malların kazanılması, bakımı, korunması, işletilmesi ve kullanılmasının özel kanun hükümlerine tbi olduğu vurgulanmış olup, bu hükme göre sahihsiz mallar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Yargıtay içtihatlarına göre, sahihsiz şeyler, doğal kamu malıdır ve doğaları gereği halkın yararlanmasına tahsis edilmişlerdir (Kuzu 2001).

Sahihsiz mallar; (i) tarıma elverişli olmayan araziler (kayalıklar, taşlıklar, tepeler, dağlar, sazlıklar, bataklıklar, meşelikler, çalılıklar, fundalıklar ve kıyılar gibi), (ii) genel sular (nehirler, denizler, gller, şifalı maden suları gibi), (iii) ormanlar, (iv) tabii servet ve kaynaklar, (v) taşocakları, (vi) tuzlar ile (vii) baraj glleri altında kalan taşınmazlar olarak sayılabilir.

2.2.1.2 Orta mallar

Orta mallar, devlet ya da bir kamu tüzel kişisi tarafından herkesin veya bir kısım halkın doğrudan doğruya yararlanmasına ve kullanmasına tahsis edilen veya geleneksel olarak tahsis edilmiş sayılan yerlerdir (Kuzu 2001). Diğer bir ifade ile bir tahsis sonucu doğrudan doğruya toplumun ortak kullanımına veya belirli köy ve belde halkının ortak kullanılmasına açık olan mallara "orta malı" denir. Yollar, köprüler, parklar, mera, yaylak ve kışlaklar gibi yerler orta mallarını oluşturur (zdemir 2002).

Orta malları herkesin yararlanmasına açık olabilecekleri gibi, sadece belli bir topluluğun yararlanmasına da tahsis edilebilir (Kazan 2012). Orta mallar kural olarak tapuya tescil edilemezler. Türk Medeni Kanunu'nun 999'uncu maddesi; "özel mülkiyete tabi olmayan ve kamunun yararlanmasına ayrılan taşınmazlar, tescili gerekli bir aynı hakkın kurulması söz konusu olmadıkça kütüğe kaydolunmaz" hükmünü amirdir (Kazan 2012).

Mera, yaylak, kışlak, otlak, harman ve panayır yerleri gibi arazilerden paralı veya parasız kamunun yararlanmasına tahsis edildiği veya kamunun kadimden beri yararlandığı belgelerle veya bilirkişi veya tanık beyanı ile ispat edilenler orta malı olarak sınırlandırılırlar ve parsel numarası verilerek yüzölçümü hesaplanır ve bu gibi taşınmazlar özel siciline yazılır. Bu sınırlandırma tescil mahiyetinde olmadığı gibi, bu suretle belirlenen taşınmazlar, özel kanunlarında yazılı hükümler saklı kalmak kaydıyla özel mülkiyete konu teşkil etmezler. Yol, meydan, köprü gibi orta malları ise haritasında gösterilmekle yetinilir (Kazan 2012). Orta malları; (i) meralar, yaylaklar (yaylalar) ve kışlaklar, (ii) umumi çayır ve otlaklar, (iii) genel harman yerleri, (iv) yollar ve meydanlar, (v) sıvat, eyrek ve çekek yerleri, (vi) mezarlıklar, (vii) pazar ve panayır yerleri, (viii) mesire yerleri, (ix) hayrat vakıflar (ayniyle intifa olunan vakıf malları) ile (x) kültür ve tabiat varlıklarını kapsar.

2.2.1.3 Hizmet malları

Hizmet malları bir kamu hizmetine tahsis edilmiş mallardır. Diğer bir ifade ile hizmet malları, kamu hizmetinde kullanılan ve kamu hizmetinin görülmesine tahsis edilen mallar olmaktadır. Bunlar; 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16/A maddesinde açıklanan, kamu hizmetinde kullanılan, bütçelerinden ayrılan ödenek veya yardımlarla yapılan resmi bina ve tesisler, hükümet, belediye, karakol ve okul binaları, köy odası, hastane veya diğer sağlık tesisleri, kütüphane, kitaplık, namazgah, cami, genel mezarlık, çeşme, kuyular, yunak ile kapanmış yollar, meydanlar, pazar yerleri, parklar ve bahçeler ve boşluklar gibi malları kapsar (Özdemir 2002).

Hizmet mallarının belirgin özelliği görülen kamu hizmetinin doğrudan bir unsuru olmalarıdır. Bunların kamu malı olma nitelikleri tahsis ile başlar. Tahsis devam ettikçe,

kamu malı niteliği de devam eder. Tahsisi kaldıran idari işlem ile birlikte bu niteliklerini ve özelliklerini kaybederek, idarenin özel malları statüsüne geçerler. 5018 sayılı Kanunun 45'inci maddesi; "Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edindiği taşınmazlar Hazine adına, diğer kamu idarelerine ait taşınmazlar ise tüzel kişilikleri adına tapu sicilinde tescil olunur. Hazine adına tescil edilen taşınmazlar Maliye Bakanlığı tarafından yönetilir. Bu tescil işlemleri, adına tescil yapılan idarenin taşınmazın bulunduğu yerdeki ilgili birimine bildirilir" hükmünü amirdir (Kazan 2012).

Bir tahsis kararı ile hizmet malına dönüştürülen taşınmaz, tahsis kararı kaldırılmadıkça kamu malı niteliğini taşır ve bu nedenle de özel mülkiyete konu olabilmesi mümkün değildir. Aynı şekilde hizmet malı niteliğindeki taşınmazların mülkiyeti, zamanaşımı veya ihya yolu ile kazanılamaz ve zilyedi adına tespit edilemez. Bu gibi taşınmazlar yanlışlıkla tespit veya tescil edilmiş olsa bile, söz konusu tespit ve tescil geçersizdir. 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 18'inci maddesinin 2'nci fıkrasında orta malları; "hizmet malları, ormanlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup da bir kamu hizmetine tahsis edilen yerler ile kanunları uyarınca Devlete kalan taşınmazlar, tapuda kayıtlı olsun olmasın kazandırıcı zamanaşımı yolu ile iktisap edilemez" hükmü yer almakta olup, hizmet malı niteliğindeki taşınmazın tapuda kayıtlı olup olmaması bu sonucu değiştirmez.

Hizmet malları; (i) hükümet konakları, (ii) okul binaları, (iii) askeri tesisler, (iv) sağlık-hastane tesisleri, (v) camiler, (vi) enerji santralleri, (vii) mezarlıklar, (viii) çeşme, kuyu ve yunaklar, (ix) köprüler, (x) genel yollar, (xi) namazgahlar, (xii) kapanmış meydanlar, park ve bahçeler, (xiii) köy odaları, (xiv) köy orta malı niteliği taşınmayan köy boşlukları ve (xv) kaynaklar olarak sıralanabilir (Kazan 2012).

2.2.2 Devletin özel malları

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde sağladıkları gelir nedeniyle dolaylı bir işlev gören ve tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına tescilli olan taşınmazlardır (Kapan 1997).

Özel hukuk hükümlerine tabi olan özel malların, kapital değeri ve verimi ile kamusal amaçlara dolaylı hizmet ettiği görülmektedir. Sıklıkla özel mallar kavramından Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar anlaşılakta olup, bunlar genel bütçeli kamu idarelerinin

Hazine adına tescil edilen ve Milli Emlak Genel Müdürlüğünün yönetimindeki taşınmazlarla sınırlı tutulmaktadır. Ancak bu yaklaşımın hatalı olacağı ve özellikle 5018 Sayılı Kanuna tabi olan ve hatta diğer bütün kamu tüzel kişilerinin taşınmazlarının tapuda ilgili kamu tüzel kişisi adına kayıtlı olmasına bakılmadan, özel yasaları gereğince idare edilen mallar olarak devletin özel malları arasında sayılması gerekir. Daha doğrusu kamu taşınmaz kavramının tanımlanması ve Hazine, milli emlak, devlet ve idare malı gibi sınırlı kavramların terk edilmesine gereksinim bulunmaktadır.

2.3 Orta Mallarının Özellikleri ve Kapsamının Değerlendirilmesi

4342 Sayılı Kanuna göre mera; “hayvanların otlatılması ve otundan yararlanılması için tahsis edilen veya kadimden beri bu amaçla kullanılan arazidir. Yaylak, çiftçilerin hayvanları ile birlikte yaz mevsimini geçirmeleri, hayvanlarını otlatmaları ve otundan yararlanmaları için tahsis edilen veya kadimden beri bu amaçla kullanılan arazidir. Kışlak ise, hayvanların kış mevsiminde barındırılması ve otundan yararlanılması için tahsis edilen veya kadimden beri bu amaçla kullanılan yerler” olarak tanımlanmıştır.

Mera arazilerinin çıplak mülkiyeti Hazineye, intifa veya yararlanma hakkı bulunduğu köy ya da belediye tüzel kişiliğine aittir. 3402 Sayılı Kanunun 16/B maddesi hükmüne göre mera niteliğiyle sınırlandırılır. Mera, yaylak ve kışlakların özellikleri; (i) devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden olup kullanma hakkı bir veya birden çok köy veya belediyeye ait olması, (ii) tescil davası konusu yapılamaması, (iii) özel mülkiyete konu edilememeleri, (iv) zamanaşımının uygulanamaması, (v) amacı dışında kullanılamamaları, (vi) haciz yapılamaması ve şahsi hak tesis edilememesi ve (vii) mera ve yaylaklar üzerinde dava kabul edilememesi olarak sıralanabilir.

Mülkiyeti Devlete ait olan yerlere ilişkin davaları Hazine açabileceği gibi, mera arazilerinden yararlanma hakları olan belediyeler ve köy tüzel kişilikleri de açabilirler. Ayrıca, mera ve yaylaklar tüm köylünün kullanımında olan yerlerden olması nedeni ile bu yerlerin özel kişilerin tapulu malı olarak gösterilmesi halinde, arazilerden yararlanma hakkı olanların, kullanım hakları kısıtlanacağından, söz konusu hak sahiplerinin de dava açma sıfatları mümkün görülmektedir.

3. MERA ARAZİLERİNİN MÜLKİYETİ, KULLANIMI VE KORUNMASINA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEME VE UYGULAMALARIN İRDELENMESİ

3.1 Dünyada Mera Alanları ve Kullanımı

Farklı coğrafya ve ekolojilerde oluştukları birleştirici özellikleri, genellikle ekstansif tarıma uygun olan V. yetenek sınıfı ile VII. yetenek sınıf arazilerde veya toprak işlemeli tarıma uygun olmayan alanlarda yer almaktadırlar. Avrupa ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde ise doğallığını büyük oranda kaybetmiş, ancak verimleri artırılarak yoğun olarak kullanılabilir hale getirilmiş meralar söz konusudur (Cox ve Moore 1993). Aslında meralar yoğun olarak veya eski haliyle kullanılsa da dünyada hayvancılığın kuşkusuz temel kaba yem kaynaklarını oluşturmaktadır. Bu alanların küresel ölçekteki genişlikleri 3,5 milyar hektara ulaşmakta ve tarım alanlarının %72'sini ve kara alanlarının ise %27'sini oluşturmaktadır (Avcıoğlu 2012).

Mera arazilerini koruma ve kullanma teknikleri açısından en başarılı ülkelerden biri olan ABD'de mera arazileri büyük ölçekli olarak özel kişilerin mülkiyetinde yer almakta ve ülkenin toplam arazi varlığı içinde %31'lik pay almaktadır. Başlangıçta ve özellikle 1860 ve 1970'li yıllar arasındaki dönemde federal devlete ait araziler; eyaletler ve çiftçilere dağıtılmış, şahıslardan sembolik ücretler talep edilmiş veya karşılıksız olarak verilmiştir. Şehirleşme nedeni ile tarım arazileri yanında mera arazileri de tehdit altında bulunmakta, ancak federal devletin ve gelişmiş sosyal sorumluluk kültürlü toplumun yoğun kontrolünde, sorunu tehlikeli boyutlara ulaşması engellenebilmektedir (Avcıoğlu vd. 2010).

Mera koruma ve yönetimi açısından küresel düzeyde örnek çalışmaları gerçekleştirildiği bu ülkede, verim ve kalitenin artması yanında hayvan sayısında giderek azalış olması sonucunda, mera varlığının 1960'lardan itibaren ekonomik sınırlar içinde azaldığı da gözlenmektedir. Bunu önlemek için kamuya ait ve çayır özelliği de içeren mera arazileri; doğal park ve koruma alanları olarak özenle kamu elinde tutulmaktadır. Bunun yanında eyaletlerin ellerinde bulunan mera arazileri, azalan çiftçi nüfusuna bağlı olarak arazi varlığı giderek artan tarım işletmelerine kiraya verilebilmektedir (Avcıoğlu 2012).

Çin’de mera arazileri yerel hükümetlerin yönetiminde bulunmakta ve meraların maliki devlet veya halkın kendisi olmaktadır. Mera arazilerinin bir bölümünün kullanma hakkının, hayvancılık yapmak ve uzun dönemli sözleşmelerle kişilere verilmesi uygulamaları da ilgili yasa kapsamında düzenlenmiştir (Avcıoğlu vd. 2010).

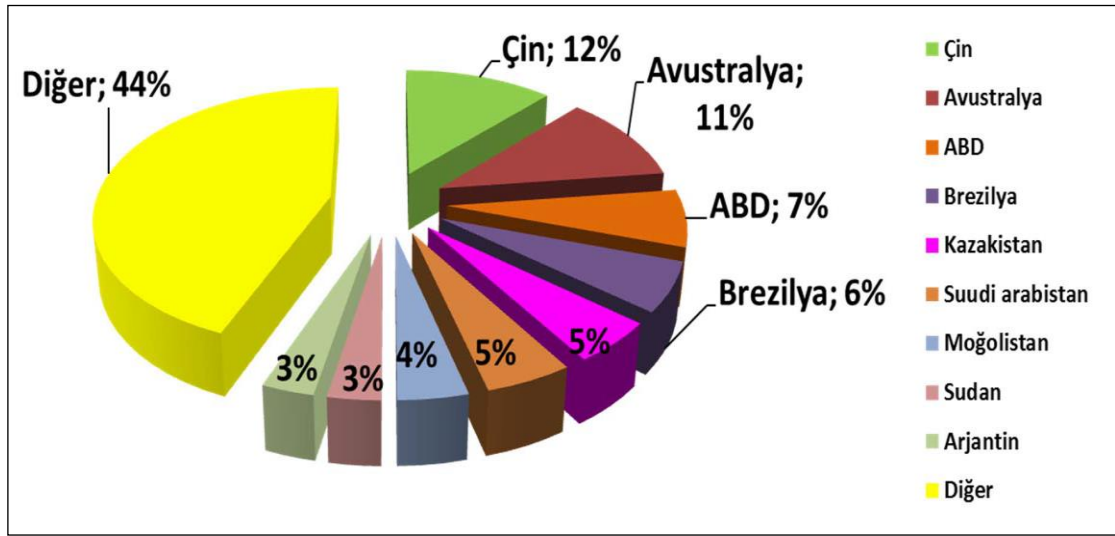
Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde mera arazileri, hem hayvanların kaba yem kaynağı, hem de çevre korumada önemli doğal kaynaklar olarak algılanmakta, ekolojik koşulların ve özellikle yağışın elverişli olması nedeniyle birçok ülkede meralar yüksek girdi kullanımı ile verimli ve karlı işletmeler olarak değerlendirilmektedir. Çoğunluğu özel mülkiyete konu olan bu meralar, uzmanlaşmış hayvancılık işletmeleri tarafından bilimsel esaslara uygun olarak korunup kullanılmaktadır. Son yıllarda AB statüsü kazanan eski sosyalist ülkelerde, AB kurallarına uygun olarak mera arazilerinin özelleştirilmesi çalışmalarının hızlanmış olduğu gözlenmiştir (Avcıoğlu vd. 2010).

AB ülkeleri ve benzeri diğer ülkelerde, ülkemizdeki “Mera Kanunu” gibi münhasır bir düzenleme bulunmamaktadır. Her ülkenin geliştirdiği esaslara ek olarak Ortak Tarım Politikası kapsamında özellikle doğrudan destek programlarına yönelik olarak mera arazileri ile ilgili birçok yönetmelik yürürlüğe konulmuş ve 29 Eylül 2003 tarihli yönetmelik hazırlanarak daha kapsamlı ve birleştirici içerik oluşturulmuştur. Yönetmeliğin 4’üncü maddesinde en çarpıcı kural tanımlanmış ve kimi meralar özel çevresel etkiye sahip olduğu için ekilebilen alanlara dönüştürmelerinin engellenmesi ve mevcut sürekli meraların özenle korunması için gerekli desteklerin sağlanmasına öncelik verilmiştir. AB ülkelerinde mera arazileri genellikle özel mülkiyette bulunmaktadır. Ancak, yeni katılan ülkelerde ve özellikle yarı kurak meralarda ortak mülkiyetin uygulanabileceği AB tarafından da benimsenmekte, çevre koruma öncelikleri nedeni ile söz konusu uygulamanın daha rasyonel olacağı belirtilmekte, Dünya Bankası da, ortak mülkiyetli kişisel haklara doğru eğilimin artmasını ekonomik ilkelere uygun bularak destekleme eğilimindedir (Avcıoğlu 2012).

AB ülkelerinden özellikle İngiltere’de yaygın olarak “ortak kullanıma açık mera arazisi” kavramı yanlış algılanabilmekte ve arazinin her kesim tarafından sahiplenildiği düşünülebilmektedir. Oysa bu algılama hatalı olup, ortak kullanımdaki mera arazilerinin

mutlaka birer sahibi bulunmakta ve mera arazisine birinci derecede sahip olan gerçek veya tüzel kişilikler mera arazisinin korunması ve kullanılmasından sorumlu olmaktadır. Anılan ilkelerin özenle izlendiği AB ülkelerinden geniş getiren hayvanların tükettiği yemin İrlanda'da %97'si, İngiltere'de %83'ü, Fransa'da %71'i ve Hollanda'da %54'ü mera arazilerinden sağlanmaktadır (Avcıoğlu 2012).

Sanayileşen ve ekonomisinde hayvancılığın büyük önem taşıdığı ülkelerde, mera arazileri uzmanlaşmış hayvancılık işletmeleri tarafından kullanılmakta, mera arazisi ve çevreyi koruma önlemlerine tam olarak uyulmakta ve yüksek ekonomik getirilere ulaşılmaktadır (Anonim 2000). Dünyanın toplam mera arazisinin 3,4 milyar hektar olduğu belirlenmiş olup, AB ülkelerinde 181 milyon hektar, İngiltere'de 11.5 milyon hektar, İspanya'da 11,1 milyon hektar, Fransa'da 10 milyon hektar ve Türkiye'de ise 14,6 milyon hektar (dünyada 46'ncı sırada) mera arazisi bulunmaktadır (Avcıoğlu vd. 2010). Dünyadaki toplam mera arazisinin % 12'si Çin'de bulunmakta olup, bu ülkeyi sırasıyla Avustralya (%11), ABD (%7), Brezilya (% 6), Kazakistan (%5), Suudi Arabistan (%5), Moğolistan (%4), Sudan (%3), Arjantin (%3) ve diğer ülkeler (%44) izlemektedirler (Şekil 3.1).



Şekil 3.1 Dünyada mera arazilerinin ülkelere göre dağılımı

Dünyada mera arazilerin kullanım durumları ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Örneğin, ABD'de mera arazileri, özel kişilerin mülkiyetinde bulunmaktadır. Federal devlete ait araziler eyaletlere ve çiftçilere dağıtılmış, şahıslardan sembolik bedeller alınmış veya karşılıksız olarak arazi devri ve tahsisi yapılmıştır. Bu alanlar halen çok

geniş meraya sahip tarım işletmeleri tarafından kullanılmakta olup, mera arazisinin %60'ının özel mülkiyete konu olduğu tespit edilmiştir. ABD'de hayvanların tükettiği kaba yemin %40'ı mera arazilerinden, %20'si tarla arazisinde yetiştirilen yem bitkilerinden ve % 40'ı ise sanayi (yoğun) yemlerinden sağlanmaktadır (Akyol 2011).

3.2 Türkiye'de Mera Arazilerinin Durumu ve Kullanımı

Türkiye'de en önemli kaba yem kaynaklarından biri çayır ve meralardır. 1940 yılında 44.2 milyon hektar olan çayır ve mera alanları olumsuz birçok nedenlerden dolayı 1991 yılına kadar büyük bir azalış içine girmiştir. 1998 yılında 4342 sayılı Mera Kanunu'nun kabul edilmesi ile birlikte mera arazisi tespit ve tahdit çalışmaları başlamıştır. Kanunun kabul edilmesinden itibaren yapılan çalışmalarla birlikte 2003 yılına kadar olan beş yıllık dönemde mera alanları 12.3 milyon hektardan 13.4 milyon hektara çıkarılmıştır. Türkiye, dünya mera alanlarının %0.38'ine sahip olup, dünya sıralamasında 46'ncı sırada yer almaktadır. Ülkemiz mera alanları AB ülkelerinin birçoğundan daha fazladır. AB'nin en fazla mera alanı olan ülkesi İspanya olup, bu ülke 11.5 milyon hektar arazi ile dünya mera alanlarının %0.33'üne sahiptir (Akyol 2011).

Cumhuriyet döneminde arazi varlığı ve kullanımında önemli ölçüde değişimin yaşandığı ve bu değişimin önemli ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerinin olduğu bilinmektedir (Tanrıvermiş 2003). 1940'lı yıllarda 44 milyon hektar olan mera arazisinin 1950'lerden sonra hızla azaldığı ve mera arazilerinin tarım alanı ve yerleşim alanlarına dönüştüğü dikkati çekmektedir. Tarım sayımı sonuçları ve envanter çalışmaları mera arazilerindeki dramatik azalışı açıklamak için yeterli olmaktadır. Mülga Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü verilerine göre 1970 yılında yaklaşık 21.6 milyon hektar olan mera arazisi, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) 2001 Tarım Sayımı sonuçlarına göre yaklaşık 14,6 milyon hektar ve 2012 yılında ise yaklaşık 9,5 milyon hektara düşmüştür. 1970 yılından 2012 yılına kadar geçen sürede mera alanlarında yaklaşık %44'lük azalış görülmüştür. Tarım bölgelerine göre mera arazilerinin tahrip düzeylerinin de farklılık gösterdiği ve bölgelerin tarım potansiyelleri ile kentleşme ve sanayileşme düzeylerine göre mera arazilerinin hızla azalış gösterdiği dikkati çekmektedir (Çizelge 3.1). Bölgelere göre mera

arazilerinin ot veriminin büyük ölçüde değişim gösterdiği ve en yüksek ot veriminin Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgesi'nde elde edildiği görülmektedir (Çizelge 3.1).

Çizelge 3.1 Türkiye’de bölgelere göre mera alanlarının değişimi (Anonim 2014a)

Bölgeler	1970 KHGM Çalışması		1991 Tarım Sayımı		2001 Tarım Sayımı		1998-2012 Dönemi		Kuru Ot Verimi (Kg/Ha)
	Alan (Ha)	Oran (%)	Alan (Ha)	Oran (%)	Alan (Ha)	Oran (%)	Alan (Ha)	Oran (%)	
Ege	1.027.900	1,32	615.900	0,79	802.879	1,03	356.766	0,46	600
Marmara	463.600	0,59	564.100	0,72	552.662	0,71	274.391	0,35	600
Akdeniz	1.002.400	1,29	434.300	0,56	659.334	0,85	515.894	0,66	500
İç Anadolu	5.884.200	7,54	3.890.300	4,99	4.570.182	5,86	3.371.816	4,32	450
Karadeniz	1.993.100	2,56	1.556.000	1,99	1.533.605	1,97	1.062.285	1,36	1.000
Doğu Anadolu	9.162.100	11,75	4.573.400	5,86	5.485.449	7,03	3.373.499	4,32	900
Güneydoğu Anadolu	2.165.100	2,78	743.600	0,95	1.012.576	1,30	530.885	0,68	450
Toplam	21.698.400	-	12.377.600	-	14.616.687	-	9.485.536	-	-

Not: Hesaplama ülkenin yüzölçümü 78.000.000 hektar olarak alınmıştır

Türkiye’nin yıllık 50 milyon ton kaba yem ihtiyacı dikkate alındığında, kaliteli kaba yem açığı 4.3 milyon gözükmekte ise de, sap, saman ve anız artıkları, kaliteli kaba yem olarak değerlendirilmediğinden, ülkenin kaliteli kaba yem açığı 14.3 milyon ton olduğu tahmin edilmektedir (Akyol 2011). Bu açığın kapatılması için çayır ve mera alanlarının ıslah edilerek otlatma kapasitelerinin artırılması, ekili tarla arazileri içinde yem bitkilerinin payının % 25’lere çıkarılması, yıl boyunca ihtiyaç duyulan yeşil ve kuru kaba yem ihtiyacının giderilmesi için yeşil yem zincirinin kurulması veya silaj yapımının yaygınlaştırılması ile gerekli görülmektedir (Akyol 2011). Mera arazilerinin korunması, otlatma dönemine uyulması ve tekniğine uygun bakımları yapılarak uzun süreli kullanılabilir şekilde muhafaza edilmesi önem arz etmektedir. Meraların mevcut kuru ot üretiminin 12 milyon tondan daha yukarılara çıkarılması yoluyla kaliteli kaba yem açığının önemli ölçüde kapatılması mümkün olabileceği açıktır (Akyol 2011).

3.3 Kamu Orta Malları Sicili

Kamu malı olan mera arazilerinin uygulamada tapu tescilleri yerine “kamu orta malları siciline” kaydın yapıldığı ve bunun yasal dayanağını 3402 Sayılı Kanunun 16/B ve 4342

Sayılı Kanunun 10'uncu maddeleri oluşturduğu bilinmektedir. Konu ile ilgili olarak Tapu Sicil Tüzüğü'nün "kamu orta malları sicili" başlıklı 92'nci maddesinde ise; "Mera, yaylak, kışlak gibi kamu orta malları, özel siciline yazılır ve hangi köy veya belediyeye tahsisli olduğu belirtilir. İlgili belgeler özel dosyasında saklanır" düzenlemesi bulunmaktadır.

Kamu orta malı niteliğindeki taşınmazların, sicile tescili yönüyle 3402 Sayılı Kanundan önceki dönemde de mülga 5602 sayılı Tapulama Kanunu'nun kamu malları ile ilgili 14'üncü maddesinde; belediye, özel idare ve köylerde kamu hizmetinde kullanılan taşınmazlarla kamunun yararlanmasına terk ve tahsis edilmiş orta mallarının, söz konusu tüzelkişilikler adına tespit edilmekle birlikte, söz konusu yerler özel mülkiyete konu olamayacağı için tapu kütüğüne tescillerinin yapılmayacağı, mülga 509 Sayılı Kanun ve 766 Sayılı Tapulama Kanununda, kamu hizmetinde kullanılan mallarla kamunun yararlanmasına terk ve tahsis edilen orta malları ayrı ayrı mütalaa edilerek 35'inci maddeleri ile orta mallarının parsel numarası verilmek suretiyle sınırlandırmasının yapılıp tescil harici bırakılacağı, 36'ncı maddesi ise kamu hizmetlerinde kullanılan taşınmazların ilgili tüzel kişilikler adlarına tespitlerinin yapılacağı hükümleri yer almıştır. Belirtilen yasal düzenlemelerin yürürlükte olduğu tarihlerde bu hükümlere göre ve mülga 2613 Sayılı Kanunun uygulama alanlarında da bu hükümlere göre işlem tesis edilmiştir.

1973 tarihinde yürürlüğe giren mülga 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu hükümleri ve TKGM'nin mülga 1427 sayılı Genelgesi uyarınca bazı yerlerde mera, yaylak ve kışlaklar özel kütüklerine (Mera, Yaylak ve Kışlak Kütüğü) bölge itibariyle tescil edilmiştir. TKGM'nin 1496 sayılı Genelgesine göre 3402 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonraki dönemde de, 1973 tarihli ve 1427 sayılı Genelgeye göre Mera, Yaylak ve Kışlak Kütüğü tutulmaya başlamış olan yerlerde, söz konusu kütüklerin kullanılmasına devam edilmiştir.

3402 Sayılı Kanunun 1987 tarihinde yürürlüğe girmesiyle 3402 sayılı Kanunun 16/B maddesinde sözü edilen siciller (Kamu Orta Malları Sicili) tutulmaya başlanmıştır. 2013 tarihinde yürürlüğe giren yeni Tapu Sicil Tüzüğü'nün 7'nci maddesinde; aziller sicili, düzeltmeler sicili ve tapu envanter defteri ile birlikte yardımcı siciller arasında sayılan "kamu orta malları sicili" üzerinde yapılacak işlemler TKGM'nin 2004/16 sayılı

Genelgesinde tahsis kararı değişiklikleri ve nitelik değişikliğine bağlı işlemler olarak açıklanmıştır.

Kamu orta malları sicili, bölge (ilçe) esasına göre tutulur. Kadastrosu yapılacak olan yerlerdeki kamu orta mallarının tescilleri kadastro müdürlüklerince bu sicillere yapılmaktadır. Tescil sırasında her mahalle ve köy için ayrı sayfa tahsis edilmeden tesciller sıra ile yapılmaktadır. Kamu orta mallarının tahsis edildiği köy veya mahallede değişiklik olduğu takdirde, bu durum ‐tahsis kararı ve değişen tahsis kararlarının tarih ve sayısı‐ sütununda gösterilmektedir.

Kamunun ortak kullanımına ayrılan kamu orta malı niteliğindeki taşınmazların Türk Medeni Kanunu'nun 999'uncu maddesinde belirtilen şekilde kısmen veya tamamen tapu kütüğüne tescilini gerektirir bir durumun meydana gelmesi halinde (tescili gerekli bir aynı hakkın kurulması söz konusu olursa), işlemin sonucu ve münakaleler ‐düşünceler‐ sütununda gösterilmektedir.

4342 sayılı Kanun'un ‐Mera, Yaylak ve Kışlak İddiasının İspatı‐ başlıklı 21'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre; 4342 Sayılı Kanuna göre tahsis yapılmış köy veya belediyelerde, mera, yaylak ve kışlak alanları ile ilgili iddialar, ilgili Tapu Müdürlüğünde tutulan özel sicillerin tanziminden sonra, ancak bu sicildeki kayda dayanılarak ispat edilebilir (Anonim 2014b).

Kamu orta malları sicilinde ilgili sütunlara ayrılan alanların işlem yoğunluğuna bağlı olarak bazı durumlarda yetersiz kalması, anılan sicillerin kağıt ortamında yeniden tasarlanarak basılmasının zaman ve emek kaybının yanı sıra yüksek bir maliyete de neden olacağı değerlendirildiğinden, 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 9'uncu maddesinin 4'üncü fıkrası ve mülga Tapu Sicil Tüzüğü'nün 6'ncı maddesinin 2'nci fıkrasının Genel Müdürlüğe verdiği yetkiye istinaden ‐kamu orta malları sicilinin‐ 01.04.2013 tarihinden itibaren sadece elektronik ortamda (Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi - TAKBİS) tutulmasına karar verilmiştir (Anonim 2014c). 6083 Sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasına göre TKGM'nin sicillerin ve arşivin elektronik ortamda tutulmasına karar vermeye yetkili olduğu hükmü

yer almakta olup, bu çerçevede TKGM tarafından elektronik sicil oluşturma çalışmalarının yapıldığı vurgulanmalıdır.

3.4 Osmanlı Hukukunda Mera, Yaylak ve Kışlaklar

Tanzimat'a kadar olan dönemde Osmanlı Devleti arazisi hukuki statüsü yönünden; vakıf arazi, mülk arazi ve miri arazi olmak üzere üçe ayrılmıştır. Bu arazilerin hukuki statüsünü belirleyen bağımsız bir düzenleme bulunmamaktadır. Her il için düzenlenen il defterlerinin başına şerh edilen kanunnameler ile sorun çözülmeye çalışılmıştır. İl kanunnamelerinde mera, yaylak ve kışlakların statüsünü kesin ve açık biçimde açıklayan hükümler söz konusu değildir. Arazi üzerinde devlet mülkiyeti temel kuraldır. Bu kural günün koşulları içerisinde farklılık gösterse de, 1839 yılında yayımlanan Gülhane Hattı Hümayunu'na kadar sürmüştür. 1858 yılında Arazi Kanunnamesi'nin kabulü ile de Osmanlı arazi varlığı yeni bir statüye kavuşmuştur (Kapan 1998).

1274/1858 tarihli Arazi Kanunnamesi, Osmanlı arazi sisteminde yeni bir başlangıç olmuş ve arazi alanında ilk defa bütün hükümleri bir araya getiren bir kanunname çıkarılmıştır. Arazi Kanunnamesi Osmanlı arazisini; mülk arazi, miri arazi, metruk arazi, vakıf arazi ve mevat arazi olmak üzere beş gruba ayırmış (Arazi Kanunu, md.1 – md.6 arasındaki hükümler) bir kariye ve kasaba veya kura ve kasabat-ı müteaddidenin umum ahalisine terk ve tahsis olunan mera, yaylak ve kışlakları metruk araziden saymıştır (Kapan 1998).

Metruk arazi, bir mülkiyet veya tasarruf hakkına konu olmaz. Sadece kamunun intifa (yararlanma) hakkı bulunmaktadır. Ancak bu hak nev'i şahsına münhasır bir hak olup, herkes başkalarına zarar vermeyecek biçimde kullanır. Ancak hiçbir zaman tasarruf hakkı seviyesine ulaşmaz. Hiç kimse bu yerler üzerine hukuki ve fiili tasarruflarda bulunamaz. Münhasıran istifade edemez, istifade etmeye kalkarsa menolunur. Arazi-i metruken sayılan yerler alınıp satılamaz. Devlet tarafından dahi tahsis cihetleri değiştirilemez (Kapan 1998). Arazi Kanunnamesi'nin 97-102 ve 105'inci maddelerine göre mera, yaylak ve kışlakların nitelikleri ve bunlardan faydalanma şekilleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Kapan 1998):

- (i) Bir yerin mera, yaylak ve kışlak sayılabilmesi için, bir köy veya kasaba halkına bu amaçla tahsis edilmesi veya öncesi bilinmeyen zamandan beri bu amaçla kullanılması gerekir.
- (ii) Mera, yaylak ve kışlaklar sadece kendilerine tahsis yapılmış köy veya kasaba halkı tarafından kullanılabilir.
- (iii) Mera, yaylak ve kışlaklar satım sözleşmesine konu olamazlar.
- (iv) Meraların amacı dışında tasarruf edilmesi, üzerine ağıl, mandıra, ahır, ev ve bina yapılması, bağ kütükleri ve ağaçlar dikilip bağ ve bahçe haline dönüştürülmesi, sökülerek tarıma elverişli hale getirilmesi mümkün değildir. Eğer bu yerlere bina ve ağaçlar ihdas ve tecavüz eden olursa, herhangi bir zamanda halk tarafından men ettirebilir. Ancak yaylak ve kışlaklarda ahalinin rızasıyla tarımsal faaliyet yapılabilir. Yaylak ve kışlaklar üzerine zorunlu nedenlerle ağıl ve yayla evi gibi hafif inşaat niteliğindeki tesisler yapılabilecektir.
- (v) Başka köy halkı, bu meraya hayvan süremez. Mera hangi köy veya kasaba halkına tahsis edilmişse, o köyün halkı meradan yararlanabilir. Köye sonradan yerleşenler de mera arazisinden yararlanabilirler. Köye sonradan yerleşmek meradan yararlanma hakkı vermez. Ayrıca herkes eskiden beri ne kadar hayvan otlata gelmişse, o kadar hayvan otlatma hakkına sahiptir. Köy sınırlarında yapılacak değişiklikler meradan yararlanmaya etkili değildir.
- (vi) Mera, yaylak ve kışlaklar zaman aşımı ile mülk edinilemezler.
- (vii) Meralardan yararlanma ücretsizdir. Ancak yaylak ve kışlaklardan yararlanan ahalden ücret alınır. Yaylak ve kışlaklardan ücret alınması, alınacak ücretin miktarının, Defterhanede kayıtlı olması şartına bağlanmıştır.

3.5 Cumhuriyet Döneminde Mera, Yaylak ve Kışlaklar

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte hukuk alanında yapılan düzenlemeler kapsamında eşya hukuku alanında da önemli değişiklikler yapılmış ve mülga 1926 tarih ve 743 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda eşya hukukuna ilişkin hükümler bir araya getirilmiştir. Ancak kamu malları olarak nitelendirilen ve 743 Sayılı Kanunun 641'inci maddesindeki menfaati umuma ait mallar için 1998 yılına kadar olan dönem boyunca kapsamlı bir düzenleme

yapılmamış, bu mallara ilişkin düzenlemeler dağılık olarak çeşitli kanunlar içine serpiştirilmiştir (Kapan 1998).

Mera, yaylak ve kışlaklar konusunda da aynı eğilimin hâkim olduğu görülmektedir. Mülga 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu yürürlüğe girinceye kadar mera, yaylak ve kışlaklara ilişkin işlemler; Arazi Kanunnamesi ve 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu hükümleri gereğince mülga Toprak-İskan Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmüş, 1757 Sayılı Kanun mera, yaylak ve kışlak arazileri ile ilgili işlemleri yapmak görevini reform bölgeleri ile sınırlı olarak Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı'na vermiştir. Mülga Toprak İskân Genel Müdürlüğü mera, yaylak ve kışlaklara ilişkin işlemleri, reform bölgeleri dışında yapmaya devam etmiştir. 1757 Sayılı Kanun'un Anayasa Mahkemesi'nce iptalinden sonra reform bölgeleri olarak ilan edilen yerlerde bu konuda tekrar bir yasal boşluk oluşmuştur (Kapan 1998).

3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Toprak-İskân Genel Müdürlüğü lağvedilerek yetkiler, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Dolayısıyla mera, yaylak ve kışlaklarla ilgili genel yetkili kuruluş da bu genel müdürlük olmuştur. Ayrıca 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu ile uygulama bölgelerine münhasır olmak üzere Toprak ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun ile orman sınırlar dışına çıkarılan yerler ile sınırlı olmak üzere Orman Bakanlığı'na mera, yaylak ve kışlak arazileri konusunda bazı yetkiler verilerek yasal boşluğun doldurulmasına çalışılmıştır. Diğer taraftan 442 sayılı Köy Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 2644 sayılı Tapu Kanunu, 3402 sayılı Kadastro Kanunu gibi birçok yasal düzenlemede mera, yaylak ve kışlaklara dair hükümlere yer almışsa da, söz konusu hükümlerin mera arazilerinin etkin yönetimi için yeterli olmadığı ve esas amaca hizmet etmekten çok uzak bulunduğu değerlendirilmiştir (Kapan 1998).

Belirtilen yasal düzenlemelerin mera, yaylak ve kışlakların hukuki statüsü ve yararlanma şekli konusunda yeterli hüküm ihtiva etmemesi nedeniyle 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi'nin mera, yaylak ve kışlaklara ilişkin hükümleri bugüne kadar uygulama

alanı bulmuştur (Kapan 1998). Bu koşullarda 1998 tarih ve 4342 sayılı Mera Kanunu; mera, yaylak ve kışlak arazisi ile hükümleri bir araya getirerek bu alanda önemli bir eksikliği gidermede etkili olmuştur.

3.6 Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu Açısından Meralar

Belediye yönetimlerine ilişkin olarak 14/4/1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu 4'üncü maddesinde; “ötedenberi müştereken intifa edilen çayır, yayla ve korulardan mer'a ve menba ve tepelerden taamülü veçhile alakadarların istifade hakları bakidir. Bu suretle belediye sınırı dahilinde kalıp başkalarının hakkı intifaları bulunan bu kabil yerler hakkında sınır kağıdına şerh verilir” hükmü yer almıştır. Buna göre 1580 Sayılı Kanun ile belediye sınırları içindeki mera arazisi ve diğerk kamusal alanlardan yararlanma hakları korunmuş ve doğal kaynak tahriplerine kolaylık sağlanmamıştır.

Mülga 1580 Sayılı Kanunun 70'inci maddesinde; belediye meclislerinin karar vereceğı işler arasında; kamu yararına ait belediye taşınmazlarının bir hizmete tahsisi, tahsis şeklinin değıştirilmesi veya akar haline getirilmesi gibi işler de sayılmıştır. 159'uncu madde ise belediye sınırları içerisinde sahipsiz arazi mahiyetindeki seyrangah, harman yeri, mera ve koruluk gibi yerler ile belediye tarafından doldurulmuş olan yerlerin, yıkılmış kale ve kulelerin metruk arsaları ve enkazları tasarruf, idare ve bakım ve gözetimi, bütün hak ve yükümlülükleri ile birlikte gelirleri belediyeye devredildiğı kuralını getirmiştir. 1580 Sayılı Kanunun 70'inci ve 159'uncu maddelerin birlikte değılendirilmesi ile belediye meclislerinin meralardan yararlanma ve kullanma şekillerini düzenleme yetkilerinin olduğı kanaatine ulaşılmıştır. Belediyeler zamanla meydana gelen arsa ihtiyacını karşılayabilmek için, beldelerine ait meraları parselleyip satmış ve mera arazilerinin özel mülkiyete geçmesini sağlamışlardır. Mera alanlarının kullanımının belediyelerinin tasarrufuna bırakılmış olması, uygulama hataları ve farklılıklara da neden olmuştur. 4342 Sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra, kanunun 33'üncü maddesi ile mülga 1580 Sayılı Kanunu 159'uncu maddesinde değışiklik yapılmış ve madde metininden “mera” ifadesi çıkarılmıştır. Bu yolla belediye sınırları içinde sahipsiz arazi mahiyetindeki seyrangah, harman yeri, koruluk ve belediye tarafından doldurulmuş olan yerlerin, yıkılmış kale ve kulelerin metruk arsaları ve enkazlarının

tasarruf, idare ve bakım ve gözetimi, bütün hak ve yükümlülükleri ile birlikte gelirleri belediyeye devredildiği şeklini almıştır.

Belediye yönetimleri konusunun 2000’li yıllarda yeniden düzenlendiği görülmektedir. Mera alanlarının sınırlandırılması ve kullanımı ile ilgili 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda bazı hükümlerin yer aldığı görülmektedir. 5393 Sayılı Kanuna göre yeni kurulan bir belediyenin sınırları, belediyelerin kurulmasından itibaren 6 ay içinde tespit edilecek ve eskiden beri o yerleşim yerinin kullanımına bırakılan çayır, mera, otlak, yaylak gibi yerler de belediye sınırları içerisinde kalması kaçınılmaz olacaktır. Ayrıca belediyenin sınırları içerisinde kalan ve eskiden beri komşu belde veya köy halkı tarafından yararlanılan çayır ve mera gibi yerlerin geleneksel yararlanma hakları devam etmekte ve bu haklar için sınır kâğıdına şerh konulmaktadır.

6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 16’ncı maddesi ile 5393 Sayılı Kanun’un 12’inci maddesine eklenen fıkra ile bir belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köy, köy bağılı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak ve kışlak gibi yerlerden, bu mahalle sakinleri, varsa diğer hak sahiplerinin 4342 Sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam edecekleri hüküm altına alınmıştır.

5393 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile mülga 1580 Sayılı Kanunun 159’uncu maddesi 79’uncu madde olarak yeniden düzenlenmiştir. 5393 Sayılı Kanunun 79’uncu maddesi; “Diğer kanunlarla getirilen hükümler saklı kalmak üzere, mezarlıklar ile belediye sınırları içinde bulunan ve sahihsiz arazi niteliğinde olan seyrangâh, harman yeri, koruluk, dinlenme yerleri, meydanlar, bataklık, çöp döküm sahaları, yıkılmış kale ve kulelerin arsaları ve enkazı ve benzeri yerler belediyenin tasarrufundadır. Belediye tarafından deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar, Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılır” hükmünü amirdir. 4342 Sayılı Kanun ve 5393 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle belediyelerin

meraları re'sen tasarruf etme yetkisi ortadan kaldırılmış ve 4342 Sayılı Kanunun hükümleri fiilen uygulamaya girmiştir. Ancak hızlı kentsel büyüme ve dönüşüm çalışmalarına olan yoğun gereksinim dikkate alınarak 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanuna göre riskli alanlar ve riskli yapılarda yaşayanların nakledilmesi için Bakanlıkça ihtiyaç duyulan taşınmazların 4342 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde kapsamında tahsis amaçları değiştirilerek tapuda Hazine adına tescil edilmesi ve bu taşınmazların kentsel dönüşüm için kullanılması da mümkün kılınmıştır.

3.7 4342 Sayılı Mera Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Analizi

Türkiye'de 1998 tarihinde 4342 sayılı Mera Kanunu yürürlüğe girinceye kadar olan dönem boyunca mera, yaylak ve kışlak arazilerini düzenleyen münhasır bir kanun bulunmamaktadır. Mera, yaylak ve kışlaklarla ilgili olarak farklı kanunlarda bazı hükümler yer almıştır. Bu durum doğal olarak uygulamada bazı sorunlara neden olmuştur. Ayrıca meraların bakım, ıslah ve koruma konuları da sürekli ihmal edilmiştir. Netice olarak ülkenin mera arazilerinin yüzölçümlerinde büyük azalış meydana gelmiştir. Mera arazileri ile ilgili olarak karşılaşılan sorunların giderilmesinde bilimsel çalışmalar ve

Yargıtay içtihatları önemli rol oynamış ve uygulamaya da yön vermiştir. Özellikle Yargıtay'ın kararları ile mera arazileri konusunda hassasiyet gösterdiği dikkati çekmektedir (Anonim 2014b).

Türkiye'de mera arazilerinin mülkiyeti, kullanımı ve korunması konusunda farklı dönemlerde yasa tasarı ve taslakları hazırlanmış ve özellikle 1950 sonrası dönemde konu sürekli gündemde olmuştur. İlk olarak 1955 yılında ve daha sonra 1980, 1991 ve 1996 yıllarında olmak üzere 4 kez Mera Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve nihayet 25 Şubat 1998 tarihinde TBMM genel kurulunda görüşmelere başlanılmış ve 28 Şubat 1998 tarihinde 4342 sayılı Mera Kanunu yasalaşarak yürürlüğe girmiştir.

3.7.1 4342 Sayılı Kanunun getirdiği yenilikler

4342 Sayılı Kanun ile daha önce çeşitli kanunlarla tahsis edilmiş veya kadimden beri kullanılan mera, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlak ve çayırların tespiti, tahdidi ile köy veya belediye tüzel kişilikleri adına tahsislerinin yapılması, belirlenecek kurallara uygun bir şekilde kullandırılması, bakım ve ıslahının yapılarak verimliliklerinin artırılması ve sürdürülmesi, kullanımlarının sürekli olarak denetlenmesi, korunmasını ve gerektiğinde kullanım amacının değiştirilmesi gibi konularda düzenleme yapılmıştır. 4342 Sayılı Kanun ile getirilen yenilikler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Kapan 1998):

- (i) Mera, yaylak ve kışlaklara ilişkin hükümler bir araya getirilerek uygulayıcılara kolaylık sağlanmıştır.
- (ii) Daha öncede yapılan düzenlemelerin aksine kanunun kapsamına, ayırım yapılmaksızın ülkemizin tamamı alınarak uygulanabilirliği sağlanmış ve böylece 2924 Sayılı Kanun, 3083 Sayılı Kanun ve 3202 Sayılı Kanun ile çeşitli kuruluşlara verilen yetkiler tek elde toplanmıştır.
- (iii) Çeşitli kanunlarla mera, yaylak ve kışlaklara ilişkin olarak farklı kuruluşlara verilen yetkiler kaldırılarak, bu taşınmazlar konusundaki yetkiler Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na ve mera komisyonlarına verilmiştir.
- (iv) Daha önce yapılan düzenlemelerde mera, yaylak ve kışlakların tespit ve tahsisine ağırlık verilmiş, bakım ve ıslah yönü ihmal edilmiştir. 4342 Sayılı Kanun ile bakım ve ıslah konusunda da birtakım hükümler getirilmiştir.
- (v) Mera, yaylak ve kışlakların imar planları yoluyla vasıflarının değiştirilmesi uygulamasına son verilerek, bu taşınmazların imar planı sınırları içine alınması, Maliye Bakanlığı ve valiliklerin uygun görüşüne istinaden Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın onayına bırakılmıştır.
- (vi) Mera, yaylak ve kışlakların bakım, ıslah, koruma, kontrol ve uygun kullanımı konularında alınacak tedbirlerin tespiti için tarımsal araştırma enstitüleri ve üniversiteler bünyesinde mera araştırma bölümlerinin kurulması öngörülmüştür.
- (vii) Mera, yaylak ve kışlaklardan yararlananlardan ücret alınması esası benimsenmiş, ayrıca mera, yaylak ve kışlaklardan yararlanan çiftçi ailelerine yapılacak bakım ve ıslah

çalışmalarına ait giderlere katılma zorunluluğu getirilmiştir. Bu katılma şekli nakdi olabileceği gibi, aynı de olabilir.

(viii) 3402 sayılı Kadastro Kanunu ile getirilen mera, yaylak ve kışlakların özel sicillerine kaydı aynen benimsenmiş ve ayrıca bu malların Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı il müdürlüklerinde envanterinin tutulması zorunluluğu getirilmiştir.

(ix) İhtiyaç fazlası mera, yaylak ve kışlaklar ile ıslah ve bakıma muhtaç mera, yaylak ve kışlakların ıslah ve bakımını yapacak gerçek ve tüzelkişilere kiralanmasına imkân verilmiş ve bu araziler üzerinde yapılacak yapı ve tesisler de açıklığa kavuşturulmuştur.

3.7.2 Mera Kanununa göre mera, yaylak ve kışlakların özellikleri

4342 Sayılı Kanuna göre mera, yaylak ve kışlak arazilerinin temel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Kapan 1998):

- (i) Mera, yaylak ve kışlakların kullanma hakkı bir veya birden çok köy veya belediye halkına ait olacaktır.
- (ii) Mera, yaylak ve kışlaklar devletin hüküm ve tasarrufu altındaki arazilerdendir.
- (iii) Mera, yaylak ve kışlak araziler özel mülkiyete konu olamazlar.
- (iv) Tahsis amacı değiştirilmedikçe amacı dışında kullanılamazlar, amaç dışı kullanım suretiyle vasfı bozulan mera, yaylak ve kışlakları tekrar eski konumuna getirmek için yapılan masraflar sebebiyet verenlerden tahsil edilir.
- (v) Mera, yaylak ve kışlak arazileri zamanaşımı ile mülk edinilemezler.
- (vi) Mera, yaylak ve kışlakların kullanım hakkı kiraya verilebilir.
- (vii) Mera, yaylak ve kışlak olarak tespit edilen yerler özel siciline kaydedilir. Ayrıca Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü tarafından envanteri tutulur.

3.7.3 Mera komisyonlarının kurulması ve görevleri

3.7.3.1 Mera komisyonlarının kurulması

4342 Sayılı Kanuna göre mera, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsisi Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Uygulamaları yürütmek üzere kanun

mera komisyonlarının kurulmasını öngörmüştür. Bu komisyonlar; illerde valinin görevlendireceği bir vali yardımcısı başkanlığında, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı il müdürü, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı il müdürlüğünden konu uzmanı bir ziraat mühendisi, İl Özel İdaresinden bir ziraat mühendisi, Defterdarlıktan veya bulunamaması halinde vali tarafından görevlendirilecek bir hukukçu, Milli Emlak Müdürlüğünden bir temsilci, Kadastro Müdürlüğünden bir teknik eleman, Ziraat Odası Başkanlığından bir temsilcisi olmak üzere 8 kişiden oluşmaktadır. Buna ilave olarak komisyona; orman içi, orman kenarı ve orman üst sınırında bulunan mera, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsisi çalışmalarında, ilgili orman teşkilatından bir orman mühendisi, 3083 Sayılı Kanun uyarınca reform bölgesi ilan edilen alanlarda bulunan mera, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsisi çalışmaları için Tarım Reformu Genel Müdürlüğünden bir ziraat mühendisi de üye olarak görevlendirilir. Komisyonlar, valilik onayı ile oluşturulur. Vali yardımcısının bulunmadığı zamanlarda Bakanlık il müdürü veya görevlendireceği konu uzmanı ziraat mühendisi komisyona başkanlık eder.

Mera, yaylak ve kışlaklara ilişkin işlemler komisyonca yapılır. Mera, yaylak ve kışlak varlığı ile hayvancılık potansiyeli dikkate alınarak ihtiyaç duyulan il merkezi ve ilçelerde komisyona bağlı olarak çalışacak ve tespit, ölçme, harita yapma ve yer gösterme çalışmalarını yapmak üzere ilçelerde kaymakamın ve illerde ise komisyonun teklifi ve valinin onayı ile teknik ekipler oluşturulur. Teknik ekipler; Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı il veya ilçe müdürlüğünden bir ziraat mühendisi, İl Özel İdaresinden veya Büyükşehir Belediyesi Başkanlığından (mülga Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünde) bir ziraat mühendisi veya teknik eleman, Kadastro Müdürlüğünden bir teknik eleman, Millî Emlak Müdürlüğünden bir temsilci, orman içi, orman kenarı ve orman üst sınırı meraları ile ilgili olarak bir orman mühendisi, 3083 Sayılı Kanunun uygulama alanlarında Tarım Reformu Genel Müdürlüğünden bir ziraat mühendisi, meradan yararlanan köy ise köyün muhtarı, belediye ise belediye temsilcisi ile komisyonun teklifi ve valinin onayı ile seçilen iki mahallî bilirkişiden oluşmaktadır. Esasen belirtilen komisyonlar ve teknik ekiplerde mutlaka mera, yaylak ve kışlak arazisi ihtiyaç analizi, arazi değerlendirme, ihtiyaç fazlası arazinin tespiti, kira tespiti, cins değişikliğini istenen faaliyetin sosyal fayda-masraf analizi, cins değişikliğinin ülke ekonomisi ve yerel toplum ekonomisine katkılarının karşılaştırmalı değerlendirilmesi, cins değişikliğinin gelir kaybı etkisinin analizi ve

uluslararası standartlara göre gelir restorasyonu politikalarının geliştirilmesi ve uzun dönemde sürdürülebilir arazi yönetimi kararlarının geliştirilmesi çalışmalarının rasyonel olarak yapılabilmesi için mutlaka gayrimenkul geliştirme ve yönetimi uzmanlarının da üye olarak katılımının sağlanması zorunlu görülmektedir (Tanrıvermiş ve Aliefendioğlu 2018).

3.7.3.2 Mera komisyonlarının görev ve yetkileri

4342 Sayılı Kanuna göre illerde valilik bünyesinde kurulması gereken mera komisyonlarının başlıca görev ve yetkileri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- (i) Bölgenin ekonomik durumunu, iklim özelliklerini, toprak işleme esaslarını, arazi kullanma şekillerini ve kullanma kabiliyet sınıflarını dikkate alarak yörenin mera, yaylak ve kışlak ihtiyacını ve sulama ve geçit yerlerini tespit etmek,
- (ii) Mera, yaylak ve kışlaklar ile bunlardan ilgili sulama ve geçit yeri olarak belirlenen yerleri ilgili köy veya kasaba tüzel kişiliğine tahsis etmek,
- (iii) Mera, yaylak ve kışlak ihtiyaçlarındaki değişme ve gelişmeleri de dikkate alarak tahsis kararında değişiklik yapmak,
- (iv) İllerde mera, yaylak ve kışlakların tespit ve tahdidini yapacak teknik ekipleri belirlemek ve görevlendirmek,
- (v) Teknik ekiplerce yapılacak tespit ve tahdit çalışma sonuçlarını ilan etmek ve askı ilan süresi içinde yapılacak itirazları karara bağlamak,
- (vi) Köy veya belediye sınırları içinde çiftçilikle geçinmek üzere yerleşenlerle bu yerleşim yerinde oturup yeni aile kuranlara mera, yaylak ve kışlağın, söz konusu tarihteki yeterlilik durumunu dikkate alarak yararlanma hakkı tanımak,
- (vii) Bölgenin ekonomik durumunu otlatma kapasitesi ve otlatma süresini, dikkate alarak mera, yaylak ve kışlaklardan yararlanacak hak sahiplerinden her yıl alınacak yararlanma ücreti ile bakım ve ıslah çalışmalarına çiftçi ailelerinin katılma şekil ve süresini belirlemek,
- (viii) Mera, yaylak ve kışlaklarda otlatma haklarını belirlemek,
- (ix) Bakım, koruma ve ıslah sonucu mera, yaylak ve kışlağın otlatma ve barındırma kapasitesindeki bir artış olması halinde, köy ve belediyelerin teklifi üzerine yapılacak tespit sonucu otlatılacak hayvan sayısını arttırmak,

- (x) Mera, yaylak ve kışlaklarda yapılacak bakım ve ıslah çalışmalarına yararlanacak çiftçi ailelerinin katkılarını belirlemek,
- (xi) Köy ve belediyelere tahsisli ve kadimden beri bu amaçla kullanılan mera, yaylak ve kışlaklar üzerinde zilyetlik yoluyla hasım gösterilmeksizin yapılmış bulunan tescillerin iptalini sağlamak üzere durumu Hazineye ihbar etmek,
- (xii) Gerektiğinde bölgede 3083 Sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasını Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'ndan talep etmek.

3.7.4 Mera, yaylak ve kışlakların hukukî durumu

4342 Sayılı Kanuna göre mera, yaylak ve kışlak arazilerin hukukî durumlarına ilişkin olarak aşağıdaki hususların vurgulanması gerekir (Kazan 2012):

- (i) Mera, yaylak ve kışlaklar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.
- (ii) Bu yerlerin kullanma hakkı, bir veya birden çok köy veya belediyeye aittir.
- (iii) Evvelce çeşitli kanunlar uyarınca yapılmış olan tahsislere ve teessüs etmiş teamüllere göre; mera, yaylak ve kışlak arazilerinin köy veya belediye halkı tarafından kullanılmasına devam olunur.
- (iv) Mera, yaylak ve kışlaklar, özel mülkiyete geçirilemez, amacı dışında kullanılamaz, buralarda zaman aşımı uygulanmaz ve bu yerlerin sınırları daraltılamaz.
- (v) Mera, yaylak ve kışlakların kullanım hakkı kiraya verilebilir.
- (vi) Amaç dışı kullanılmak suretiyle vasıfları bozulan mera, yaylak ve kışlakları, tekrar eski konumuna getirmek amacıyla yapılan veya yapılacak olan masraflar, sebebiyet verenlerden tahsil edilir. Yapılan masraflar karşılığı tahsil edilen tutarlar genel bütçeye, yapılacak olan masraflar karşılığı tahsil edilen tutarlar ise il müdürlüklerince hazırlanan ıslah projelerine uygun olarak, söz konusu yerin ıslah çalışmalarında kullanılmak üzere, köy sandığında veya belediye bütçesinde açılacak hesaba gelir kaydedilir.
- (vii) Umuma ait çayır ve otlak yerlerinin kullanılmasında ve bunlardan yararlanılmasında mera, yaylak ve kışlaklara ilişkin hükümler uygulanır.
- (viii) Kadastro gören yerler, 3402 Sayılı Kanununun 16'ncı maddesinin (B) bendine göre düzenlenen özel siciline kaydedilir.
- (ix) 4342 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesi gereğince; mera, yaylak ve kışlakların tahsis

amacı değiştirildiğinde, söz konusu yerler Hazine adına tescil edilir. Buna göre, ilgili müdürlüğün talebi, komisyonun ve defterdarlığın uygun görüşü üzerine, valilikçe tahsis amacı değiştirilebilir ve söz konusu yerlerin tescilleri Hazine adına, vakıf meralarının tescilleri ise vakıf adına yaptırılır.

(x) Meralarda hiçbir bina, tesis ve inşaat yapılamaz. Ancak 4342 Sayılı Kanununun 20'nci maddesine göre; "yaylak ve kışlaklarda, 442 sayılı Köy Kanunu'nda öngörülen inşaatlar ile valiliklerden izin alınmak suretiyle imar mevzuatına göre yapılacak kullanma amacına uygun mandıra, suluk, sundurma ve süreklilik göstermeyen barınak ve ağıllar ile Turizm Bakanlığının talebi üzerine turizme açılması uygun görülen bölgelerde ahşap yapılar dışında, ev, ahır ve benzeri inşaatlar yapılamaz" hükmü belirtilen kapsamın dışındadır.

(xi) Tahsis yapılmış olan köy veya belediyelerde, mera, yaylak ve kışlak alanları ile ilgili iddialar, ilgili Tapu Müdürlüğünde tutulan özel sicillerin tanziminden sonra, ancak bu sicildeki kayda dayanılarak ispat edilir.

(xii) Tahsis kararlarında belirtilen haklara tahsislerin kesinleştiği tarihten itibaren 5 yıl geçtikten sonra, tespitlerden önceki hukuki sebeplere dayanılarak itiraz edilemez ve bunlara karşı dava açılmaz.

3.7.5 Mera, yaylak ve kışlakların tespit ve tahdidi

4342 Sayılı Kanuna göre tahdit; çayır, mera, yaylak ve kışlak arazisi olduğuna karar verilen yerlerin sınırlarının usulüne uygun olarak ülke nirengi sistemine dayalı 1/5000 ölçekli haritalar üzerinde belirtilmesini ve bu sınırların arazi üzerinde kalıcı işaretlerle işaretlenmesi, tespit de bir yerin mera, yaylak ve kışlak arazisi olup olmadığının resmi evrakla ve bilirkişi ifadeleri ile belgelendirilmesidir.

4342 Sayılı Kanun yürürlüğe girinceye kadar mera, yaylak ve kışlakların tespit ve tahdidi Orman Bakanlığı, Toprak ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nce yerine getirilmiştir. 4342 Sayılı Kanun ise mera, yaylak ve kışlakların tespit ve tahdidine ilişkin yetkileri mera komisyonlarına vermiştir. Mera, yaylak ve kışlakların tespit ve tahdidi, mera komisyonlarınca görevlendirilecek teknik ekiplerce yerine getirilir (Kapan 1998).

Kanun tespit ve tahdit yapılacak bölgelerin en az 30 gün önceden alışılmış yollarla ilanını öngörmüş, ilgili köy ve belediye başkanlıklarına tebligat yapılarak bunların mera, yaylak ve kışlakların kendilerine aidiyetlerine ilişkin bilgi ve belgeleri komisyona vermeleri zorunluluğu getirmiştir. Ayrıca ilgili orman teşkilatı müdürlükleri, Tapu Müdürlükleri ve diğer kuruluşlar gerekli bilgi ve belge örneklerini en kısa sürede komisyonlara vermekle yükümlüdürler. Muhtarlar veya belediye başkanları, köy veya belediye sınırları içindeki ailelerin sayısını ve bunlara ait hayvanların cins ve miktarları ile mera, yaylak ve kışlaklardan kimlerin ne şekilde ve ne miktarda yararlandıklarını da, aynı süre içinde yazılı olarak komisyona bildirmekle yükümlüdürler (Kapan 1998).

Teknik ekipler; mevcut mera, yaylak ve kışlaklarla, 4342 Sayılı Kanun gereğince mera, yaylak ve kışlak kapsamına alınacak alanları tespit ederek, bu alanların sınırlarının belirlenmesi ve işaret konulması işlemlerini yapar, 1/5000 ölçekli haritalar üzerinde bu yerleri sınırlandırır. Mera, yaylak ve kışlak olarak tespit edilen yerlerin sınırlandırılmasına esas olmak üzere, yapılması gereken arazide sınır belirlemesi ve işaret konulması işlemleri, ilgili köy muhtarları ile belediye başkanlarının veya görevlendirecekleri temsilcilerinin de hazır bulunması kaydı ile gerçekleştirilir (Kapan 1998).

Teknik ekipler tarafından 4342 Sayılı Kanunun uygulandığı köy veya belediyelerin ekolojik, tarımsal ve ekonomik özellikleriyle mevcut hayvan varlıkları ve bunların gelecekteki muhtemel gelişmeleri dikkate alınarak, Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan Mera Yönetmeliği ile belirlenen normlara göre mera, yaylak ve kışlak ihtiyaçları tespit edilir. Çalışma alanları içinde orman tahdidi yapılmamış orman içi mera, yaylak ve kışlaklar, Çevre ve Orman Bakanlığınca illerde görevlendirilen iki üyeden oluşan komisyonun görüşü alınarak tespit edilir. Bu işlemlerin sonunda bir tutanak düzenlenir ve hazır bulunanlarca imzalanır (Kapan 1998).

Çalışma alanları içinde orman tahdidi yapılmamış orman içi mera, yaylak ve kışlaklar, Çevre ve Orman Bakanlığınca illerde görevlendirilen iki üyeden oluşan komisyonun görüşü alınarak tespit edilir. Mahkeme kararı ile kesin hükme bağlanan, orman tahdidi kesinleşen ve kadastro yapılan yerlerde, kesinleşmiş sınırlar esas alınır. Mera, yaylak

ve kışlak olarak tespit ve tahdit edilen yerlerin haritalarının bir örneği ilgili Tapu Müdürlüklerine gönderilir.

Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde bulunan, Devletin hüküm ve tasarrufu altında veya Hazinesin özel mülkiyetindeki arazilerin mera, yaylak ve kışlak olarak tespit ve tahdit çalışmalarından önce Maliye Bakanlığında izin alınır. 4342 Sayılı Kanun uygulamalarında kullanılacak haritalar, Bakanlık tarafından gerektiğinde gerçek veya tüzel kişilere ihale yolu ile yaptırılabilir. Bakanlık bu ihaleler ile Kanun kapsamında uygulamaya konulan projelerde gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişebilir.

4342 Sayılı Kanun uygulamalarında kullanılacak haritaların Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında gerektiğinde gerçek veya tüzel kişilere ihale yolu ile yaptırılabilmesi de mümkündür. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında bu ihaleler ile 4342 Sayılı Kanun kapsamında uygulamaya konulan projelerde gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişebilir. 3402 Sayılı Kanun uyarınca programa alınan yerler, çalışmaların başlamasından en az 4 ay önce, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünce, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında bildirilir. Bu süre içinde bölgedeki mera, yaylak ve kışlakların tespit ve tahdidini mera komisyonları tarafından yapılarak, durum Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne intikal ettirilir. Komisyonlar, bu süre içinde mera tespit ve tahdit işlemlerini yapmadığı takdirde, bu işlemler, 3402 Sayılı Kanun hükümlerine göre kadastro komisyonlarınca gerçekleştirilir.

Mera, yaylak ve kışlak olarak tespit ve tahdit edilen yerlerin haritalarının birer örneği, ilgili Tapu Müdürlüğüne gönderilir. Kadastro gören yerler, 3402 Sayılı Kanununun 16'ncı maddesi (B) bendine göre düzenlenen özel siciline kaydedilir. Birden fazla il veya ilçenin sınırları içinde kalan mera, yaylak ve kışlaklar, idari sınırlar içerisinde kaldığı yerin Tapu Müdürlüğündeki özel sicile kaydedilir. Komisyonlar tarafından kadastro görmeyen yerlerde tespit, tahdit ve tahsisi yapılan mera, yaylak ve kışlaklar Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından özel sicile kaydedilmek üzere Tapu Müdürlüklerine bildirilir. Mera komisyonu ve Kadastro Müdürlüğü tarafından tespit, tahdit ve tahsis işlemleri yapılan mera, yaylak ve kışlakların, ayrıca Bakanlık il müdürlüğünce envanteri de tutulur.

3.7.6 Tespit ve tahditlere itiraz

Mera teknik ekiplerinin yaptıkları çalışmalarının sonuçları mera komisyonu tarafından ilgili köy ve belediyelerde 30 gün süreyle ilan edilir. Tespit ve tahdit sonuçlarına karşı ilan süresi içinde mera komisyonuna itiraz edilebilir. Bu süre içinde komisyona yapılan itirazlar 60 gün içinde karara bağlanır. Mera komisyonu itirazları inceleyerek aldığı kararlar ile tahsis kararları, ilgili köy veya mahalle muhtarlığı ile belediye başkanlığına, defterdarlık veya mal müdürlüğüne, orman müdürlüğüne ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'ne tebliğ edilir. Ayrıca köy ve belediyelerde ve bunların bağlı olduğu ilçelerde alışılmış araçlarla ilan edilir. Komisyon kararlarına karşı 30 günlük askı ilan süresi içinde veya tebligatı gereken hallerde tebliğden itibaren 30 gün içinde asliye hukuk mahkemesine, kadastro yapılan yerlerde ise kadastro mahkemesine dava açılabilir. Otuz günlük ilan süresi içinde dava açılmayan kararlar kesinleşir ve tapu müdürlüğüne gönderilerek özel sicile kaydedilir (Kapan 1998).

Dava konusu mera, yaylak ve kışlakların kadastro çalışma alanı dışında kalması halinde, kadastro mahkemelerinin yetkisi, bu alanlarla ilgili davaları da kapsar. 4342 Sayılı Kanun, tespit ve tahdit işlemlerine karşı komisyon nezdinde kimlerin itiraz edebileceğini veya komisyonun itiraz üzerine verdiği kararlara karşı kimlerin dava açabileceğini belirtmemiştir. Ancak tespit ve tahdit kararlarının tebliğ edileceği yerler ve bu konudaki Yargıtay içtihatları dikkate alındığında; Hazine, ilgili köy ve belediye tüzel kişilikleri ile orman ile ilişkili yerlerde Orman Genele Müdürlüğünün itiraz ve dava açma haklarının varlığını kabul etmek gerekir. Mera, yaylak ve kışlaktan yaralanan kişilerin bireysel itiraz ve dava hakları yoktur (Kapan 1998).

3.7.7 Mera, yaylak ve kışlakların tahsisi

Tahsis; çayır, mera, yaylak ve kışlakların kullanımlarının verimlilik ve sosyal adalet ilkelerine uygun şekilde düzenlenerek, münferiden ya da müştereken yararlanılmak üzere bir veya birkaç köy ya da belediyeye bırakılmasıdır. Mera komisyonları; yörenin ekonomik durumunu, iklim özelliklerini, toprak işleme esaslarını, arazi kullanma şekillerini ve kullanma kabiliyet sınıflarını dikkate alarak mevcut mera, yaylak ve

kışlaklar ile bu amaçla kullanılabilir diğer alanları, sulama ve geçit yerlerini tespit eder ve haritaları üzerinde belirler.

Köy veya belediyenin münferiden veya müştereken yararlanacağı mera, yaylak ve kışlak ihtiyacının belirlenmesinde, bu alanların karakter ve otlatma kapasitesi, bitkisel üretim ve hayvansal üretimin gelişme eğilimleri ve otlatılacak hayvan miktarı dikkate alınır. Hesaplama, bir büyükbaş hayvan birimi¹ için verilmesi gerekli olan mera, yaylak ve kışlak alanı üzerinden, söz konusu yerleşim yerindeki çiftçi ailelerinin otlatma hakkı tespit edilmektedir.

Mera komisyonu; ihtiyacı karşılayacak miktarda mera, yaylak ve kışlaklar ile bunlarla ilgili sulama ve geçit yeri olarak tespit edilen alanları halkın ortak olarak yararlanmaları için o köy veya belediye tüzel kişiliğine tahsis eder ve tahsis kararı valiliğin onayına sunulur. Bu kararda; tahsis edilen yerin niteliği, miktarı, sınırları, hayvan sulama ve geçit yerleri, tahsis amacı, otlatma kapasitesi, aile işletmelerinin büyükbaş hayvan birimi üzerinden otlatma hakkı ve otlatabilecekleri hayvan sayısı da belirtilir. İhtiyaçtan fazla çıkan kısım ise, ihtiyaç içinde bulunan çevre köy veya belediyelerle hayvancılık yapan gerçek veya tüzelkişilere kiralanabilir. Ancak kiralama durumu tahsis edilen köy ve belediyelerin hayvan sayısına göre her 5 yılda yeniden değerlendirilir. Ayrıca 4342 Sayılı Kanun kapsamına alınmakla birlikte, ancak ıslah edilmek suretiyle mera olarak kullanılabilir alanlar, gerekli ıslah işlemlerini taahhüt eden gerçek ve tüzelkişilere kiralanabilmesi mümkündür.

Kiralanacak alanda hayvancılık için gerekli bakım, barınma ve su ihtiyaçlarını karşılayacak zorunlu hayvancılık tesisleri kurulabilir. Bu tesislerin taban alanı, kiralanacak alanın yüzölçümünün yüzde birini geçemez. Bu oranı bir katına kadar

¹ Mera, yaylak ve kışlak arazilerinden yararlanan hayvanların cins ve türlerine göre canlı ağırlıkları farklı olduğu için yararlanan hayvanın büyük baş hayvan birimine çevrilmesi gerekir. Bu amaçla bir kültür ırkı süt ineği 1 büyük baş hayvan birimi, kültür melezi 0.75, yerli inek 0.50, dana-düve (kültür ırkı) 0.60, dana-düve (kültür melezi) 0.45, dana-düve (yerli) 0.30, koyun 0.10, keçi 0.08, manda (erkek) 0.90, manda (dişi) 0.75, öküz 0.60, kuzu-oğlak 0.04, boğa 1.50, at 0.50, katır 0.40 ve eşek 0.30 katsayısı ile çarpılarak meradan yararlanacak toplam büyük baş hayvan birimi tespit edilir. Hayvanlara günlük, canlı ağırlığının %2.5'i kuru ot veya %10'u kadar yeşil ot yedirileceği esas alınır (Mera Yönetmeliği, Md.6).

artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bu tesislerin yapılması ve kullanılması ile ilgili usul ve esaslar Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

3.7.8 Mera, yaylak ve kışlak olarak tahsis edilecek yerler

4342 Sayılı Kanun hükümleri gereğince mera komisyonlarınca tespit edilecek ihtiyaca göre; kadimden beri mera, yaylak ve kışlak olarak kullanılan yerler ile aynı amaçla kullanılmak üzere köy veya belediyelere tahsis ya da terk edilen yerler, devletin hüküm ve tasarrufunda veya Hazinesinin mülkiyetinde bulunan arazilerden etüt sonucu mera, yaylak ve kışlak olarak yararlanılabileceği anlaşılan yerler, mera, yaylak ve kışlak olarak kullanılmak için kamulaştırılacak yerler ile tapu kayıtlarında mera, yaylak ve kışlak olarak görülen ve halen işgal edilen yerler, mera, yaylak ve kışlak olarak köylere veya belediyelere tahsis edilir. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından 1998-2013 döneminde illere göre mera tespit, tahdit ve tahsis çalışmaları tamamlanan alanların dağılımı aşağıda verilmiştir (Çizelge 3.2).

Çizelge 3.2 Mera arazilerinin tespit, tahdit ve tahsis miktarları (hektar) (Anonim 2014ç)

1998-2013 Dönemi					
İl Kodu	İller	Mera Varlığı (TÜİK) (Ha)	Toplam Tespit (Ha)	Toplam Tahdit (Ha)	Toplam Tahsis (Ha)
01	Adana	49.837	47.947	41.780	26.963
02	Adıyaman	87.990	62.703	46.590	12.275
03	Afyon	331.766	148.044	91.603	66.845
04	Ağrı	542.731	75.078	45.382	-
05	Amasya	51.940	66.212	8.608	3.021
06	Ankara	461.947	372.818	26.063	27.186
07	Antalya	81.637	166.622	12.157	5.995
08	Artvin	169.473	126.630	83.805	3.363
09	Aydın	30.330	31.742	14.358	9.236
10	Balıkesir	132.230	76.590	41.704	26.472
11	Bilecik	21.397	5.896	5.250	1.218
12	Bingöl	313.771	186.005	180.766	150.000
13	Bitlis	219.840	126.586	69.783	33.022
14	Bolu	90.716	23.354	3.350	424
15	Burdur	66.717	8.588	8.877	1.095
16	Bursa	78.012	24.155	21.438	19.600
17	Çanakkale	66.626	32.880	23.249	17.260
18	Çankırı	232.689	149.240	79.982	37.662
19	Çorum	180.666	62.082	18.425	14.230
20	Denizli	68.057	24.281	8.877	2.525

Çizelge 3.2 Mera arazilerinin tespit, tahdit ve tahsis miktarları (hektar) (devamı)
(Anonim 2014ç)

21	Diyarbakır	181.803	145.279	83.308	51.232
22	Edirne	88.087	61.448	57.414	57.105
23	Elazığ	268.912	209.129	36.899	29.958
24	Erzincan	449.432	416.270	85.296	-
25	Erzurum	1.448.466	812.232	721.090	589.160
26	Eskişehir	343.880	265.507	93.096	1.529
27	Gaziantep	86.683	50.923	48.068	1.790
28	Giresun	120.086	113.250	60.267	16.395
29	Gümüşhane	167.947	168.015	139.876	3.275
30	Hakkari	166.559	17.810	7.183	-
31	Hatay	11.564	15.534	13.344	8.128
32	Isparta	54.557	14.996	12.816	5.564
33	Mersin	98.342	59.615	59.580	58.510
34	İstanbul	26.207	12.294	8.973	6.090
35	İzmir	109.722	39.284	36.039	5.492
36	Kars	312.898	260.884	229.508	13.687
37	Kastamonu	89.965	26.775	22.651	12.232
38	Kayseri	539.818	529.829	463.738	270.665
39	Kırklareli	64.809	33.488	30.766	18.373
40	Kırşehir	129.220	127.352	40.929	-
41	Kocaeli	8.234	1.219	272	57
42	Konya	736.852	686.995	476.200	453.087
43	Kütahya	92.447	37.902	24.686	6.040
44	Malatya	363.449	213.223	76.306	33.844
45	Manisa	93.375	30.599	11.472	85
46	Kahramanmaraş	285.846	195.014	65.401	36.613
47	Mardin	75.682	28.519	13.834	1.194
48	Muğla	17.878	16.588	10.982	-
49	Muş	371.635	278.938	34.032	22.171
50	Nevşehir	56.821	63.298	66.407	67.506
51	Niğde	289.115	198.418	71.345	18.480
52	Ordu	69.728	62.549	55.718	9.298
53	Rize	76.403	97.794	31.391	-
54	Sakarya	16.972	8.667	6.150	651
55	Samsun	46.773	16.660	10.043	8.133
56	Siirt	119.228	102.432	25.721	5.884
57	Sinop	21.445	2.025	1.289	1.348
58	Sivas	1.114.998	743.232	753.734	599.687
59	Tekirdağ	63.984	30.416	30.357	28.352
60	Tokat	126.020	46.929	33.791	12.618
61	Trabzon	154.630	123.358	5.405	550
62	Tunceli	126.741	107.011	57.223	-
63	Şanlıurfa	88.292	99.632	13.514	-
64	Uşak	59.305	28.326	26.290	27.109
65	Van	532.862	775.499	299.909	294.501
66	Yozgat	162.762	129.249	66.378	-
67	Zonguldak	7.856	1.646	885	-
68	Aksaray	213.459	188.843	138.305	5.377

Çizelge 3.2 Mera arazilerinin tespit, tahdit ve tahsis miktarları (hektar) (devamı)
(Anonim 2014ç)

69	Bayburt	110.708	118.962	86.002	-
70	Karaman	216.740	185.292	63.165	57.207
71	Kırıkkale	71.881	42.638	29.657	399
72	Batman	41.896	26.409	17.257	2.322
73	Şırnak	314.656	16.519	4.997	-
74	Bartın	5.425	1.372	839	490
75	Ardahan	245.823	130.722	13.397	-
76	Iğdır	122.331	89.062	36.579	4.581
77	Yalova	3.076	741	554	-
78	Karabük	19.478	5.797	3.964	1.616
79	Kilis	16.346	10.025	8.710	8.029
80	Osmaniye	10.834	3.512	3.253	103
81	Düzce	7.372	2.089	2.088	554
TOPLAM (Ha)		14.616.687	10.145.486	5.760.389	3.315.463

TÜİK verilerine göre tespiti yapılan mera arazilerinin toplam 14,62 milyon hektar olduğu ve Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (TÜGEM) verilerine göre tespiti yapılan mera alanlarının ise 10,15 milyon hektar dolayında olduğu görülmektedir. TÜGEM verileri ile TÜİK verileri birbirini tutmamaktadır. TÜGEM verilerine göre toplam tespiti yapılan mera alanlarının 5,76 milyon hektarının tahdidi ve 3,3 milyon hektarın tahsisi tamamlanmıştır (Çizelge 3.2). 1998-2013 döneminde yapılan tespit, tahdit ve tahsis miktarlarının yıllara göre dağılımı da irdelenmiştir (Çizelge 3.3).

Çizelge 3.3 1998-2013 döneminde yapılan tespit, tahdit ve tahsis miktarları (Anonim 2014d)

1998-2013 Dönemi Çalışmalarının Sonuçları			
Yıllar	Tespit Miktarı (Ha)	Tahdit Miktarı (Ha)	Tahsis Miktarı (Ha)
1999	97.788	73.481	-
2000	386.597	284.860	38.020
2001	634.482	460.644	75.706
2002	1.064.208	846.247	128.520
2003	1.428.221	249.229	135.271
2004	810.286	402.500	57.188
2005	690.026	244.673	85.417
2006	884.877	312.681	80.423
2007	1.056.656	453.955	82.513
2008	530.000	233.872	55.629
2009	619.562	253.042	69.177
2010	306.028	299.716	574.898
2011	205.621	211.471	662.679
2012	771.184	816.499	786.033
2013	659.950	617.519	483.989
Genel Toplam (Ha)	10.145.486	5.760.389	3.315.463

4342 Sayılı Kanun yürürlüğe girdiği tarihten bugüne kadar illere göre değişmekle birlikte ülkemizdeki meraların yaklaşık %69'unda tespit işlemi yapılmış ve tespit yapılan mera alanlarının yaklaşık %57'sinde tahdit çalışmaları ve %33'ünde ise tahsis çalışmaları tamamlanmıştır. Bütün mera arazilerinin tahdit ve tahsis işlemlerinin tamamlanmasından sonra mera arazilerinin korunması ve yararlanma ilkelerinin tespiti ve uygulanması mümkün olacaktır.

3.7.9 Mera, yaylak ve kışlaklarda tahsis kararlarının değiştirilmesi

4342 Sayılı Kanun gereğince mera komisyonları tahsis kararının değiştirilmesi ile de yetkilendirilmiştir. Yatırım konusunun mevzuatta yer alması halinde, komisyon, teknik ekibi görevlendirir. Aksi takdirde, doğrudan red kararı alarak valinin onayı ile talebi reddeder (Anonim 2009a). Mera komisyonlarınca görevlendirilen teknik ekipler, yatırımın konusuna göre inceleme raporunu iki ay içinde gerekli değerlendirmeleri hazırlar ve sonuç raporunu mera komisyonuna sunar.

Teknik ekip, istenen bilgi ve belgelere göre inceleme raporu hazırlar, talep ile ilgili kesin görüş belirtilir, hazırlanan rapor olumlu ise yirmi yıllık ot bedeli de bir raporla tespit edilir, Defterdarlık Milli Emlak Daire Başkanlığı'nın görüşünü de ekleyerek ve mera komisyonuna teslim eder (Anonim 2009a).

İnceleme raporunda; bölgedeki hayvan sayısı, hayvanın cinsi, kaba yem kaynakları, kaba yem üretimi, kaba yem açığı, üretilen kaba yemin ihtiyacı karşılama oranı ile tahsis amacının değiştirilmesi halinde kaba yem ihtiyacının nereden karşılanacağı, meranın vasfı, topografyası, toprak yapısı, vejetasyonun yapısı, otlatma kapasitesi, yatırım için talep edilen alanın dışında başka uygun alan olup olmadığı, yatırımın hangi parasal kaynaktan yapılacağı, köyün toplam mera arazisi, teknik ekibin kesin görüşü, çiftçi hane sayısı ve çiftçi görüşü gibi bilgilerin yer alması istenir (Anonim 2009a).

Teknik ekip, gerekli gördüğü hallerde ilgili kurum veya kuruluştan ek bilgi ve belge isteyebilir, inceleme raporuna bulunmasını istediği ek bilgi ve belgeleri ekler. Raporun

sonuç bölümünde yapılacak yatırımın mera bütünlüğünü bozup bozmadığı, köyün kaba yem açığının mevcut olup olmadığı ve miktarı, açık var ise nasıl karşılanacağı, alternatif alanın olup olmadığı ile birlikte teknik ekibin kesin görüşü de yer alır. Teknik ekibin inceleme raporu olumlu ise, ayrıca yirmi yıllık ot geliri de tespiti edilerek ek rapor düzenlenir. Bütün belgeleri inceleme raporuna ekleyerek komisyona sunar. Teknik ekip kararı, inceleme raporuna kaydedilir ve hazır bulunan üyelerin tamamı tarafından imzalanır. Muhalif karar veren üye, karar gerekçesini karara ekler (Anonim 2009a).

3083 Sayılı Kanun kapsamında arazi toplulaştırması uygulaması ile özel olarak mera toplulaştırma ve mera bütünlüğünü sağlamak amacıyla kamulaştırma veya değişim kapsamındaki tahsis amacı değişikliklerinde, komisyon ön karar alır. Ön karar ve eklerini Bakanlığın uygun görmesinden sonra esas kararı alır (Anonim 2009a). Komisyon kararı, karar defterine kaydedilir ve hazır bulunan üyelerin tamamı tarafından imzalanır. Muhalif karar veren üye, karar gerekçesini karar defterine kaydeder (Anonim 2009a).

Vali, komisyon tarafından uygun bulunan tahsis amacı değişikliğini, kabul veya reddeder. Olumsuz bulunan talebi ise, reddeder. Onay, red, tescil, iptal ve sona erme ile özel siciline kayıt kararları, tahsis amacı değişikliği talep eden müdürlüğe ve ilgiliye on beş gün içinde bildirilir (Anonim 2009a). Mera komisyonları, köy veya belediyelerin mera, yaylak ve kışlak ihtiyaçlarındaki değişme ve gelişmeleri göz önüne alarak valiliğin onayı ile tahsis kararında değişiklik yapabilir. Ancak ilk tahsis kararından itibaren beş yıl geçmeden tahsis kararlarında değişiklik yapılamaz (Anonim 2009a).

Komisyon ve vali, aşağıdaki şartlardan birinin gerçekleşmesi halinde, söz konusu tahsis amacı değişikliğini reddeder.

- (i) Teknik ekip raporunun olumsuz olması,
- (ii) Gerekçeli raporun olumsuz olması,
- (iii) ÇED raporunun olumsuz olması,
- (iv) Fizibilite raporunun olumsuz olması,
- (v) Meradan yararlanan çiftçilerin en az ½'sinin olumsuz görüş bildirmesi ve bu olumsuz görüşün nedeni olarak yatırımın sosyal sorunlara neden olacağına açıkça tespit edilmesi,

- (vi) Alternatif alanın bulunması,
- (vii) Oluşacak kaba yem açığının kapatılamayacak olması,
- (viii) Defterdarlık görüşünün yatırım konusundan daha önemli bir nedenle olumsuz olması ve
- (ix) Arazi veya mera toplulaştırma, değişim veya kamulaştırmanın Bakanlık tarafından uygun görülmemesi (Anonim 2009a).

Yukarıda sıralanan koşullara ilave olarak mera komisyonu ve vali birçok yerleşim alanını ilgilendiren bölge veya ülke çapındaki yatırımlarda, çiftçinin olumsuz görüşünü dikkate almaz (Anonim 2009a).

3.7.10 Mera, yaylak ve kışlakların vasfının değiştirilmesi

Mera, yaylak ve kışlak arazilerinin vasıf değişikliği 4342 Sayılı Kanun yürürlüğe girinceye kadar 3202 Sayılı Kanun gereğince mülga Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılmış ve ayrıca 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11'inci maddesinin son fıkrası gereğince imar planlarının kesinleşmesi ile imar planı içindeki meralar herhangi bir idari işleme gerek kalmaksızın vasfını yitirmiştir.

4342 Sayılı Kanununun 15'inci maddesi ile mera, yaylak ve kışlaklarda vasıf değişikliğinin yapılması (tahsis amacının değiştirilmesi) yetkisi Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na verilmiş ve vasıf değişikliği kurallara bağlanmıştır. 4342 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesi de tahsis amacı değiştirilmedikçe mera, yaylak ve kışlaktan kanunda gösterilenden başka şekilde yararlanılamayacağını hükme bağlamıştır. Buna göre kanuna veya daha önceki kanunlara göre mera, yaylak ve kışlak olarak tahsis edilmiş olan veya kadimden beri bu amaçla kullanılan arazilerden;

- (i) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının talebi üzerine, 3213 sayılı Maden Kanunu ve 6326 sayılı Petrol Kanunu hükümlerine göre, arama faaliyetleri sonunda rezervi belirlenen maden ve petrol faaliyeti için zaruri olan,
- (ii) Kültür ve Turizm Bakanlığının talebi üzerine, turizm yatırımları için zaruri olan,

- (iii) Kamu yatırımları yapılması için gerekli bulunan,
- (iv) Köy yerleşim yeri ile uygulama imar plânı veya uygulama plânlarına ilave imar plânlarının hazırlanması, toprak muhafazası, gen kaynaklarının korunması, milli park ve muhafaza ormanı kurulması, doğal, tarihî ve kültürel varlıkların korunması, sel kontrolü, akarsular ve kaynakların düzenlenmesi, bu kaynaklarda yapılması gereken su ürünleri üretimi ve termale dayalı tarımsal üretim faaliyetleri için ihtiyaç duyulan,
- (v) 442 sayılı Köy Kanununun 13'üncü ve 14'üncü maddeleri kapsamında kullanılmak üzere ihtiyaç duyulan,
- (vi) Ülke güvenliği ve olağanüstü hal durumlarında ihtiyaç duyulan,
- (vii) Doğal afet bölgelerinde yerleşim yeri için gerekli olan,
- (viii) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine göre, petrol iletim faaliyetleri ile elektrik ve doğal gaz piyasası faaliyetleri için gerekli olan,
- (ix) Jeotermal kaynaklı teknolojik seralar için ihtiyaç duyulan,
- (x) Bakanlar Kurulunca kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilen (10/9/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanunun 145'inci maddesiyle bu bendin 31/1/2015 tarihinde yürürlüğe girmesi hüküm altına alınmıştır)

yerlerde kalanların cins değişikliğinin yapılabilmesi mümkündür.

Belirtilen yerlerin, ilgili müdürlüğün talebi, komisyonun ve defterdarlığın uygun görüşü ile valilik tarafından tahsis amacı değiştirilebilir ve söz konusu yerlerin tescilleri Hazine adına, vakıf meralarının tescilleri ise vakıf adına yaptırılır. 4342 Sayılı Kanunun 14'üncü maddesi kapsamında başvuruda bulunan kamu kurumları ile işletmeciler, faaliyetlerini çevreye ve kalan mera alanlarına zarar vermeyecek şekilde yürütmek ve kendilerine tahsis edilen yerleri tahsis süresi bitiminde eski vasfına getirmekle yükümlüdürler. Bu yerler, tahsis süresi bitiminde özel sicile kaydedilir.

Mera komisyonu gerektiğinde; 3083 Sayılı Kanunun uygulanmasını Bakanlıktan talep edebilir ve köy veya belediyelerde toplulaştırma projeleri uygulatabilir. Durumu ve sınıfı çok iyi veya iyi olan mera, yaylak ve kışlaklarda 4342 Sayılı Kanunun 14'üncü

maddesinin birinci fıkrasının (a), (f), (g), (ğ) ve (h) bentleri hariç, tahsis amacı değişikliği yapılamaz. 5751 Sayılı Kanununun 3'üncü maddesinde her ne kadar beşinci fıkranın değiştirilmesi hüküm altına alınmışsa da; söz konusu Kanunun gerekçesi ve meclis tutanaklarının incelenmesinden kanun koyucunun iradesinin dördüncü fıkrayı kastettiği anlaşıldığından düzenleme bu doğrultuda yapılmıştır.

3213 sayılı Maden Kanunu ve 6326 sayılı Petrol Kanunu hükümlerine göre verilen işletme izinleri nedeniyle vasıfları değiştirilecek yerler, işletme süresinin sonunda işletmeciler tarafından tekrar eski haline getirilerek özel sicile ilk vasfıyla kaydedilir. Diğer bir ifade ile burada süreli bir vasıf değişikliği söz konusudur. Arama ve işletme faaliyetlerinin yürütülmesi ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)'nun talebi üzerine, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine göre, petrol iletim faaliyetleri ile elektrik ve doğal gaz piyasası faaliyetleri için gerekli bulunan yerlerin EPDK'nın talebi, komisyonun ve defterdarlığın uygun görüşü üzerine, valilikçe tahsis amacı değiştirilebilir ve söz konusu yerlerin tescilleri Hazine adına, vakıf meralarının tescilleri ise vakıf adına yaptırılır.

Harman yeri, panayır, sıvat ve eyrek yerleri gibi kamu orta mallarının tahsis amacı değişikliğinde de aynı hükümler uygulanır. Mera tahsis değişikliği yapılan taşınmazlarda, Maliye Hazinesi adına tapu tescil işlemi yapıldıktan sonra EPDK tarafından, 6446 Sayılı Kanununun 19/8-a maddesine göre işlem yapılır. EPDK'nun talebi üzerine, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine göre petrol iletim faaliyetleri ile elektrik ve doğal gaz piyasası faaliyetleri için gerekli bulunan mera, yaylak ve kışlakların zorunlu hallerde, ilgili müdürlük veya Genel Müdürlükten yatırım projesi, gerekçeli rapor, lisans, talep edilen alanın 1/5000 ölçekli harita üzerine işlenmiş vaziyet planı, Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerektiren yatırımlar için ÇED raporu, komisyonca istenecek diğer bilgi ve belgeler ile tahsis amacı değişikliği kararı verilebilir.

Bakanlık tarafından uygulanacak mera veya arazi toplulaştırma projeleri ile arazinin niteliği ve kullanım bütünlüğü dikkate alınarak işlenen tarım arazilerinden mera kullanımına ve mera olarak kullanılan alanlardan arazi kullanımına dönüşüm yapılabilir. Tarımsal kullanım veya mera bütünlüğü sağlamak için, nitelikleri itibarıyla değişim yapılacak arazi bulunamaması durumunda, bu fıkra hükümlerine göre değerlendirmek, değiştirmek veya satın almak sureti ile kamulaştırma da yapılabilir. Kamulaştırılan bu araziler değişim veya doğrudan satış ile değerlendirilir. Kanunun bu hükümleri ile aynı zamanda meraların tahribine yol açan imar planları ile herhangi bir idari işlem gerektirmeksizin yapılan vasıf değişikliğine son verilmiş, yapılacak imar planları içindeki mera, yaylak ve kışlakların vasıflarının değiştirilmesi için öncelikle Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nca vasıf değişikliği yapılması zorunluluğu getirilmiştir. 4342 Sayılı Kanunun 35'inci maddesi ile 3194 Sayılı Kanunun 11'inci maddesinin son fıkrasında bu konuda gerekli değişiklik de yapılmıştır (Kazan 2012).

4342 Sayılı Kanun, Hazine ile belediyeler arasında uygulamada uzun süre problem olan vasfı değiştirilen mera, yaylak ve kışlakların kimin adına tescil edileceği sorusuna da cevap vererek bu konudaki tereddütleri ortadan kaldırmıştır. Belediyelerin bu konudaki uyumsuzluklarda dayanak olarak gösterdikleri mülga 1580 Sayılı Kanunun 159'uncu maddesinde değişiklik yapılarak madde metnindeki "çayır ve meralar" ibaresi çıkarılmış, vasfı değiştirilen mera, yaylak ve kışlakların Hazine adına tescil edileceği açıkça belirtilmiştir (Kazan 2012).

3.7.11 Tahsis amacının değiştirilmesinin gerçekleştirilme şekil ve şartları

Mera Yönetmeliğinin 8'inci maddesi a, b ve c fıkralarında tahsis amacının değiştirilmesinin gerçekleştirilme şekil ve şartları belirlenmiştir. Yönetmeliğin bu maddesinin a bendine göre mera, yaylak ve kışlaklar ile umuma ait çayır ve otlakların tahsis amacının değiştirilmesi aşağıdaki şekilde gerçekleştirilir:

(i) Mera, yaylak ve kışlak ile umuma ait çayır ve otlakların tahsis amacı, zaruri olan hallerde, ilgili Bakanlığın, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na talebi, Maliye Bakanlığı ve Valiliğin uygun görüşü üzerine Bakanlıkça değiştirilebilir.

(ii) İlgili Bakanlığın Bakanlığa müracaatlarında, tahsis amacı değiştirilecek alanın haritası veya krokisi, büyüklüğü ve amacını belirten belgeler eklenir. Bakanlığa yapılan müracaatlar Valilik görüşüne esas olacak komisyon raporunun hazırlanması amacıyla ilgili Valiliğe havale edilir.

(iii) Valiliğin görüşüne esas olacak rapor komisyonca hazırlanarak, karar defterine geçirilir ve rapor üyelerce imzalanır. Bakanlığa Valilik görüşü ile birlikte görüşe esas olan ekler de gönderilir.

Valiliğin görüşüne esas olacak komisyon raporu; Bakanlıkça istenecek veya komisyonca verilecek diğer bilgiler yanında, bölgedeki hayvan sayısı, hayvanın cinsi, kaba yem kaynakları, kaba yem üretimi, üretilen kaba yemin ihtiyacı karşılama oranı ile tahsis amacının değiştirilmesi halinde kaba yem ihtiyacının nereden karşılanacağı, meranın vasfı, topografyası, toprak yapısı, vejetasyonun yapısı ve ayrıca yatırım için talep edilen alanın dışında başka uygun alanın olup olmadığı gibi bilgileri içerir.

Turizm Bakanlığının talebi üzerine, turizm yatırımları için zaruri olan alanların tahsis amacının değiştirilmesi, Valilik ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü yanında aşağıdaki şartlara bağlı olarak gerçekleştirilir:

- (i) Turizm Bakanlığınca talep edilen yerler hakkında ÇED raporu,
- (ii) Tahsis amacının değiştirilmesi talep edilen yerin, turizm alanı olarak ilan edildiğine dair belgeler.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının talebi üzerine, 3213 sayılı Maden Kanunu ve 6326 sayılı Petrol Kanunu hükümlerine göre maden ve petrol arama ile arama sonunda verimliliği kesinlikle saptanan maden ve petrol, ön işletme, işletme faaliyeti için zaruri olan alanların tahsis amacı aşağıdaki şekilde değiştirilebilir:

Arama Ruhsatı Alınan Alanlar: 6326 sayılı Petrol Kanunu ve 3213 sayılı Maden Kanunu'na göre arama ruhsatı verilen yerlerin tamamı veya bir kısmının mera, yaylak, kışlak ile umuma ait çayır ve otlak alanları içerisinde kalması halinde, bu alanlarda arama yapılabilmesi için, ilgili Bakanlık, Bakanlıktan, koordinat değerleri belli 1/25000 ölçekli

harita ve arama ruhsatı örneği ile tahsis amacının değiştirilmesini talep eder. Bu talepler Bakanlıkça Valiliklere intikal ettirilerek, arama, ön işletme ve işletme dönemleri için tahsis amacının değiştirilmesi ile ilgili görüş alınır. Komisyon raporu esas alınarak hazırlanacak Valilik görüşü, Bakanlığa gönderilir. Hazırlanan raporda ön işletme ve işletme dönemleri için de görüş belirtilir.

Bakanlık aynı alanlar ve aynı dönemler için Maliye Bakanlığının da görüşünü alır. Bakanlık, Valiliğın ve Maliye Bakanlığının görüşlerini değerlendirerek, talep edilen alanın tamamının veya bir kısmının tahsis amacının değiştirilmesi ile ilgili talep hakkında karar verir. Verilen kararı ilgili Bakanlığa iletir.

Arama ruhsatı süresi Petrol Kanunu ile Maden Kanunu'na göre belirlenen süredir. Arama ruhsatı süresi bitiminde, ruhsat sahibi arama yapılan alanları eski vasıf ve kapasitesine getirmekle yükümlüdür. Arama ruhsat sahibi bir yıl içerisinde söz konusu alanları eski vasıf ve kapasitesine getirmediği takdirde, komisyon, bu görevi yerine getirerek, yapılan bütün masraflarla birlikte, geçen sürede meydana gelen ot kaybının değerini de ruhsat sahibinden tahsil eder. Bu işlemdede paranın zaman değerı dikkate alınmadığı gibi, cins değerikliği için ödenmesi gereken ot bedeli de statik bir yaklaşımla hatalı olarak tespit edilmektedir (Tanrıvermiş 2017).

Ön İşletme Ruhsatı Alınan Alanlar: 3213 sayılı Maden Kanunu hükümlerine göre ön işletme ruhsatı alınan yerlerin, mera, yaylak, kışlak ile umuma ait ayır ve otlak alanları içinde kalması halinde ilgili Bakanlık; tasdikli ön işletme projesi, ön işletme ruhsatı, 1/1000 veya 1/2000 ölçekli koordinatları belli harita ve ÇED raporu ile birlikte diğer bilgileri ekleyerek Bakanlıktan talep edilen alanların tamamının veya bir kısmının tahsis amacının değiştirilmesini talep eder.

Bakanlık, Maliye Bakanlığının ile Valilikten alınan görüşleri değerlendirerek, talep edilen alanın tamamının veya bir kısmının tahsis amacının değiştirilmesi hakkında karar verir. Verilen karar bir rapor halinde ilgili Bakanlığa bildirilir. Ön işletme süresi 3213 Sayılı Kanun ile öngörölen süre ile sınırlıdır.

İşletme Ruhsatı Alınan Alanlar: 6326 sayılı Petrol Kanunu ve 3213 sayılı Maden Kanunu hükümlerine göre işletme ruhsatı alınan yerlerin, mera, yaylak, kışlak ile umuma ait çayır ve otlak alanlar içinde kalması halinde ilgili Bakanlık; tasdikli işletme projesi, işletme ruhsatı, işletme alanlarını gösterir 1/1000 veya 1/2000 ölçekli imalat haritaları, ÇED raporu ile birlikte diğer bilgileri ekleyerek, Bakanlıktan söz konusu alanın tamamının veya bir kısmının tahsis amacının değiştirilmesini talep eder.

Bakanlık, Maliye Bakanlığı ile Valilikten alınan görüşleri değerlendirerek, talep edilen alanın tamamının veya bir kısmının tahsis amacının değiştirilmesi hakkında karar verir. Verilen karar bir rapor halinde ilgili Bakanlığa bildirilir. İşletme süresi; 6326 Sayılı Kanun ve 3213 Sayılı Kanunda öngörülen süre ile sınırlı olacaktır.

Ön işletme veya işletme süresi bitiminde ruhsat sahibi, çalışma yapılan alanlar ile zarar verdiği alanlar eski vasıf ve kapasitesine getirmekle yükümlüdür. Ön işletme ve işletme ruhsatı sahibi üç yıl içerisinde söz konusu alanları eski vasıf ve kapasitesine getirmediği takdirde, komisyon bu görevi yerine getirerek, yapılan tüm masraflarla birlikte, geçen sürede meydana gelen ot kaybı değerini de tahsil eder.

Tahsis amacı değiştirilen alanların kiralanması: Tahsis amacı alanlara ait arama, ön işletme ve işletme ruhsatı sahipleri ile Yönetmeliğin 7'nci maddesinde belirtilen usul ve esaslar dahilinde sözleşme yapılır. Arama, ön işletme ve işletme ruhsatı sahipleri, yapılacak zararlar ve eski konumuna getirmek için komisyonca belirlenecek teminatı yatırmak ve Bakanlıkça hazırlanacak sözleşmeyi imzalamakla yükümlüdür.

Ruhsat sahipleri, komisyon tarafından belirlenen ücret ve öngörülen teminatları yatırmadan çalışmalara başlayamazlar. Tespit edilen ücretler ruhsat sahibi tarafından Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına yatırılarak dekont mera komisyonuna ibraz edilir. Ruhsat sahibi, ruhsatta belirtilen süre sonunda komisyona bilgi vermekle yükümlüdür. Ruhsatın yenilenmesi talebinde aynı işlemler uygulanır.

Ruhsat sahibi, ruhsat aldığı yeri, Bakanlığın bilgisi olmadan başka birine devredemez. Devrettiği zaman söz konusu alan özel sicile kaydedilmiş sayılır. Ancak devir alan kişi ve kurumlar noterde düzenlenecek taahhütname ve teminatlarını yatırmaları halinde devir alabilirler. Devir alan kişi ve kuruluşlar için ruhsat süresi aynı kalır. Ruhsat sahibi, komisyona belirttiği süre içinde ise başlamak zorundadır. Aksi takdirde geçen süre ruhsat süresinden sayılır.

Tahsis amacının değiştirilmesi süresinin sona ermesi; arama, ön işletme ve işletme ruhsatının iptali ve 1 ay içerisinde yenilenmemesi, sözleşme süresinin dolması, hak sahibinin vazgeçmesi veya hak sahibinin taahhütname, yönetmelik ve kanun hükümlerine uymadığının tespiti halinde Valiliğin uygun görüşü ile Bakanlık tarafından yapılır. Ön işletme ve işletme döneminde tahsis amacı değiştirilmesi istenilen yerin sınırlarında değişiklik olursa yeniden Valilik ve Maliye Bakanlığından görüş alınır. Ruhsat sahibi, arama ruhsatı süresince ruhsat aldığı alan içinde kalıcı yapı yapamaz, işletme ve ön işletme ruhsatı alan ruhsat sahibi ancak yapılacak isin gereği olan, geçici tesis yapılarını komisyonun uygun görüşü doğrultusunda Valilikten izin almak suretiyle yapabilir.

Tahsil edilecek bedeller ise; 4342 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c), (d) alt bentleri kapsamında tahsis amacı değiştirilen alanlar için, 20 yıllık gelir esas alınarak komisyonca tespit edilecek tutar olup, bu bedel; tahsis amacının değiştirilmesinden sonra peşin olarak ruhsat sahibinden tahsil edilir. Yapılacak işlemler sırasındaki her türlü giderler müracaat sahiplerince karşılanır. Bu giderler; (i) Arazide inceleme yapacak komisyon ve teknik ekip üyelerinin 6245 sayılı Kanun gereği müstahak oldukları her türlü yol gideri ve gündelikleri ile (ii) Resmi araç kullanılması durumunda aracın akaryakıt ve amortismanı, komisyonca belirlenecek olan giderleri ile bu çalışmalara katılacak muhtar, ihtiyar heyeti üyeleri, bilirkişiler, işçi ücretleri ve buna benzer diğer giderlerden oluşur.

TAKBİS'nde bulunan bilgilere göre büyükşehirlerde kamu orta malları sayıları ve tahsis amacı değiştirilen parsellerin sayıları incelenmiştir (Çizelge 3.4). 4342 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının alt bentleri gereğince yapılan tahsis amacı değişiklikleri alanlarının yıllar itibariyle dağılımı da analiz edilmiştir (Çizelge 3.5).

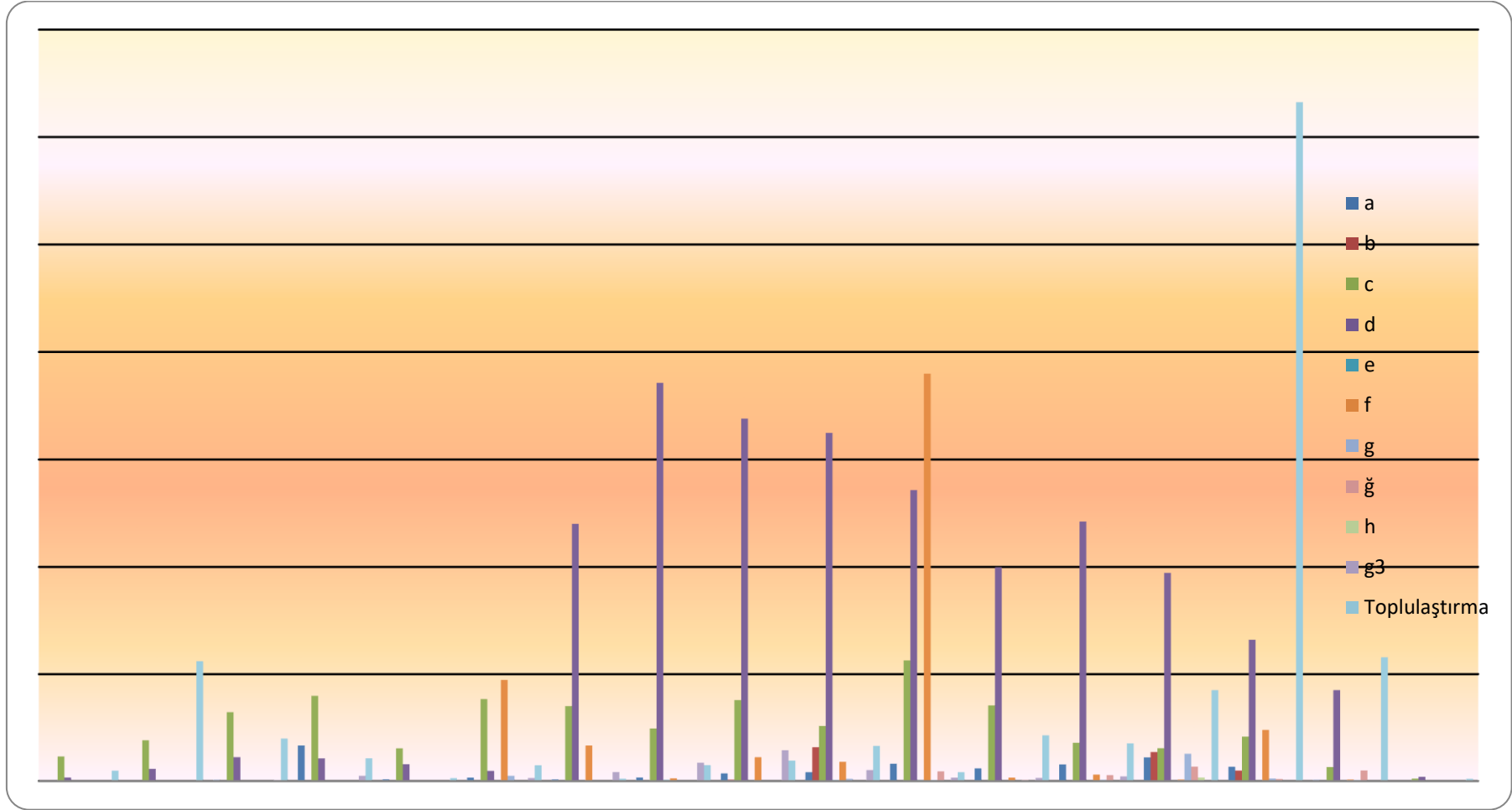
İnceleme sonuçlarına göre genel olarak tahsis amacı değişikliklerinin yıllara göre arttığı görülmektedir. En fazla tahsis amacı değişikliği 14/d bendine göre yapılan değişikliklerdir. 4342 Sayılı Kanunun 14/d bendinde imar planları, sel kontrolü toprak muhafazası vb. birden çok fıkra bulunmaktadır. 1998 yılından 2014 yılına kadar geçen zamanda toplamda yaklaşık 2.7 milyar metrekare alanda tahsis amacı değişikliği yapıldığı görülmektedir.

Çizelge 3.4 Büyükşehirlerde kamu orta malları sayıları ve tahsis amacı değişikliği sayıları (Anonim 2014c).

Büyükşehirler	Kamu Orta Mal Kütüğünde Kayıtlı Taşınmaz Sayısı	Kamu Orta Mal Kütüğünde İken Cins Değişikliği ile Ana Taşınmaz Kütüğüne Devredilen Taşınmaz Sayısı
Adana	2.438	22
Ankara	13.123	382
Antalya	2.324	7
Aydın	3.136	48
Balıkesir	14.836	68
Bursa	6.938	136
Denizli	10.777	145
Diyarbakır	4.283	391
Erzurum	18.833	94
Eskişehir	7.657	32
Gaziantep	2.588	24
Hatay	503	3
İstanbul	1.170	130
İzmir	3.277	41
Kahramanmaraş	3.248	61
Kayseri	7.842	157
Kocaeli	297	1
Konya	40.960	346
Malatya	4.134	75
Manisa	5.011	28
Mardin	1.883	17
Mersin	781	36
Muğla	1.553	50
Ordu	412	4
Sakarya	1.248	5
Samsun	3.259	31
Şanlıurfa	4.648	88
Tekirdağ	3.114	20
Trabzon	3.372	33
Van	10.056	81
Toplam	2174.708	2556

Çizelge 3.5 Türkiye’de yıllara göre tahsis amacı değişiklikleri yapılan mera arazisinin gelişimi (m²) (Anonim 2014e)

TÜRKİYE GENELİNDE YILLARA GÖRE TAHSİS AMACI DEĞİŞİKLİĞİ YAPILAN MERA ARAZİSİ (M ²)												
Yıllar	4342 Sayılı 14’üncü Maddesinin Bentleri									Geçici 3. madde	Toplulaştırma	Toplam
	a	b	c	d	e	f	g	ğ	h			
	Maden ve Petrol Kanunu	Turizm Yatırımı	Kamu Yatırımı	İmar Planları, Sel Kontrolü, Toprak Muhafazası Gibi	Köy Kanunu 13.-14. Madde	Ülke Güvenliği	Doğal Afet	Enerji, Doğalgaz Piyasası Kanunu	Jeotermal Kaynaklı Sera			
1998	59.769	-	11.516.694	1.655.170	-	83.350	-	-	-	-	4.874.384	18.189.367
1999	167.200	-	19.081.476	5.691.311	419.782	45.750	-	-	-	5.050	56.081.621	81.492.190
2000	577.478	-	32.247.032	11.194.874	7.200	50.013	336.150	83,894	-	525.893	19.899.729	64.922.263
2001	16.619.217	5.645	39.838.067	10.623.415	-	32.550	-	-	-	2.455.928	10.672.272	80.247.094
2002	819.777	-	15.319.396	7.888.214	-	-	-	-	-	375.510	1.362.509	25.765.406
2003	1.599.067	-	38,338,581	4.771.621	50.939	47.285.660	2.436.810	-	-	1.418.315	7.405.798	103.306.791
2004	770.358	-	35.036.580	120.045.031	226.463	16.655.079	13.237	-	-	4.191.963	1,073,280	178,011,989
2005	1.641.505	-	24.602.815	185.641.859	594.272	1.259.679	328.620	7,392	-	8.592.699	7.447.798	230.116.639
2006	3.609.955	654.400	37.871.292	168.990.723	291.956	11.174.167	150.000	-	-	14.444.623	9.591.135	246.778.252
2007	4.154.273	15.816.693	25.756.108	162.327.847	550.775	9.028.633	1.034.090	766	-	5.154.201	16.472.545	240.295.931
2008	8.107.738	-	56.422.758	135.746.103	473.980	189.906.616	522.582	4.527.803	156.872	1.605.324	4.141.525	401.611.303
2009	5.946.244	-	35.391.617	99.872.616	242.619	1.620.646	137.867	589.956	-	1.483.859	21,397,441	166.682.865
2010	7.770.608	211.013	17.907.773	121.139.051	189.469	3.042.711	601.289	2.805.440	402.000	2.192.537	17.605.555	173,867,446
2011	11.085.392	13.552.601	15.350.139	97.232.374	185.757	739.793	12.761.257	6.724.717	1.638.136	421.268	42.545.688	202.237.122
2012	6.696.718	4.900.295	20.793.061	66.115.132	176.801	23.923.095	1.178.529	975.010	-	18.055	316.229.272	441.005.968
2013	597.111	-	6.578.295	42.538.019	283.451	722.009	524.751	4.937.556	-	227.295	57.917.067	114.325.554
2014	111.458	-	1.143.420	1.976.083	3.001	-	-	51.695	-	-	1.056.091	4.341.748
Toplam	70.333.869	35.140.647	433.195.104	1.243.449.444	3.696.465	305.569.751	20.025.180	20.704.229	2.197.008	43.112.521	595.773.711	2.773.197.928



Şekil 3.2 Mera Kanununun 14'üncü maddesinin alt bentleri kapsamında tahsis amacı değiştirilen alanların gelişimi (hektar) (Anonim 2014e)

4342 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının alt bentleri gereğince yapılan tahsis amacı değiştirilen alanlarının hektar bazında yıllara göre dağılımının grafiksel analizi yapılmıştır (Şekil 3.2). 4342 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesi d bendi kapsamında köy yerleşim yeri ile uygulama imar planı veya imar planlarına ilave imar planlarının hazırlanması, toprak muhafazası, gen kaynaklarının korunması, milli park ve muhafaza ormanı kurulması, doğal tarihi ve kültürel varlıkların korunması, sel kontrolü, akarsular ve kaynakların düzenlenmesi, bu kaynaklarda yapılması gereken su ürünlerinin üretimi ve termale dayalı tarımsal üretim faaliyetleri için ihtiyaç duyulan yerler içermekte olup, Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü tarafından alınan bu istatistiksel verilerde çok detaylı ayrımın olmadığı görülmüştür. Günümüz koşullarında mera tespit, tahdit ve tahsislerine ilişkin daha kapsamlı ve güncel bilgileri kullanıcılara sunabilen veritabanının kurulması ve sürekli olarak güncellenmesi zorunludur.

3.7.12 Tahsis amacı değişikliği uygulamalarında ot bedelinin hesaplanması

4342 Sayılı Kanuna tabi alanlarda yapılacak olan yatırımlar için tahsis amacı değişikliği talebinin uygun görülmesi halinde, teknik ekip tarafından ot bedeli hesaplanır. Tahsis amacı değişikliği uygulamalarında 20 yıllık ot bedelinin hesaplanmasında 4342 Sayılı Kanuna tabi alanlardaki tahsis amacı değişikliği taleplerinde ot geliri hesaplama yöntemi 18/09/2009 tarih ve 15876 sayılı uygulama talimatı ile belirlenmiştir. Tahsis amacı değişikliği yapılacak alanın durum ve sınıfının da dikkate alınarak hesaplanmaktadır.

Meralarda ot bedelinin saptanmasında; ölçme, kıyaslama ve yağış kuşağı tablosu kullanılarak yıllık yaş ot miktarı tespit edilecek ve buna bağlı olarak yirmi yıllık ot bedeli ortaya konulacaktır. Ot bedeli tespitinde; ölçme, kıyaslama ve yağış kuşağı tablosu kullanımı kısaca aşağıda özetlenmiştir:

Ot miktarın tespitinde öncelikle ölçme yöntemine başvurulur. Söz konusu ölçmenin, otların otlatma olgunluğuna eriştiği ve ilgili alanın henüz otlatılmadığı ilkbahar ayında olması halinde; otlar Quadrat yöntemiyle parseli temsil edecek şekilde tespit edilerek, toprak yüzeyinden biçilip tartılarak yıllık yaş ot verimi hesaplanır. Ölçmenin, otların otlatma olgunluğuna erişmediği zamanda veya otlatma mevsimi sonunda yapılması ya da

otlar otlatma olgunluğuna eriştiği halde söz konusu alanın otlatılmış olduğunun tespiti halinde, ölçme yöntemiyle değil de kıyaslama yöntemiyle yapılmaktadır.

Ölçme yönteminin uygulanamayacak olması halinde, ilde ıslah öncesi durumu ve sınıfı “tahsis amacı değişikliği yapılacak alanla aynı nitelikte olan” ıslah edilmiş başka bir meranın ıslah sonrası ot verimi ile kıyaslanmak suretiyle yıllık yaş ot verimi hesaplanır.

Tahsis amacı değişikliği yapılacak arazi ile aynı nitelikte bir meranın ıslah edilmemiş olması halinde, bu yöntemle de başvurulamayacak ve sadece yağış kuşağı için belirlenen yıllık yaş ot verimi tablosundan yararlanılarak yıllık yaş ot verimi tespit edilecektir. Farklı yağış kuşaklarındaki normal topraklara sahip meraların yararlanılabilir yeşil ot verimleri tespit ve ilan edilmiştir. Ot bedelinin tespitinde aşağıda verilen tablodaki referans değerlerden yararlanılması mümkün olmaktadır (Çizelge 3.6)

Çizelge 3.6 Çeşitli yağış kuşaklarındaki normal topraklara sahip meraların yararlanılabilir yeşil ot verimleri (Anonim 2014d)

Yağış Kuşağı (mm)	Dekara Yararlanılabilir Yeşil Ot Verimi (Kg/da)			
	Çok İyi	İyi	Orta	Zayıf
200-350	180	135	90	45
350-500	270	225	135	68
500-650	360	270	180	90
650-800	450	338	225	113
800-950	540	405	270	135
950-1100	630	473	315	158
1100-1250	720	540	360	180

Açıklanan yöntemlerden biriyle bir dekar için hesaplanan yıllık toplam yaş ot veriminin dörtte biri, dekar başına toplam yıllık kuru ot verimi olarak dikkate alınır. Bulunan rakam, tahsis amacı değişikliği yapılan alan miktarı ve 20 rakamı ile çarpılarak tahsis amacı değişikliği yapılacak alanın 20 yıllık toplam kuru ot verimi bulunur. Yirmi yıllık kuru ot veriminin hesaplanmasında; cari ot fiyatı esas alınmakta ve sanayi ve ticaret odası, ot borsası veya piyasadan bu amaçla temin edilen kuru ot satış fiyatı kullanılmaktadır.

Belirlenen yirmi yıllık ot geliri ve teminat altı ay içinde yatırılarak Hazine adına tescil gerçekleştirilir. Yirmi yıllık ot geliri ve teminat altı ay içerisinde yatırılmadığında, söz konusu gelir güncellenerek altı aylık ek süre verilir. Bu süre sonunda da yatırılmadığı takdirde tahsis amacı değişikliği iptal edilir (Anonim 2009b). Tahsis amacı değişikliğine konu alanlar tahsis amacına uygun kullanılmaz veya iki yıl içinde yatırım yapılmaz ise, tahsis amacı değişikliği işleminin iptal edileceği ve 20 yıllık ot bedelinin özel gelir hesabına irat kaydedileceği yönünde talep sahibi uyarılır (Anonim 2009b).

Mera, yaylak ve kışlakların 2634 Sayılı Kanun uyarınca ilan edilen turizm merkezleri ile kültür ve turizm gelişim bölgeleri kapsamında kalan kısımları, ot bedeli alınmadan tahsis amacı değiştirilerek tapuda Hazine adına tescil edilir. Bu yerler, 2634 sayılı Kanun çerçevesinde kullanılmak ve değerlendirilmek üzere Kültür ve Turizm Bakanlığına tahsis edilir (Anonim 2009). 5543 sayılı İskan Kanununa eklenen geçici 6'ncı maddede yer alan düzenleme gereğince, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köylerde bulunan mera vasfındaki alanların 4342 Sayılı Kanununun 14/d bendi kapsamındaki köy yerleşim yeri seçimi amaçlı tahsis amacı değişikliği taleplerinde 20 yıllık ot bedeli alınmamaktadır (Anonim 2009b).

3.7.13 4342 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesi uyarınca tapu ve kadastro idaresince yapılan uygulama

Mera, yaylak ve kışlaklar ile umuma ait çayır ve otlak alanları, harman yeri, panayır, sıvat ve eyrek yerleri gibi kamu orta mallarının tahsis amacını değiştirme ve tapuya tescil ettirme yetkisi, mera komisyonu ve defterdarlığın uygun görüşünü alınarak valiliklere verilmiş olduğundan, bu yerlerin 4342 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesi kapsamında tahsis amacının (vasfının) değiştirilmesi ve tapuya tescilinin sağlanmasına yönelik valiliğin vasıf değişikliği yazısı kadastro müdürlüklerine intikal ettiğinde, kadastro müdürlükleri tarafından tescil bildirim düzenlenir, tapu müdürlüğünce de kamu orta malı taşınmazın "özel sicilindeki kaydına" gerekli revizyon verilerek tapu kütüğünde Hazine adına, şayet vakfa ait ise vakfı adına tescili yapılır ve sonucundan, mahalli maliye kuruluşu ile mera komisyonuna bilgi verilir. Tahsis amacı değişikliklerinde, mera

komisyonu ve defterdarlığın uygun görüşünü almak valiliğin sorumluluğunda bulunduğundan, bu taşınmazların vasıflarının değiştirilerek tescili yönünde kamu kurum ve kuruluşlarından gelen taleplerde, talep yazısı ekinde valiliğin vasıf değişikliğine ilişkin yazısının gönderilmesi yeterli olup, ayrıca, mera komisyonu ve defterdarlığın uygun görüş yazıları aranmamaktadır.

Vasıf değişikliği, kamu orta malı olan taşınmazın bir kısmına yönelik veya ayırma (ifraz) işlemini de gerektiriyorsa, 4342 Sayılı Kanunun 9’uncu maddesinin son fıkrası ve 13 Aralık 2002 tarihli protokol gereğince ayırma haritası mera komisyonlarınca yapılacak veya yaptırılacağından, kadastro müdürlüklerince, bu haritanın yürürlükteki teknik esaslara göre kontrolünü müteakip (uygunluğu halinde) tescil bildirim düzenlenir ve tescil işlemi için tapu müdürlüğüne gönderilir. Tapu müdürlüğü tarafından da vasıf değişikliğine konu kısmın tescil bildirimindeki niteliği ve yüzölçümü ile tapu kütüğüne tescili yapılır ve özel sicilindeki kaydına da gerekli revizyon işlemi tamamlanır.

3.7.14 Mera, yaylak ve kışlakların imar planı kapsamına alınması

Kentsel gelişme ve özellikle nüfus artışına bağlı olarak imarlı sahanın zorunlu olarak artırılması ve yeni yerleşim alanlarının tesisi zorunlu olmaktadır. Gerek yeni yerleşim yeri, gerekse riskli alanların dönüşümü için gerekli olan arazilerin imar planı kapsamına alınması aşamasında mera arazilerinin de söz konusu sahada kalması, özellikle kent yakın çevresinde kaçınılmaz olmaktadır. İmar planı uygulama sınırında kalan yerlere ilişkin değerlendirme sonuçları aşağıda özet olarak sunulmuştur:

3194 Sayılı Kanunun 11’inci maddesinin 4’üncü fıkrası “Hazırlanan imar planı sınırları içindeki kadastral yollar, meydanlar ile meralar, imar planının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybederek, onaylanmış imar planı kararı ile getirilen kullanma amacına konu ve tabi olurlar” şeklinde iken, bu fıkra, 4342 Sayılı Kanunun 35’inci maddesi ile “Hazırlanan imar planı sınırları içindeki kadastral yollar ile meydanlar, imar planının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybederek, onaylanmış imar planı kararı ile getirilen kullanma amacına konu ve tabi olurlar” şeklinde değiştirilerek, meralar madde metninden çıkarılmıştır. Böylece valilik ve belediyelerin meraları re’sen imar planı

kapsamına alma yetkileri kaldırılmış, 4342 Sayılı Kanunun 14'üncü maddesi ile de meraların imar planı kapsamına alınmadan önce tahsis amacının (vasfının) değiştirilerek Hazine adına tescillerinin yapılması koşulu getirilmiştir.

Açıklanan nedenlerle mera, yaylak ve kışlaklar ile umuma ait çayır ve otlak alanları, harman yeri, panayır, sıvat ve eyrek yerleri gibi kamu orta malı nitelikli taşınmazların imar planı uygulama sınırı içinde kalması durumunda, imar uygulamasını yapacak kurum tarafından öncelikle bu yerlerin 4342 Sayılı Kanunun 14'üncü maddesi kapsamında vasıflarının değiştirilmesi ve Hazine adına tapuya tescillerinin sağlanması gerekir. Ancak 5178 Sayılı Kanunun 5'inci maddesi ile 4342 Sayılı Kanuna aşağıdaki geçici 3'üncü madde eklenmiştir:

“Geçici Madde 3- Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan ve 1.1.2003 tarihinden önce kesinleşen imar plânları içerisinde yerleşim yeri olarak işgal edilerek mera, yaylak ve kışlak olarak kullanımı teknik açıdan mümkün olmayan yerlerin ot bedeli alınmaksızın tahsis amacı değiştirilerek Hazine adına tescilleri yapılır. Ancak, bu nitelikteki taşınmazlardan ilgili belediye veya kamu kurum ve kuruluşları adına tescil edilmiş olanların tescilleri bedel talep edilmeksizin aynen devam eder. Bunlar hakkında Hazinece dava açılmaz, açılmış davalardan vazgeçilir. Hazinece bu nitelikteki taşınmazlar hakkında ilgili belediye veya kamu kurum ve kuruluşları aleyhine açılan davalar sonucunda Hazine adına tesciline veya mera, yaylak ve kışlak olarak sınırlandırılmasına ve özel siciline yazılmasına karar verilen, kesinleşen ve henüz tapuda işlemleri yapılmamış olan taşınmazlar hakkında da aynı hüküm uygulanır.

Birinci fıkrada nitelikleri belirtilen taşınmazlardan Hazine adına tescil edilmesi gerekirken gerçek ya da özel hukuk tüzel kişileri adına tescil edilmiş taşınmazlara ilişkin Hazinece açılan davalardan, taşınmazların emlak ve rayiç bedellerinin toplamının yarısı üzerinden hesaplanacak bedelin ilgililerce Hazineye ödenmesi kaydıyla vazgeçilir. Bu hüküm, henüz dava açılmamış taşınmazlar hakkında da uygulanır. Evvelce açılan davalarda Hazine adına tesciline veya mera, yaylak ve kışlak olarak sınırlandırılmasına ve özel siciline yazılmasına karar verilen ve kesinleşen kararlara konu olan bu nitelikteki

taşınmazların tapuları da talep etmeleri halinde aynı esaslara göre önceki kayıt maliklerine veya kanuni mirasçılarına devredilir”.

İnceleme sonuçlarına göre 1 Ocak 2003 tarihinden önce kesinleşen imar planları (Nazım İmar Planı, Uygulama İmar Planı ve Mevzi İmar Planı) içinde kalan, ancak yerleşim yeri olarak işgal edilmesi nedeniyle mera vasfıyla kullanımının teknik olarak mümkün olmadığı tespit edilen orta malı taşınmazların, valiliğin vasıf değişikliğini ve tescilini içeren yazısı üzerine, kadastro müdürlüğünce tescil bildirimini düzenlenir, tapu müdürlüğünce de özel sicilindeki kayıtlarına revizyon gösterilmek suretiyle tapu kütüğünde Hazine adına tescili sağlanır.

Köy yerleşme planı kapsamında kalan yerlere ilişkin uygulama esasları da aşağıda özetlenmiştir:

5178 Sayılı Kanununun 6’ncı maddesi ile 18/03/1924 tarih ve 442 Sayılı Kanununun ek 12’inci maddesi; “Köy yerleşme planında konut alanı ve köy genel ihtiyaçlarına ayrılan yerler, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan seyrangâh, yol ve panayır yerleri gibi alanlar ve Hazinesinin mülkiyetinde olup kamu hizmetine tahsis edilmemiş taşınmazlardan, 4342 sayılı Mera Kanununun 5’inci maddesi hükümleri uyarınca incelenmesine müteakip mera, yaylak ve kışlak ile otlak ve çayır olarak yararlanılamayacağı anlaşılan yerler köy yerleşme plânının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybeder. Ancak, bu madde kapsamında Hazinesinin mülkiyetinde olup kamu hizmetine tahsis edilmemiş taşınmazların devri Maliye Bakanlığı’nın görüşü alınmak suretiyle yapılır ve valilikçe köy tüzel kişiliği adına tapuya tescil edilir” hükmü yer almaktadır.

Afete maruz kalan yerlerde uygulama esasları da aşağıda sunulmuştur:

5178 Sayılı Kanunu’nun 7’nci maddesi ile 15/05/1959 tarih ve 7269 Sayılı Kanununun ek 9’uncu maddesi; “1’inci maddede öngörülen afetlerle ilgili olarak yeni yerleşim alanları sağlanması amacıyla mera vasfı taşıyan yerlerin tahsis amacı, 4342 sayılı Mera Kanunu hükümlerine göre değiştirilerek, Hazine adına arsa olarak tescil ettirilir. Bu arsalar, tescil

tarihi itibarıyla öngörülen amaçla kullanılmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na tahsis edilmiş sayılır" şeklinde değiştirilmiştir. Bu nedenle afete maruz kalan bölgelerde, 7269 Sayılı Kanun kapsamında yeni yerleşim bölgesi için belirlenen saha içerisinde kalan, mera, yaylak ve kışlaklar ile umuma ait çayır ve otlak alanları, harman yeri, panayır, sıvat ve eyrek yerleri gibi, kamu orta malı taşınmazların, 4342 Sayılı Kanun kapsamında tahsis ve vasıf değişikliğini içeren valilik yazısına istinaden "arsa" vasfıyla Hazine adına tescillerinin yapılması gerekmektedir.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kalan yerlerde uygulama ilkeleri ve esasları da aşağıda verilmiştir:

5178 Sayılı Kanun'un 8'nci maddesi ile 12/03/1982 tarih ve 2634 Sayılı Kanunun ek 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrası, "Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde yer alan mera, yaylak ve kışlakların tahsis amacı 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümlerine göre değiştirilir" şeklinde değiştirilmiştir. Buna göre, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde yer alan mera, yaylak ve kışlaklar ile umuma ait çayır ve otlak alanları, harman yeri, panayır, sıvat ve eyrek yerlerinin, 4342 Sayılı Kanun kapsamında valiliğin vasıf değişikliğine ilişkin yazısı ile vasfı değiştirilerek Hazine adına tescil edilmesi gerekmektedir.

Kamu orta malı taşınmazların vasıf ve tahsis amacı değişikliklerine yönelik kamu kurum ve kuruluşlarından gelecek talepler karşılanırken, mutlaka valiliğin vasıf ve tahsis amacı değişikliğine izin veren yazısı aranmakta, aksi takdirde talep reddedilmektedir. Ancak, 4586 sayılı Petrolün Boru Hatları İle Transit Geçişine Dair Kanununun 8'inci maddesinin (f) fıkrası ile 4342 Sayılı Kanuna istisna getirilmiş olduğundan; Bakû-Tiflis-Ceyhan Ham Petrol Boru Hattı Projesi güzergahında bulunan mera, çayır, yaylak ve kışlak gibi orta malı taşınmazların (özel siciline kayıtlı olsun veya olmasın), petrol boru hattı kapsamında kalan kısımları için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının talebiyle vasıfları değiştirilerek tapu kütüğünde Hazine adına tescilleri yapılır ve tescil işleminden sonra Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Maliye Bakanlığının mahalli kuruluşlarına bilgi verilir.

Kadastro Sırasında veya Sonrasında Yapılan İşlemlerle Geometrik Durumları Kesinleşmiş Olan Taşınmazlarda Ölçü, Sınırlandırma, Tersimat ve Hesaplamalardan Doğan Hataların Düzeltilmesine İlişkin Yönetmeliğin “genişletmeye elverişli sınırı olan taşınmazlar ve hükmen tescilli parseller” başlıklı 15’inci maddesi; “Orman, mera, kamu taşınmazları, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki genişletmeye elverişli yerlere sınırı olan taşınmazlar ile kadastro sonrası sınırları hükmen belirlenerek kesinleşmiş olan parsellerdeki sınırlandırma hatası düzeltilmez. Mahkeme hükmü kapsamı dışında kalan hatalar bu Yönetmelik hükümlerince ve ilgili mevzuatına göre düzeltilir” hükmünü amir olup, 3402 Sayılı Kanunun 41’inci maddesi uyarınca kadastro parsellerinde yapılacak teknik hata düzeltme çalışmalarında, kamu orta mallarına mücavir parsellerdeki sınırlandırma hatası, kamu orta malı taşınmazların aleyhine olacak şekilde düzeltilmemektedir.

3.7.15 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ile ilgili işlemler

1969 tarih ve 1164 sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanunun 5273 Sayılı Kanun ile değişik ek 4’üncü maddesine göre TOKİ’nin yetki ve görev alanlarına giren sahalarda yer alan tescil harici yerleri, 21/6/1987 tarih ve 3402 Sayılı Kanunun değişik 22’nci maddesi gereğince Hazine adına tapuya tescil ettirmeye TOKİ yetkili kılınmıştır (Anonim 2010). Tapuda Hazine adına tescil edilen yerlerin daha sonra imar planı yine TOKİ tarafından yapılarak kentsel arazi üretimi yapılması yoluna sıklıkla başvurulduğu görülmektedir.

3.7.16 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)’na yapılacak bedelsiz devir işlemleri

1164 Sayılı Kanunun 4’üncü ek maddesi uyarınca; tapuda Hazine adına tescilli taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki tescil harici olan ve Hazine adına tapuya tescil edilecek taşınmazlardan 323 Sıra Sayılı Milli Emlak Genel Tebliğine göre TOKİ’ye devrinde sakınca olmadığı tespit edilen taşınmazların devrine Valilikler (Defterdarlıklar) yetkili olup, bu yetki Kaymakamlıklara (Malmüdürlüklerine) devredilmeyecektir (Anonim 2010).

TOKİ'ye devredilecek Hazine taşınmazlarının ilçe sınırları içinde bulunması halinde, Kaymakamlıklarca (Malmüdürlüklerine) 323 Sıra Sayılı Milli Emlak Genel Tebliğinin "devir işlemlerinin yürütülmesi" başlıklı beşinci bölümünde belirtilen işlemler tamamlanarak, anılan Tebliğin eki "Hazine Taşınmazlarının Toplu Konut İdaresine Devrine İlişkin Bilgi Formu (Ek 1)" hazırlanarak Valiliklere (Defterdarlıklar) onay için gönderilecek ve devir işlemleri Valiliklerin (Defterdarlıklar) onayından sonra gerçekleştirilecektir (Anonim 2010).

Arsa üretim alanında kalan ve TOKİ'ye devredilen Hazine taşınmazlarının 1164 Sayılı Kanun kapsamında değerlendirilerek arsa üretimine konu edilmesi ve bu suretle kamu hizmetlerine ayrılan yerler ile Bakanlıkça değişik ihtiyaçlar için talep edilen taşınmazların Hazineye bedelsiz olarak iade edilmesi halinde, devredilen taşınmazların tapu kütüklerinde bulunan şerhlerin terkin edilmesine ilişkin işlemler Bakanlıktan izin alınmaksızın Valiliklerce (Defterdarlıklar) gerçekleştirilir (Anonim 2010).

Mera Kanunu kapsamında vasıf değişikliği yapılarak Hazine adına tescil edilen arazilere dair Bingöl Milletvekili İdris Baluken Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na TBMM 7/17509 Esas sayılı yazılı soru önergesi yönelmiştir. Yönelttiği soru önergesine 20.03.2013 tarihli verilen cevaba göre Diyarbakır ilinde, kamunun TOKİ Başkanlığına bedelsiz devrettiği arazi toplamı 7.087.757,37 m² olmuştur. 4342 Sayılı Kanun kapsamında vasıf değişikliği uygun görülüp Hazine adına tescil edilen ve sonra TOKİ Başkanlığı'na devredilen taşınmazların cinsi mera olanların yüzölçümünün 4.205.828 m² olduğu bildirilmiştir.

3.7.17 Mera, yaylak ve kışlaklardan yararlanma

4342 Sayılı Kanunun mera, yaylak ve kışlak arazilerinden yararlanma konusunda getirdiği hükümler; 1858 tarihli Arazi Kanunnamesinin hükümlerden çok farklı değildir. Bununla birlikte 4342 Sayılı Kanun ile mera arazilerinden yararlanma konusunda birtakım yenilikler getirildiğini vurgulamak gerekir. 4342 Sayılı Kanunun getirdiği başlıca yenilikleri aşağıdaki gibi sıralama mümkündür:

3.7.17.1 Yararlanma hakkı sahipleri

Bir mera, yaylak ve kışlaktan, ancak lehine tahsis yapılan köy veya belediye sınırları içinde tahsisin yapıldığı tarih itibarıyla en az altı aydan beri ikamet eden çiftçi aileleri yararlanabilir. Ancak devletçe naklen yerleştirilenler için bu şart aranmaz. Mera, yaylak ve kışlağın tahsis edildiği köy veya belediye sınırları içinde arazisi olmakla birlikte tahsis kararı kapsamına girmeyen çiftçi aileleri bu alanlardan yararlanamazlar. Ayrıca 4342 Sayılı Kanun, çiftçilikle geçinmek üzere köy veya belediye sınırları içine yerleşenlerle, yerleşim yerinde oturup yeni aile kuranlara komisyon tarafından yararlanma hakkının tanınabileceğini hükme bağlamıştır. Ancak bunlara yararlanma hakkı tanınması için mera, yaylak ve kışlağın yeterli olması veya diğer hak sahiplerinin yararlanma hakkını engellememesi ve ilk tahsis kararı üzerinden beş yıl geçmiş olması gerekecektir.

Başka yere yerleşme amacı ile buldukları yeri terk eden çiftçi aileleri, yararlanma hakkını kaybeder. Ancak, bunların sürekli ikamet amacıyla geri dönmeleri halinde, bu hak komisyon kararı ile tanınabilir. Göçerlerin mera, yaylak ve kışlak arazilerinden yararlandırılmaları hususunun ise 4342 Sayılı Kanun yönetmelik ile düzenlenmesini öngörmüştür. Orman bölgelerindeki köy veya belediyelere tahsis edilen mera, yaylak ve kışlaklardan yararlanma hakkı sahipleri, 6831 sayılı Orman Kanunu'nun getirdiği sınırlamalara uymak şartı ile yararlanabileceklerdir.

3.7.17.2 Yararlanma hakkının kapsamı

Mera, yaylak ve kışlaklardan yararlanma hakkı sahipleri tahsis kararı çerçevesinde yararlanmak zorundadırlar. Yararlanma sahiplerinin otlatma hakları, bir büyükbaş hayvan birimi için verilmesi gerekli olan mera, yaylak ve kışlak alanı ile otatabilecekleri hayvan sayısı dikkate alınarak mera komisyonlarınca belirlenir. Yararlanma hakkı sahipleri, komisyonun tahsis kararında belirtilen otlatma hakları çerçevesinde mera, yaylak ve kışlaklardan yararlanırlar. Tahsis kararında belirtilen miktarlardan fazla hayvan otlatılması yasaklanmıştır. Otlatma haklarından fazla hayvan otlatanlardan otlatma ücreti, fazla her hayvan sayısı için üç katı olarak tahsil edilir.

Bakım, koruma ve ıslah sonucu mera, yaylak ve kışlağın otlatma kapasitesinde bir artış olması halinde, köy veya belediyelerin teklifi üzerine veya doğrudan doğruya komisyon tarafından yeniden tespit yapılarak otlatılacak hayvan miktarı arttırılabilir. Ancak otlatılacak hayvan miktarı, tahsisi kararında belirtilmesi gereken hususlardan olduğundan, 4342 Sayılı Kanunun 15'inci maddesi gereğince ilk tahsis kararından itibaren beş yıl geçmedikçe, bu konuda da herhangi bir değişiklik yapılması mümkün değildir.

Mera, yaylak ve kışlakların tahsisi amacına aykırı olarak kullanılması ve meralar üzerine inşaat yapılması yasaklanmıştır. Ancak yaylak ve kışlaklar üzerinde inşaat yapılmasına müsaade edilmiştir. Buna göre yaylak ve kışlaklarda; (i) 442 sayılı Köy Kanunu'nda öngörülen inşaatlar, (ii) Valiliklerden izin almak ve imar mevzuatına uygun olmak şartıyla kullanma amacın uygun mandıra, suluk, sundurma ve süreklilik göstermeyen barınak ve ağıllar ile (iii) Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın talebi üzerine turizme açılması uygun görülen bölgelerde ahşap yapılar yapılabilir. Bunun dışında yaylak ve kışlaklar üzerinde ev, ahır ve benzeri inşaatların yapılması yasaktır. Böylece birtakım zorunluluklar ve Yargıtay içtihatları çerçevesinde uygulama alanı bulmuş olan yaylak ve kışlaklar üzerinde inşaat yapılabilme hakkı yasallaştırılmış olmaktadır. Ancak yaylak ve kışlakların bir anlamda talan edilmesine yol açacak bir konuda yapılacak yapıların büyüklüğü konusunda herhangi bir sınırlama gerektirilmeden, birtakım kanunlara gönderme yapılmak suretiyle genel bir düzenleme yapılmış olduğu vurgulanmalıdır.

3.7.17.3 Mera, yaylak ve kışlaklardan yararlananların yükümlülükleri

Çiftçi aileleri; mera, yaylak ve kışlaklardan yararlanmalarına karşılık olarak mera komisyonlarınca belirlenecek belirli bir ücreti ödemek zorundadırlar. Söz konusu ücret muhtarlık veya belediyeler tarafından tahsil edilir. Bu ücretler o yerin mera alanlarının ıslah ve geliştirilmesinde kullanılmak üzere ilgisine göre köy sandığına veya belediye bütçesinde ayrı bir hesaba gelir kaydedilir ve amacı dışında kullanılamaz. 4342 Sayılı Kanun, yararlanma ücreti dışında çiftçi ailelerinden bir de komisyonca gerekli görülmesi halinde valiliklerin onayı ile belirlenecek süre ve miktarlarda mera, yaylak ve kışlakların bakım ve ıslah çalışmalarına ait giderlere katılma zorunluluğu getirmiştir. Bakım ve ıslah

çalışmalarının giderlerine yararlanıcıların katılımları; nakdi olabileceği gibi, işçilik, araç ve makine katkısı şeklinde ayni de olabilir.

Komisyonca tespit edilen ücret ve para cezalarının takibinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerin mera, yaylak ve kışlaklardan yararlanma hakları, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı taşra teşkilatının teklifi ve valilik onayı ile en az 7 gün, en çok 30 gün süre ile geçici olarak ve aynı fiilin tekrarı halinde ise, yararlanma hakkı otlatma dönemi için iptal edilir.

3.7.17.4 İhtiyaç fazlası ürünlerin satılması ve kiralama

Mera, yaylak ve kışlaklardan elde edilen ürünlerin ihtiyaç fazlası satılabilir. Satış işlemi 4342 Sayılı Kanunun 19'uncu maddesi gereğince kurulacak olan mera yönetim birlikleri kararı ile yapılır. Satış geliri, mera alanlarının geliştirilmesi amacıyla köy sandığına veya belediye bütçesine ayrı bir hesaba gelir kaydedilir ve amacı dışında kullanılamaz. 4342 Sayılı Kanun, daha önce 442 sayılı Köy Kanunu'nun 17'inci maddesinin 12'inci bendi ile köyün orta malı olan çayır ve meralar için cevaz verilmiş olan kiralama işlemi genelleştirerek bütün mera, yaylak ve kışlakların kullanım haklarının kiralanmasına imkân vermiştir. Buna göre belirli bir köy veya belediyeye tahsis edilerek mera, yaylak ve kışlakların ihtiyaç fazlası olan kısmı; mera, yaylak ve kışlak olarak kullanılmak üzere ihtiyaç içinde bulunan çevre köy veya belediyeler ile hayvancılık yapan gerçek veya tüzel kişilere kiralanabilir. Kiralama işlemi, tahsis edilen köy ve belediyenin ihtiyaçlarına göre her beş yılda bir yeniden değerlendirilir. Ayrıca kanun kapsamına alınmakla birlikte, ancak ıslah edilmek suretiyle mera olarak kullanılabilen alanlar, gerekli ıslah çalışmalarını taahhüt eden gerçek ve tüzel kişilere kiralanabilecektir.

4342 Sayılı Kanuna göre 2006-2013 döneminde kiralama yapılan il sayıları, kiralanılan alanlar ve kiralama bedelleri incelenmiştir (Çizelge 3.7). İllere göre toplam kiralanılan alan miktarı 1.594.657 hektar ve kiralama bedeli 15.277.649 TL olup, birim kiralama bedelinin 9,58 TL/ha gibi oldukça düşük düzeyde kaldığı dikkati çekmektedir. Doğal

olarak mera arazilerinin kiralamasının ekonomik kaygılardan uzak olduğu ortaya çıkmaktadır.

Çizelge 3.7 2006-2013 döneminde yapılan kiralamalar (Anonim 2014d)

2006-2013 Döneminde Yapılan İşlemler			
Yıllar	Kiralama Yapılan İl Sayısı	Kiralanan Alan (Ha)	Kiralama Bedeli (TL)
2006	23	175.411	1.289.523
2007	30	205.936	323.656
2008	30	199.951	1.480.699
2009	31	200.809	1.326.395
2010	36	161.161	1.563.332
2011	35	137.339	2.897.132
2012	29	121.958	2.459.548
2013	24	392.092	3.937.364
Genel Toplam		1.594.657	15.277.649

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından 2013 yılında yapılan ıslah amaçlı ve mevsimlik kiralama sonuçları da incelenmiştir (Çizelge 3.8). İncelenen yılda toplam kiralama yapılan arazi miktarının 392.092 bin hektar olduğu ve bunun % 99,8'inin mevsimlik kiralama alanından oluştuğu ve kiralanan mera arazisinin birimi başına düşen ortalama kira parası 10,04 TL/ha gibi oldukça düşük düzeyde kalmıştır (Çizelge 3.8). Özellikle hayvan varlığı bulunmayan veya hayvan varlığına oranla mera arazisi varlığının fazla olduğu yerleşimlerde, başka köylere veya yaylacılık yapan kişilere kiralama yapılmaktadır. Diğer yandan mevsimlik arıcılık faaliyetleri için de mera arazilerinin kiralananmasının gerekli olduğu görülmektedir.

Çizelge 3.8 2013 yılında ıslah amaçlı ve mevsimlik kiralamalar (Anonim 2014d)

4342 Sayılı Kanuna Göre 2013 Yılında Yapılan Islah Amaçlı ve Mevsimlik Kiralama İşlemleri							
Yıllar	Kiralanan İl Sayısı		Kiralanan Alan (Ha)				Kiralama Bedeli (TL)
	Uzun Süreli Kiralama Sayısı	Mevsimlik Kiralama Sayısı	Uzun Süreli Kiralama Alanı (Ha; 7-a)	Uzun Süreli Kiralama Alanı (Ha; 7-b)	Mevsimlik Kiralama Alanı (Ha)	Toplam Kiralanan Alan (Ha)	
2013	3	21	0.00	665,04	391.427,1	392.092,14	3.937.363,9

Türkiye’de 2006-2013 döneminde yapılan ıslah amaçlı mevsimlik kiralama işlemleri, kiralanan il sayıları, kiralanan toplam alan, uzun süreli ve mevsimlik kiralamalar ve kiralama bedelleri de irdelenmiştir (Çizelge 3.9). İllere göre toplam kiralanan alan miktarı 1.594.657,11 hektar olup, bunun % 0,63’ü uzun süreli kiralama ve kalan % 99,37’si ise mevsimlik kiralama işlemlerden oluşmaktadır. Her iki kiralama işlemlerinin bedeli 15.277.648,69 TL olup, birim başına kira 9,58 TL/ha olarak oldukça düşük düzeyde gerçekleştiği dikkati çekmiştir. Özellikle gezginci arıcılık ve diğer mevsimlik işlemlere ilişkin olarak yapılan kısa süreli kiralanan arazi miktarının, uzun vadeli kiralama işlemine oranla çok daha yüksek olduğu görülmektedir.

Çizelge 3.9 2006-2013 döneminde yapılan ıslah amaçlı ve mevsimlik kiralamalar (Anonim 2014d)

Yıllar	Kiralanan İl Sayısı	Kiralanan Toplam Alan (Ha)	Uzun Süreli Kiralama (Ha)	Mevsimlik Kiralama (Ha)	Kiralama Bedeli (TL)
2006	23	175.411	613	174.798	1.289.523
2007	30	205.936	696	205.240	323.656
2008	30	199.951,13	845,07	199.106,06	1.480.699,42
2009	31	200.809,36	737,26	200.072,10	1.326.394,79
2010	36	161.161,00	1.635,68	159.525,32	1.563.332,00
2011	35	137.338,54	3.651,94	133.686,60	2.897.131,56
2012	29	121.957,94	1.259,33	120.698,61	2.459.548,02
2013	24	392.092,14	665,04	391.427,10	3.937.363,90
Genel Toplam		1.594.657,11	10.103,32	1.584.553,79	15.277.648,69

3.7.18 Mera, yaylak ve kışlakların ıslahı, bakımı ve korunması

4342 Sayılı Kanunu göre mera, yaylak ve kışlakların bakım ve korunmasında asıl sorumluluğu tahsisin yapıldığı köy veya belediyelerin, muhtar veya belediye başkanlarına vermiştir. Muhtarlar ve belediye başkanları; mera, yaylak ve kışlaklar ile bunların sınır işaretlerinin korunmasından, tahsisi amacına uygun olarak en iyi şekilde kullanmasının sağlanmasından ve ayrıca geliştirme projelerinde öngörülen hususların yerine

getirilmesinde kamu görevlilerine yardımcı olmakla görevli ve sorumludurlar. Bu amaçla ilgili köy veya belediyelerde Mera Yönetim Birlikleri kurulur.

Mera Yönetim Birlikleri; köy veya belediyede oturan hayvancılıkla uğraşan çiftçiler arasından, mera, yaylak ve kışlaklar ile umuma ait çayır ve otlakların tespit, tahdit ve tahsis işlemleri tamamlandıktan sonra, seçimle belirlenen beş asil ve beş yedek üyeden oluşur. Ayrıca, köylerde muhtar, ziraat odası temsilcisi, belediyelerde çiftçi mallarını koruma başkanları ve ziraat odası başkanları, köy veya belediyede bulunan tarımsal ve çevre ile ilgili sivil toplum örgütü temsilcilerinden en fazla üyeye sahip ilk ikisinin göstereceği iki üye birliklerin doğal üyesi olur. Üç yılda bir yapılacak olan genel kurul ile asil ve yedek üyeler yeniden belirlenir. Seçilen beş asil üye ile doğal üyeler kendi aralarında başkanlarını seçer. Oyların eşit olması halinde başkan kura ile belirlenir. Mazeretsiz olarak üst üste iki kez toplantıya katılmayan seçilmiş üyelerin üyelikleri düşer. Boşalan üyenin yerine, seçimle gelen ilk sıradaki yedek üye görev yapar. Ekonomik arazi büyüklüğü mevcut olmayan mera, yaylak, kışlak ve umuma ait otlak ve çayır alanları için Mera Yönetim Birlikleri kurulması zorunlu değildir.

Birlikler her ay sonu çoğunlukla toplanır ve yapılan çalışmalarını değerlendirir. İhtiyaç duyulduğu zamanlarda üç üyenin talebi veya başkanın çağrısı ile Mera Yönetim Birlikleri olağanüstü toplanabilir. Birlikler, salt çoğunlukla toplanır ve katılımların salt çoğunluğu ile karar alır. Alınan kararlar, karar defterine islenir ve üyelerce imzalanır. Mera Yönetim Birliklerinin görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- (i) Birlikler, komisyon tarafından saptanan otlatma mevsiminin başlamasından en az 15 gün önce toplanır. Komisyonca belirlenen otlatma planlarının uygulanması ve verilen diğer görevleri görüşerek gerekli kararları alır ve bu kararları alışılmış araçlarla, yazılı ve sözlü olarak ilgililere duyurulur.
- (ii) Çayır, mera, yaylak ve kışlaklar için komisyonca yapılan otlatma planlarının en iyi şekilde uygulanmasını sağlar.
- (iii) Çayır, mera, yaylak ve kışlakların bakım ve ıslah çalışmalarını organize eder ve bu alanların otlatma planlarına uygun otlatılmalarını kontrol eder.

- (iv) ayır, mera, yaylak ve kışlaklardan elde edilecek ihtiyaç fazlası ürünlerin satılmasını, gelirlerinin köy sandığına veya belediye bütçesinde ayrı bir hesaba yatırılmasını sağlar.
- (v) Otlatma hakkında doğan gelirlerin veya otlatma ücretlerinin toplanmasını, köy sandığına veya belediye bütçesine ayrı bir hesaba yatırılmasını ve bunların mevzuata uygun olarak harcanmasını sağlar. Komisyonca belirlenecek ayni ve nakdi katkıların toplanarak mera ıslah ve geliştirme işlerinde kullanımını gerçekleştirir.
- (vi) Köy veya belediyeye tahsis edilen mera, yaylak ve kışlakların, Mera Yönetmeliğinin 9'uncu maddesinde belirtilen işaretlenmiş sınırlarının korunması, tecavüzlerin önlenmesi ve bu tecavüzlerin ilgililere bildirilmesi ile yükümlüdür.
- (vii) Mera arazilerinin sınırlarının muhafazası, korunması, tecavüzlerin önlenmesi ve benzeri hizmetler için görevlendirilen korucuları denetler.
- (viii) Komisyonlarca Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre verilen görevlerin yerine getirilmesini sağlar.

Muhtarlar ve belediye başkanları, mera arazilerine tecavüz olması halinde (yasaklanmış yerlerde hayvanların otlatılması, mera, yaylak ve kışlak arazisinin sürülerek tahrip edilmesi ve izinsiz inşaat yapılması gibi), durumu, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı İl/İlçe Müdürlüğüne, İl/İlçe Müdürlükleri de valilik veya kaymakamlığa bildirmekle mükelleftirler. Tecavüz edenler hakkında valiliklerce gerekli yasal işlem yapılır. Eğer bu yolla sonuç alınmaz ise, konu Muhakemat Müdürlüklerine intikal ettirilerek dava yoluyla söz konusu arazilerin korunması yoluna gidilir. Orman içi ve orman kenarındaki meraların korunması, bakımı ve ıslahı Orman Bakanlığı tarafından yerine getirilir.

Mera, yaylak ve kışlakların bakım, ıslah, koruma ve uygun kullanımını sağlamaya yönelik araştırmaların yapılması, planlama ve ıslah projelerine katkı verilmesi, otlatma zamanı, kullanma sistemi, koruma ve kontrol tedbirlerinin tespiti için Bakanlıkça uygun görülen yerlerde, mevcut tarımsal araştırma enstitüleri ve üniversitelerde mera araştırma bölümleri kurulması veya mevcut araştırma bölümlerinin bu amaca hizmet edecek şekilde yeniden düzenlenmiştir. Bu amaçla yapılandırılan 11 araştırma enstitüsü; Tarla Bitkileri Merkez Araştırma Enstitüsü (Ankara), Toprak, Gübre ve Su Kaynakları Araştırma Enstitüsü (Ankara), Doğu Anadolu Tarımsal Araştırma Enstitüsü (Erzurum), Karadeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü (Samsun), Geçit Kuşağı Tarımsal Araştırma Enstitüsü (Eskişehir), Bahri Dağdaş Uluslararası Tarımsal Araştırma Enstitüsü (Konya), Doğu

Akdeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü (Adana), Batı Akdeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü (Antalya), Trakya Tarımsal Araştırma Enstitüsü (Edirne), Ege Tarımsal Araştırma Enstitüsü (İzmir) ve GAP Uluslararası Tarımsal Araştırma ve Eğitim Merkezi (Diyarbakır) olmuştur (Anonim 2014a). Mera amenajmanı; vejetasyon, toprak, su ve tüm doğal kaynakların korunması prensiplerine göre en yüksek hayvansal ürün almak amacına yönelik meraların işletme ve yönetimi olarak tanımlanabilir (Babalık 2014).

Mera her şeyden önce, yem üretilen ve hayvanların otlatıldığı, yani yem ürününün hayvansal ürüne dönüşümünü sağlayan arazi kaynağıdır. Yem ürünü elde etmeye ve otlatmaya uygun olmayan bitki örtüsü ile kaplı yerleri de “mera statüsü” içinde ele alma zorunluluğu vardır. Çünkü meralar sadece yem ürünü veren yerler değil, aynı zamanda toprak koruma, arazi ıslahı ve su ekonomisinin de geçerli olduğu arazilerdir. En azından buraların bir yaban hayatı hizmeti görmesi söz konusudur. Fakat genellikle yem ürünü verebilen ve hayvan otlatılmasına uygun olan veya mera vejetasyonu ile kaplı yerler mera niteliği taşır (Babalık 2014). Yıllara göre mera ıslahı ve amenajmanı için uygulanan proje sayıları ve uygulama alanları aşağıda gösterilmiştir (Çizelge 3.10). Tekniğine uygun olarak ıslah edilip kullanıcılarının hizmetine sunulan mera alanları toplamda 4.71 milyon hektara tekabül etmektedir. Bu alanda yapılan toplam proje sayısı ise 1.032 adet olmuştur.

Çizelge 3.10 Mera ıslahı ve amenajmanı proje sayıları ve uygulama alanları (Anonim 2014d)

Yıllar	Proje sayısı (Adet)	Proje Uygulama Alanı (Da)
2000	6	6.608
2001	7	8.811
2002	33	68.108
2003	24	97.713
2004	198	703.790
2005	158	900.113
2006	98	531.812
2007	112	540.271
2008	122	469.759
2009	70	313.281
2010	66	374.225
2011	38	224.482
2012	47	222.998
2013	53	253.425
Genel Toplam	1.032	4.715.396

2003-2011 yılları arasında yapılan mera ıslah ve amenajman projeleri için proje sayıları, hangi kurum tarafından onaylatıldığı ve çalışma başlatılan alan miktarları aşağıda verilmiştir (Çizelge 3.11). 2011 yılına kadar geçen sürede toplamda 932 adet projenin olduğu, üniversiteler tarafından onaylanan proje sayısının 288 adet, TAGEM tarafından onaylanan proje sayısının 424 adet, üniversite ve TAGEM tarafından birlikte onaylanan proje sayısının 150 adet, Merkez Mera Yönetim Kurulunun onayladığı proje sayısının ise 70 adet olduğu ve proje alanının toplam olarak 4.238.973 dekarla ulaştığı görülmektedir.

Çizelge 3.11 2003-2011 döneminde mera ıslah ve amenajmanı proje sayıları ve çalışma yapılan mera arazisi miktarlarının gelişimi (Anonim 2014d)

MERA ISLAH VE AMENAJMAN PROJELERİ			
A	2003 Yılı ve Öncesi Mera Islah ve Amenajman Projeleri		
1	Proje Sayısı	Adet	70
	Merkez Mera Yönetim Kurulu		70
2	Çalışma Başlatılan Alan	Dekar	181.240
B	2004 Yılı Mera Islah ve Amenajman Projeleri		
1	Proje Sayısı	Adet	198
a.	Üniversite Tarafından Onaylanan Proje		39
b.	TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		138
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		21
2	Çalışma Başlatılan Alan	Dekar	703.790
a.	Üniversite Tarafından Başlatılan Proje		138.125
b.	TAGEM Tarafından Başlatılan Proje		545.237
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Başlatılan Proje		20.428
C	2005 Yılı Mera Islah ve Amenajman Projeleri		
1	Proje Sayısı	Adet	158
a.	Üniversite Tarafından Onaylanan Proje		62
b.	TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		75
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		21
2	Çalışma Başlatılan Alan	Dekar	900.112
a.	Üniversite Tarafından Başlatılan Proje		391.635
b.	TAGEM Tarafından Başlatılan Proje		424.495
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Başlatılan Proje		83.982
D	2006 Yılı Mera Islah ve Amenajman Projeleri		
1	Proje Sayısı	Adet	98
a.	Üniversite Tarafından Onaylanan Proje		35
b.	TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		47
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		16
2	Çalışma Başlatılan Alan	Dekar	531.812
a.	Üniversite Tarafından Başlatılan Proje		278.351
b.	TAGEM Tarafından Başlatılan Proje		210.737
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Başlatılan Proje		42.724
E	2007 Yılı Mera Islah ve Amenajman Projeleri		
1	Proje Sayısı	Adet	112
a.	Üniversite Tarafından Onaylanan Proje		39
b.	TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		45

Çizelge 3.11 2003-2011 döneminde mera ıslah ve amenajman proje sayıları ve çalışma yapılan mera arazisi miktarlarının gelişimi (devamı) (Anonim 2014d)

c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		28
2	Çalışma Başlatılan Alan	Dekar	540.271
a.	Üniversite Tarafından Başlatılan Proje		202.045
b.	TAGEM Tarafından Başlatılan Proje		212.679
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Başlatılan Proje		125.547
F	2008 Yılı Mera Islah ve Amenajman Projeleri		
1	Proje Sayısı	Adet	122
a.	Üniversite Tarafından Onaylanan Proje		37
b.	TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		66
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		19
2	Çalışma Başlatılan Alan	Dekar	469.757
a.	Üniversite Tarafından Başlatılan Proje		165.823
b.	TAGEM Tarafından Başlatılan Proje		188.594
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Başlatılan Proje		115.340
G	2009 Yılı Mera Islah ve Amenajman Projeleri		
1	Proje Sayısı	Adet	70
a.	Üniversite Tarafından Onaylanan Proje		33
b.	TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		20
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		17
2	Çalışma Başlatılan Alan	Dekar	313.281
a.	Üniversite Tarafından Başlatılan Proje		106.128
b.	TAGEM Tarafından Başlatılan Proje		58.459
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Başlatılan Proje		148.694
H	2010 Yılı Mera Islah ve Amenajman Projeleri		
1	Proje Sayısı	Adet	66
a.	Üniversite Tarafından Onaylanan Proje		25
b.	TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		22
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		19
2	Çalışma Başlatılan Alan	Dekar	374.225
a.	Üniversite Tarafından Başlatılan Proje		169.446
b.	TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		80.100
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		124.681
I	2011 Yılı Mera Islah ve Amenajman Projeleri		
1	Proje Sayısı	Adet	38
a.	Üniversite Tarafından Onaylanan Proje		18
b.	TAGEM Tarafından Onaylanan proje		11
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		9
2	Çalışma Başlatılan Alan	Dekar	224.482
a.	Üniversite Tarafından Başlatılan Proje		108.304
b.	TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		71.232
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		44.946
	2000-2011 Yılları Mera ıslah ve Amenajman Projeleri Genel Toplamı		
1	Proje Sayısı	Adet	932
a.	Üniversite Tarafından Onaylanan Proje		288
b.	TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		424
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		150
d.	Merkez Mera Yönetim Kurulu		70
2	Uygulanan Proje Alanı	Dekar	4.238.973
a.	Üniversite Tarafından Uygulanan Proje		1.559.858
b.	TAGEM Tarafından Uygulanan Proje		1.791.533
c.	ÜNİ+TAGEM Tarafından Onaylanan Proje		706.342
d.	Merkez Mera Yönetim Kurulu		181.240

2002 yılına kadar yapılan ve 2003-2013 yılları arasında yapılan mera ıslah ve amenajman proje sayıları ve alanları da incelenmiştir (Çizelge 3.12). 2013 yılına kadar olan dönemde toplam proje sayısının 1032 adet ve proje alanının 4.715.396 dekar olduğu görülmektedir.

Çizelge 3.12 2002-2013 döneminde mera ıslahı ve amenajmanı projelerinin sayısı ve alanları (Anonim 2014d)

Dönemler	Proje Sayısı (Adet)	Proje Alanı (Da)
2002 Yılına Kadar Olan Dönem (2002 Yılı Dahil)	46	83.527
2003-2013 Yılları Arası Dönem (2013 Yılı Dahil)	986	4.631.869
Toplam	1032	4.715.396

Bölgelere göre mera ıslah ve amenajman projelerinin toplam sayısı ve toplam proje alanları Çizelge 3.13’de gösterilmiştir. Bölgelere göre toplam proje sayısının 1032 adet ve toplam proje alanının da 4.715.396 dekar olduğu, proje sayısının Karadeniz bölgesinde diğer bölgelere göre daha fazla olduğu, proje alanının ise İç Anadolu bölgesinde daha yüksek olduğu dikkati çekmektedir.

Çizelge 3.13 2000-2013 döneminde bölgelere göre mera ıslahı ve amenajmanı projeleri (Anonim 2014d)

Bölgeler	Toplam Proje Sayısı (Adet)	Toplam Proje Alanı (Da)
Karadeniz	242	877.022
Marmara	184	364.397
Akdeniz	100	237.217
Ege	109	174.223
Güneydoğu Anadolu	91	422.327
İç Anadolu	174	1.537.990
Doğu Anadolu	132	1.102.220
Toplam	1032	4.715.396

İllere göre mera ıslah ve amenajman projelerinin toplam sayısı ve toplam proje alanları Çizelge 3.14’de verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde yapılan mera ıslah ve amanejman sayılarının toplam olarak 485 adet ve toplam proje alanının ise 2.407.560 dekar olduğu tespit edilmiştir.

Çizelge 3.14 Büyükşehirlerde mera ıslahı ve amenajmanı projelerinin sayıları ve alanları
(Anonim 2014d)

İller	Toplam Proje Sayısı (Adet)	Toplam Proje Alanı (Da)
Adana	19	23.193
Ankara	12	88.194
Antalya	9	39.859
Aydın	8	9.776
Balıkesir	21	44.176
Bursa	31	35.112
Denizli	24	34.708
Diyarbakır	28	141.722
Erzurum	23	195.500
Eskişehir	18	169.742
Gaziantep	7	24.674
Hatay	15	11.322
Mersin	19	100.964
İstanbul	5	7.812
İzmir	6	6.263
Kayseri	33	515.572
Kocaeli	3	877
Konya	39	327.009
Malatya	9	69.281
Manisa	19	14.136
Kahramanmaraş	14	26.346
Mardin	6	39.040
Muğla	9	3.289
Ordu	18	65.122
Sakarya	17	42.465
Samsun	18	30.031
Tekirdağ	16	37.208
Trabzon	14	56.436
Şanlıurfa	9	78.082
Van	16	169.648
TOPLAM	485	2.407.560

4. İMAR PLANLARINDA MERA VASIFLI PARSELLERİN DURUMU

4.1 Mera Kanunundan Önceki Durum

4342 sayılı Mera Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten önceki dönemde, 3194 sayılı İmar Kanununa göre belediye sınırları içinde yapılan imar uygulamaları ile önemli miktardaki mera arazilerinin imar parseline dönüştüğü ve daha önce de açıklandığı gibi, söz konusu işleme aşağıdaki düzenlemenin altlık teşkil ettiği gözlenmiştir:

“03.05.1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 11’inci maddesinin 4’üncü fıkrasında; Hazırlanan imar planı sınırları içindeki kadastral yollar, meydanlar ile meralar, imar plânının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybederek, onaylanmış imar planı kararı ile getirilen kullanma amacına konu ve tabi olurlar” hükmüne göre imar planı sahasındaki mera arazilerinin genellikle cinsleri değiştirilerek kentsel kullanımlara ayrıldığı önceki bölümde detaylı olarak vurgulanmıştır.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 07.11.1985 tarihli 1477 sayılı genelgesinde 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 159’uncu maddesi ve TBMM’nin 17.05.1954 tarih ve 808 sayılı tefsir kararından söz edilerek, imar planları içindeki mera, yaylak, kışlak, harman yeri, seyrangâh ve çayırlar ile tescil harici bırakılmış yerlerden imar planı ile konut, sanayi, ticaret gibi özel mülkiyete konu olabilecek amaca ayrılanların özel idare veya belediye adına tescil edileceği hükmü uygulanmıştır. Bu hüküm doğrultusunda birçok belediyenin imar planı sınırları içindeki meralar, imar planında ayrıldıkları amaca göre ilgili belediyeler adına tapuda tescil edilmişlerdir. Hazinece açılan davalar sonucunda bunların birçoğu Hazine adına tescil edilmekle birlikte, dava açılmamış olup halen belediye mülkiyetinde olanlar ile davası Hazine lehine sonuçlanıp kararı uygulanmayan veya uygulanamayan birçok mera nitelikli taşınmazın da olduğu bilinmektedir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ve Bakanlık arasında 3194 Sayılı Kanunun 11’inci maddesinin uygulanmasında görüş farklılığı oluşmuş, mera alanları imar planı hazırlanarak belediye, il özel idareleri ve köyler adına tescil edilen yerler için tapu iptal

ve tescil davası açılmış ve ayrıca konuya ilişkin görüşleri alınmak üzere Danıştay'a başvurulmuştur.

Danıştay'ın E: 1988/326, K: 1989/19 T: 10.02.1989 sayılı kararına göre; "imar planı sınırları içindeki meraların, planın onayı ile birlikte hukukî bakımdan meralık niteliğini yitireceği, bu yerlerden genel hizmetlere ayrılanların belediye veya özel idareye bedelsiz terkininin gerekeceği, genel hizmetler dışında özel mülkiyete konu olabilecek bir amaca ayrılan yerlerin onaylanmış imar planıyla getirilen kullanma amacına konu ve tabi olacakları, ancak bu durumun meralardan elde edilen yerlerin belediyeler adına tescilini gerektirmeyeceği" belirtilmiştir.

Danıştay'ın anılan kararından sonra Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından 1.5.1989 tarih ve 1498 sayılı genelge ile 1477 sayılı genelgenin ilgili bölümü Danıştay kararı doğrultusunda değiştirilmiştir. Karşılaşılan uygulama hataları ve farklılıklardan sonra 3194 Sayılı Kanunun 11'inci maddesi; 4342 Sayılı Kanunun 35'inci maddesi ile değiştirilmiş, mera ile ilgili kısım maddenin son fıkrasından çıkarılmıştır. Söz konusu madde "Hazırlanan imar planı sınırları içindeki kadastral yollar ile meydanlar, imar planının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybederek, onaylanmış imar plânı kararı ile getirilen kullanma amacına konu ve tabi olurlar" şeklinde değiştirilerek, valilik ve belediyelerin meraları resen imar plânı kapsamına alma yetkileri kaldırılmıştır. Kanunun 14'üncü maddesi ile de meraların imar plânı kapsamına alınmadan önce, tahsis amacının değiştirilerek Hazine adına tescillerinin yapılması öngörülmüş ve meralarla ilgili bütün düzenlemeler 4342 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır.

Mera Kanununun 14/d maddesinde "uygulama imar plânı veya uygulama plânlarına ilave imar plânlarının hazırlanması amacıyla" meraların tahsis amacının değiştirilebileceği belirtilmiştir. Bu maddede planların "hazırlanmasından" bahsedildiği için, mera tahsis amacı değişikliğinin, meranın imar planı içerisine alınmadan önce yapılacağı sonucuna ulaşılır. Bu şekilde uygulama yapılmazsa, kesinleşmiş bir uygulama imar planı sonucu oluşan parsellerin tapuya tescili aşamasında sorunlarla karşılaşılacağı açıktır.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 29.05.1998 tarih ve 1998/6 sayılı Genelgesinin 4'üncü maddesinde 4342 Sayılı Kanunun 14'üncü maddesinden bahsedilmiş ve "..., valilik veya belediyelerin meraları resen imar planı kapsamına alma yetkileri kaldırılmış ve meraların imar planı kapsamına alınmadan önce Tarım ve Köyişleri (Gıda Tarım ve Hayvancılık) Bakanlığınca tahsis amacının değiştirilerek Hazine adına tescillerinin yapılması öngörülmüştür. Bu nedenle; Hazine adına idari yoldan yapılacak olan tesciller hakkındaki 14.10.1996 gün ve 1996/6 (1534) sayılı genelgenin kesinleşmiş imar planı kapsamında bulunan yerlerle ilgili D maddesi, mera, yaylak ve kışlaklar yönüyle uygulanmayacak ve bu gibi yerlerin imar planı kapsamına alınmadan önce tahsis amacının değiştirilerek Hazine adına tescilinin yapılmış olması şartı aranacaktır" belirtmesi yapılmıştır.

Mera Kanununun 14/d maddesinde "uygulama imar planları ve uygulama planlarına ilave imar planlarının hazırlanması" için tahsis değişikliği yapılabileceği belirtildiğinden, meraların imar planı kapsamına alınması amacıyla yapılacak tahsis amacı değişikliği işlemindeki imar planından "Uygulama İmar Planları veya uygulama planlarına ilave imara planları" anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak mera vasıflı taşınmazların parselasyona tabi tutulamayacağı açıkça yargı kararları ile vurgulanmıştır. Örnek olarak Danıştay 6. Dairesinin E.2006/1662, K.2008/2479, T. 22.04.2008 sayılı kararında; "4342 sayılı Mera Kanunu'nun 14'üncü maddesinde tahsis amacı değiştirilmedikçe mera, yaylak ve kışlaktan bu kanunda gösterilenden başka şekilde yararlanılamayacağı..." hükmü uyarınca mera olarak tahsisli taşınmazların belirtilen usul çerçevesinde tahsis amacı değiştirilerek mera vasıfları kaldırılmadıkça, parselasyon işlemine dahil edilmesinin olanaklı olmadığı..." ifade edilerek imar uygulamalarına yön verilmek istenmiştir.

4.2 Tahsis Amacı Değişikliği Taleplerinde İstenen Bilgi ve Belgeler

Uygulama imar planı veya uygulama planlarına ilave imara planlarının hazırlanması için gerekli olan yerlerin tahsis amacı değişikliği taleplerinde; (i) 3194 Sayılı Kanuna göre hazırlanan uygulama imar planları, (ii) belediye meclis kararları, (iii) askı ilan tutanakları,

planlara itiraz olmadığına dair tutanak, (iv) ilave imar planı ise mevcut planla bağlantısını gösterir pafta ve sayısal veriler, (v) talep edilen alanın arazi sınıf raporu, (vi) mülkiyet durumunu gösteren belge ve (vii) komisyonca gerekli görülen diğer bilgi ve belgeler istenir. İmar planları yeni hazırlanacaksa; söz konusu yer için işaretli kadastro tekniğine uygun harita, belediye meclis kararları, plan ilave imar planı ise mevcut planla bağlantısını gösterir pafta ile komisyon tarafından istenecek diğer bilgi ve belgelerle başvuru yapılır.

Arazi sınıf raporu; arazi kullanım ve kabiliyet sınıf raporudur. Raporda; arazinin genel durumu (yeri, alanı, cinsi, amacı), toprak özellikleri (derinlik, eğim, bünye, geçirgenlik ve erozyon durumu gibi), arazinin kullanım şekli (tapu kaydına uygun kullanımın olup olmadığı), arazi kabiliyet sınıfı (I'den VIII'e kadar olan arazi sınıflarında, rakam yükseldikçe arazi sınıfı kötüleşir, ilk üç sınıf çok iyi ve iyi derece meralar olduğu için genellikle vasıf değişikliği yapılması istenmez) gibi bilgileri içermelidir.

Tahsis amacı değişikliği başvurusu, mera komisyonu tarafından uygun görülürse, Başbakanlıktan görüş istenir. Başbakanlığın 2012/15 sayılı genelgesi "Kamu kurum ve kuruluşları (belediyeler ve il özel idareleri hariç) ile sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait şirketlerin, kendi mülkiyetlerinde veya tasarruflarında bulunan taşınmazları ile ilgili olarak; kamu kurum ve kuruluşları, vakıf, dernek veya bunların şirketlerine, gerçek veya tüzel kişilere; satış, kira, irtifak, takas, tahsis, devir gibi her türlü tasarrufa yönelik işlemleri için Başbakanlıktan izin alınacaktır" şeklinde olup, tahsis amacı değişikliği uygulamalarında da görüş alınması gerekli olmaktadır.

Başbakanlıktan uygun görüş gelirse, valilik makamından onay alınır, yirmi yıllık ot geliri yatırılır, ot geliri yatırıldıktan sonra ilgili kuruma, yeni imar planı hazırlanması için iki yıl süre verilir. Ancak süre sonunda imar planları hazırlanarak gönderilmezse, tahsis amacı değişikliği işlemi iptal edilir. İmar planları tahsis amacı değişikliğine uygun olarak kesinleşmiş ise, ifraz dosyası hazırlanması gerekiyorsa, bu işlemin yapılması ve kadastro müdürlüğünde kontrolü ve tapu müdürlüğünde Hazine adına tescili yapılacaktır. İmalı sahada kalan taşınmaz için ifraz dosyası ile hazırlanması gerekmiyorsa, taşınmazın tamamının Hazine adına tescil işlemi gerçekleştirilir.

Ot bedelinin saptanmasında; 18.09.2009 tarih 15876 sayılı uygulama talimatı dikkate alınarak, tahsis amacı değişikliği yapılacak yerin alanı, durumu ve sınıfı göz önüne alınır. Belirlenen 20 yıllık ot geliri ve teminat 6 ay içinde yatırılarak hazine adına tescil gerçekleştirilir. Ot geliri ve teminat tutarı, 6 ay içinde yatırılmadığı takdirde, hesaplanan gelir güncelleştirilerek ek 6 aylık süre verilir. Verilen bu ek süre sonunda da yatırılmadığında, tahsis amacı değişikliği iptal edilir.

Tahsis amacı değişikliği talebine yönelik kullanılmayan yerlerle birlikte iki yıl içinde yatırım yapılmayan yerler özel siciline kaydedilir ve 20 yıllık ot geliri özel gelir hesabına irat kaydedileceği konusunda talep sahipleri uyarılır. Mera vasıflı bir taşınmazın imar planında konut, sanayi, ticaret gibi kullanım alanlarına rastlaması durumunda, tahsis amacı değiştirilerek “arsa” vasfıyla Hazine adına tescil edilir.

Mera vasıflı bir taşınmazın imar planında 3194 Sayılı Kanununun 11’inci maddesinde sayılan meydan, yol, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi belediyelere terk edilecek umumi hizmetlere ayrılması durumunda, uygulamada sorunlarla karşılaşılmaktadır. Konu hakkındaki Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün 17.03.1993 tarih ve 1993/3 sayılı Genelgesinde aşağıdaki hususlara yer verilmiştir:

“Kesinleşen imar parselasyon planlarının tescilleri sırasında, imar planında meydan, yol, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılan ve tescile tabi olmayan yerlere isabet eden mera, yaylak, kışlak ve harman yeri gibi tescil harici yerler ile Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup da tespit harici bırakılan alanların, öncelikle imar planındaki kullanım amacı kapsamında tasarrufa konu edilmeden Maliye Hazinesi adına tescil edilmesi, daha sonra sicilden terkin edilmesi ve terkin nedeniyle kapatılan kaydın kütük sayfasının beyanlar hanesinde “Bu taşınmazın, onaylı imar planında... (imar planında ayrıldığı amaç yazılacaktır.).... ayrılması nedeniyle, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 11’inci maddesi uyarınca kamunun ortak kullanımına açık olmak üzere...(belediyesine/İl Tüzel Kişiliğine)... bedelsiz terki yapıldığından...(Belediyece/İl Tüzel Kişiliğince)... satılamaz ve başka bir maksat için kullanılamaz. İlerde, imar planı değiştirilerek kullanım şekli özel mülkiyete konu

olabilecek hale getirildiği takdirde, tekrar aynı şartlarla Hazine adına tescil edilir” şeklinde belirtme yapılması gerekmektedir” açıklaması bulunmaktadır.

İmar planı kapsamında 3194 Sayılı Kanunun 11’inci maddesinde sayılan yerlere rastlayan mera arazilerinin önce tahsis amacı değiştirilerek Hazine adına tescilleri sağlanacak ve daha sonra 3194 Sayılı Kanunun 11’inci maddesi hükmü gereğince 203 sayılı Milli Emlak Genel Tebliğinde belirtildiği şekilde ilgili belediye veya özel idareye bedelsiz terk edilerek tapu kaydı terkin edilecektir. Buna rağmen yorum farkından dolayı imar planı kapsamına alınan meraların belediyeler veya özel idareler adına tescil edilmesi ve 4342 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesine rağmen, belediyelerce meraların tahsis amacı değiştirilmeden imar planı kapsamına alınarak belediyeler adına tescil edilmeleri, sonrasında da bu yerlerin özel şahıslara devredilmesi veya tekrar imar düzenlemelerine tabi tutulması ve yine özel şahıslara devredilmesi suretiyle birkaç el değiştirmesi gibi durumlarla sık karşılaşılmaktadır.

Hazinece açılan davalar sonucunda, öncesi mera olan taşınmazların şahıslar adına olan tapu kayıtlarının iptal edilmesi, ancak ilk mera parseline dönüşümün teknik zorlukları nedeniyle mahkeme kararlarının uygulanamayışı, vatandaşların mağdur durumda kalmasına sebep olmuştur. Aynı zamanda Hazinesinin dava yoluyla kazandığı taşınmazları kendi adına tescil ettirememesi (veya mera siciline kayıt yapılamaması), tescil ettirdiklerini de üzerindeki yapılaşmadan kaynaklı olarak gerektiği şekilde idare edememesine yol açmıştır. Başta Bursa ve Sakarya olmak üzere birçok kent merkezinde sorunun yoğun bir şekilde yaşanması ve işlemlerin Milli Emlak, belediye ve vatandaşlar arasında tıkanma noktasına gelmesi, Kanun Koyucuyu çözüm yolları aramaya yöneltmiş ve bu amaçla 2004 yılında 4342 Sayılı Kanuna geçici 3’üncü madde eklenmiştir.

4.3 4342 Sayılı Kanunun Geçici 3’üncü Madde Uygulaması

1998 yılında 4342 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra kentsel kesimde çözüm bulunamayan mera yerleşimleri ile ilgili olarak söz konusu Kanuna aşağıda verilen geçici 3’üncü maddenin eklenmesi yoluna gidilmiştir:

“Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan ve 1.1.2003 tarihinden önce kesinleşen imar plânları içerisinde yerleşim yeri olarak işgal edilerek mera, yaylak ve kışlak olarak kullanımı teknik açıdan mümkün olmayan yerlerin ot bedeli alınmaksızın tahsis amacı değiştirilerek Hazine adına tescilleri yapılır. Ancak, bu nitelikteki taşınmazlardan ilgili belediye veya kamu kurum ve kuruluşları adına tescil edilmiş olanların tescilleri bedel talep edilmeksizin aynen devam eder. Bunlar hakkında Hazinece dava açılmaz, açılmış davalardan vazgeçilir. Hazinece bu nitelikteki taşınmazlar hakkında ilgili belediye veya kamu kurum ve kuruluşları aleyhine açılan davalar sonucunda Hazine adına tesciline veya mera, yaylak ve kışlak olarak sınırlandırılmasına ve özel siciline yazılmasına karar verilen, kesinleşen ve henüz tapuda işlemleri yapılmamış olan taşınmazlar hakkında da aynı hüküm uygulanır. Birinci fıkrada nitelikleri belirtilen taşınmazlardan Hazine adına tescil edilmesi gerekirken gerçek ya da özel hukuk tüzel kişileri adına tescil edilmiş taşınmazlara ilişkin Hazinece açılan davalardan, taşınmazların emlak ve rayiç bedellerinin toplamının yarısı üzerinden hesaplanacak bedelin ilgililerce Hazineye ödenmesi kaydıyla vazgeçilir. Bu hüküm, henüz dava açılmamış taşınmazlar hakkında da uygulanır. Evvelce açılan davalarda Hazine adına tesciline veya mera, yaylak ve kışlak olarak sınırlandırılmasına ve özel siciline yazılmasına karar verilen ve kesinleşen kararlara konu olan bu nitelikteki taşınmazların tapuları da talep etmeleri halinde aynı esaslara göre önceki kayıt maliklerine veya kanuni mirasçılara devredilir” (Anonim 2005).

4342 Sayılı Kanunun geçici 3’üncü maddesinde belirtilen yerlerin tahsis amacı değişikliği talepleri, Mera Yönetmeliği’nin Resmî Gazete’de yayımı tarihinden itibaren en geç iki yıl içerisinde il müdürlüklerine yapılır. 2007 yılında ise bu geçici maddeye aşağıdaki ek fıkra ilave edilmiştir:

“(Ek fıkra: 3/6/2007-5685/1 md.) Birinci fıkrada nitelikleri belirtilen taşınmazlardan, Hazine adına tescil edilmesi gerekirken belediyeler adına tescil edilen ve belediyelerce konut veya işyeri yapılmak üzere bedelsiz olarak veya bedeli karşılığında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine tahsis edilen, daha sonra Hazine tarafından ilgili belediye aleyhine açılan davalar sonucu mera, yaylak ve kışlak olarak sınırlandırılmasına ve özel siciline yazılmasına karar verilerek mera, yaylak ve kışlak özel siciline yazılan, fakat daha sonra

bu Kanun hükümlerine göre mera, yaylak ve kışlak vasfı değiştirilerek Hazine adına tescil edilen taşınmazlardan; herhangi bir kamu hizmeti için gerekli olmayan, Hazinece herhangi bir tasarrufa konu edilmeyen ve halen tapuda Hazine adına kayıtlı olan taşınmazlar, tahsis tarihindeki arsa değerine devir tarihine kadar geçen süre için yasal faiz eklenerek belirlenecek bedelin ilgililerce Hazineye ödenmesi kaydıyla adlarına tahsis yapılanlara devredilir” denilmektedir.

4342 Sayılı Kanunun geçici 3’üncü maddesinin uygulama esasları 03.08.2005 tarih ve 299 sayılı Milli Emlak Genel Tebliğinde açıklanmıştır. Buna göre geçici 3’üncü maddenin uygulanacağı meralarda aşağıdaki şartların bulunması gerekmektedir:

(i) Meranın, maddede yapılan değişikliğin yürürlüğe girdiği 03.05.2005 tarihi itibariyle belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde bulunması gereklidir. Bu tarih itibariyle köy sınırları içerisinde bulunan veya bu tarihten sonra belediye ve mücavir alan sınırları içerisine alınan meralarda bu madde hükümleri uygulanmayacaktır.

(ii) Meranın, 01.01.2003 tarihinden önce kesinleşmiş imar planı içerisinde kalması gereklidir. Bu tarihten sonra imar planı içerisine alınan veya imar planı bulunmayan yerlerdeki meralarda, bu madde hükümleri uygulanmayacaktır. İmar planından maksat, her tür ve ölçekteki plan, yani nazım, uygulama veya mevzi imar planıdır.

(iii) Meranın, yerleşim yeri olarak işgal edilmesi, yani bu şekilde kullanılması, yerleşim ve işgal durumunun da 01.01.2003 tarihinden önce olması gereklidir. Bu tarihten sonra işgal edilerek yerleşim yeri olarak kullanılan meralarda, bu madde hükmü uygulanmayacaktır.

(iv) Meranın, mera olarak kullanımının teknik açıdan mümkün olmaması gereklidir. Bu husus, 4342 sayılı Mera Kanununda belirtilen mera komisyonunca tespit edilir.

Belirtilen dört temel şartı taşıyan meralar, 4342 Sayılı Kanunda öngörülen ot bedeli alınmaksızın, bu madde uyarınca Hazine adına tescil edilecektir. Kamu tüzel kişileri hakkında yapılacak işlemler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

Yukarıda belirtilen şartları taşıyan meralardan, belediyeler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları adına tescil edilmiş olan meralar, bu kurum ve kuruluşların mülkiyetine

bırakılacaktır. Bu taşınmazlar için kamu tüzel kişilerinden herhangi bir bedel alınmayacaktır. Burada temel şart, meranın 5334 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 03.05.2005 tarihi itibariyle Hazine adına tescil edilmemiş olmasıdır. Burada aşağıda sıralanan durumlar söz konusu olabilir:

- (i) Hazinece tapu iptali ve tescil davası açılmış ve bu dava halen derdest (kesinleşmemiş) olabilir.
- (ii) Hazinece henüz tapu iptali ve tescil davası açılmamış olmakla birlikte, dava açılacak durum söz konusu olabilir.
- (iii) Hazinece açılan tapu iptali ve tescil davası sonucunda, taşınmazın Hazine adına tesciline karar verilmiş ve karar kesinleşmiş olmakla birlikte, 03.05.2005 tarihi itibariyle bu karar uygulanmamış (tapuda infaz edilmemiş) olabilir.
- (iv) Hazinece açılan tapu iptal davası sonunda, taşınmazın mera olarak sınırlandırılmasına ve özel siciline yazılmasına karar verilmiş ve karar kesinleşmiş olmakla birlikte 03.05.2005 tarihi itibariyle bu karar uygulanmamış (tapuda infaz edilmemiş) olabilir.

Yukarıda belirtilen şartlar mevcut ise, bunlar hakkında dava açılmayacak, açılmış davalardan ise vazgeçilecek, dava açılmış ve dava sonunda karar verilerek bu kararlar kesinleşmiş ise, bu kararlar infaz edilmeyecektir. 03.05.2005 tarihinden önce Hazine adına tescil edilmiş meralar ile mera olarak sınırlandırılmış yerlerde, bu hükümler uygulanmayacaktır.

Gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişileri hakkında yapılacak işlemler ise aşağıdaki gibi sıralanabilir:

(i) Devredilebilecek Taşınmazlar: Gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerine devredilebilecek meraların da, yukarıda belirtilen şartları taşıması gerekmektedir. Bu taşınmazlarla ilgili aşağıda belirtilen durumlar söz konusu olabilir:

- (1) Hazinece dava açılmış olabilir.
- (2) Hazinece dava açılmasını gerektirir durum olabilir.

(3) Hazinece açılan dava sonucunda, taşınmazın Hazine adına tesciline karar verilmiş, bu karar kesinleşmiş ve Hazine adına tescil işlemi yapılmış olabilir.

(4) Hazinece açılan dava sonucunda, taşınmazın mera olarak sınırlandırılmasına ve özel siciline yazılmasına karar verilmiş, bu karar kesinleşmiş ve taşınmaz özel siciline yazılmış olabilir. Her dört durumda da, bu hüküm uygulanabilir.

(ii) Devredilebilecek Kişiler: Bu taşınmazlar, Hazinece dava konusu edilmeden önce, tapulama veya kadastro tutanaklarında tespit maliki olarak gösterilen gerçek kişilere, bunların kanuni mirasçılara ve özel hukuk tüzelkişilerine, bedeli karşılığında devredilebilir. Kanunda akdi mirasçılardan söz edilmediği için, bunlara taşınmaz devri yapılmayacaktır.

(iii) Bedelin Hesaplanması: Bu taşınmazların bedelleri, Kanuna göre emlak ve rayiç bedellerinin toplamının yarısıdır. Emlak değeri, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre hesaplanacaktır. Rayiç değer ise, Hazine taşınmazlarının satışına yetkili satış komisyonu tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile bu Kanunun 74'üncü maddesine göre çıkarılan Yönetmelik hükümlerine göre belirlenecektir.

(iv) Bedelin Tahsili: Kanunda taşınmazların bedelinin ödenmesi şart koşulduğundan, bu bedel peşin olarak tahsil edilecektir. Bu nedenle, bu taşınmazlarla ilgili olarak dava açmama, davadan vazgeçme ve devir işlemlerinin yapılması, bu bedelin ödenmesine bağlıdır.

(vi) Uygulamanın Talebe Bağlı Olması: Sözü edilen maddenin ikinci fıkrasında, uygulamanın talebe bağlı olarak yapılması öngörülmüştür. Bu nedenle, gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişilerine, talep halinde, bedeli karşılığında taşınmaz devredilebilecektir. Ancak, Hazinece dava açılması gereken durumlarda, dava açılmadan önce, ilgililere yazılı tebligat yapılarak, bu maddeden yararlanmak isteyip istemediğinin sorulması ve verilecek otuz (30) günlük sürede talep olmaması halinde, dava açılması gerekecektir.

4342 Sayılı Kanunun 14'üncü maddesi gereğince yapılacak tahsis amacı değişikliği işlemleri ise şöyle sıralanabilir: 27.05.2004 tarihli ve 5178 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi ile 4342 Sayılı Kanunun 14'üncü maddesinde yapılan değişikliğe göre; mera vasıflı taşınmazlardan maddede sayılan yerlerin tahsis amacının, ilgili müdürlüğün talebi, komisyonun ve defterdarlığın uygun görüşü üzerine valilikçe değiştirilmesi ve vasıf değişikliği gerçekleştirilen bu taşınmazların tescillerinin Hazine adına, vakıf meralarının

tescillerinin ise vakıf adına yapılması gerekmektedir. Aynı maddenin son fıkrasında; harman yeri, panayır, sıvat ve eyrek yerleri gibi kamu orta mallarının tahsis amacı değişikliğinde de bu madde hükmünün uygulanacağı belirtildiğinden; bu yerlerin tahsis amacının da, yukarıda belirtilen şekilde yapılması, ancak 4342 Sayılı Kanunun 30'uncu maddesi uyarınca; mera, yaylak ve kışlakların vasıf değişikliği işlemleri sırasında ot bedeli esas alınarak komisyonca tespit edilen ücretin, söz konusu taşınmazların vasıf değişikliği işlemlerinde ödenmemesi gerekir. Tebliğin uygulanması konusunda yetki ise defterdarlıklara aittir. Malmüdürlükleri, bu Tebliğle ilgili konularda, defterdarlıkların uygun görüşünü alacaklardır (Anonim 2005).

4.4 Belediye Adına Tescil Edilmiş Mera

5334 Sayılı Kanun ile değişik 4342 Sayılı Kanunun geçici 3'üncü maddesi hükmü uyarınca belediye adına tescilleri yapılmış olan öncesi mera bulunan taşınmazlara ilişkin olarak Hazine tarafından artık mülkiyete ilişkin dava açılmayacaktır (Yargıtay 14. H.D., E:2006/14881 K:2007/599 T:29/01/2007).

Yerel mahkeme kararı ve dayandığı gerekçeler, yapılan yargılamaya, toplanan delillere ve dosya içeriğine uygun olduğu gibi, özellikle davaya konu edilen parsellerin 10.06.1989 tarihli belediye meclis kararı ile değiştirilen imar planına göre imar hudutları içerisine alındığı ve bu nedenle 5334 Sayılı Kanun ile değişik 4342 Sayılı Kanunun geçici 3'üncü maddesi hükmü uyarınca belediye adına tescilleri yapılmış olan öncesi mera bulunan taşınmazlar hakkında hazinece artık mülkiyete ilişkin dava açılmayacağı kuralı getirilmiş bulunmasına göre, temyiz itirazlarının reddi gerekir (Kazan 2012).

4.5 Mera Kanununun 14'üncü Maddesinin d Bendi

4342 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesi zorunlu durumlarda meraların amacı dışında kullanımı için düzenlenmiş olup, Kanunun en çok değişen ve en çok tartışılan maddesi olmuştur. Bu madde özel bir uygulama içermektedir. Bu madde kapsamındaki yerlerin "nitelik değişimi" özel kurala bağlanarak Kanununun 32, 33, 34 ve 35'inci maddeleri ile

bazı yasalarda tahsis değişikliğine imkan veren hükümler değiştirmiş ve son olarak 36'ncı maddesi ile de tahsis değişikliği yapılabilecek hükümler yürürlükten kaldırılmıştır (Aldağ 2011).

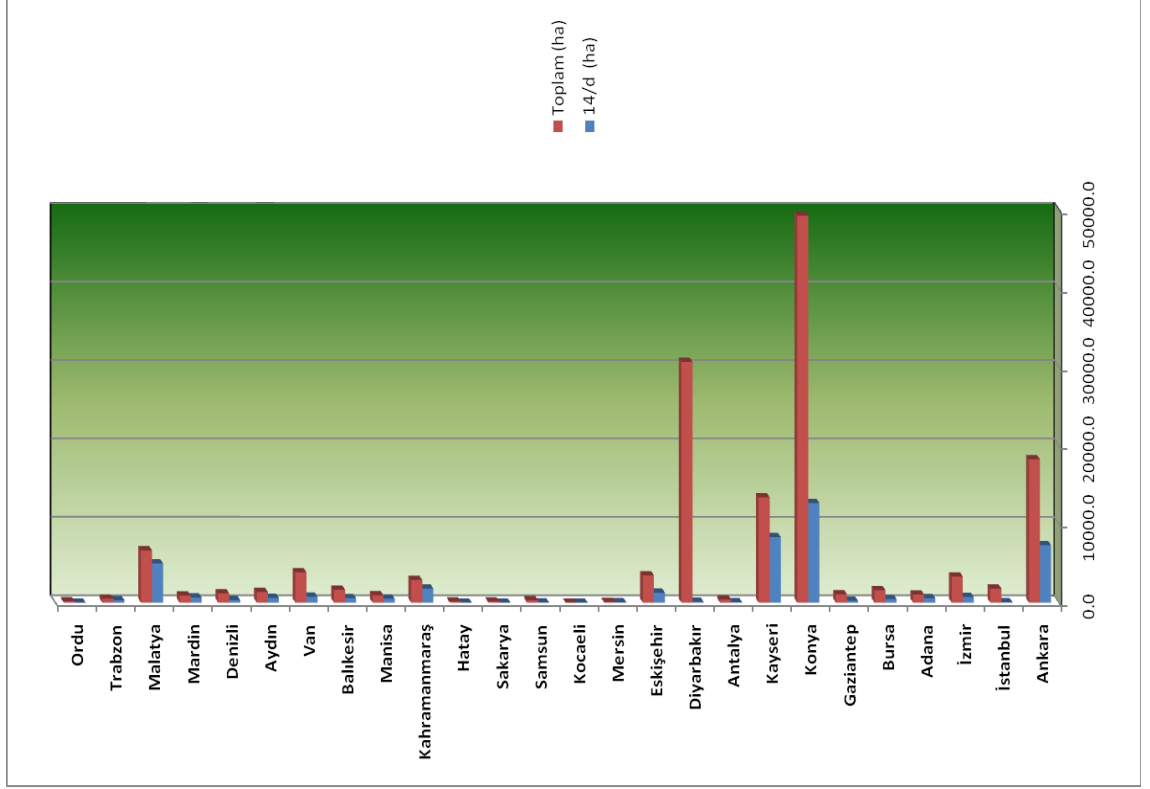
Tahsis amacı değişikliği işlemlerinde çoğunlukla tartışma konusu hangi yatırımların hangi maddeye girdiği ile ilgilidir. Örneğin, Organize Sanayi Bölgesi ile Küçük Sanayi Siteleri için, bu madde kapsamında Bilim, Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına yapılacak olan tahsis amacı değişikliği talepleri aşağıdaki gibi değerlendirilecektir (Aldağ 2011):

Bilim, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılması planlanan ve yatırım programına alınan Organize Sanayi Bölgesi, 4342 Sayılı Kanunun 14/c bendi kapsamında, yatırım programında yer almayan müteşebbis heyet imkanları ile finans edilen Organize Sanayi Bölgesi için talepler, 14'üncü maddesi d bendi kapsamında, Bilim Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılması planlanan yatırım programında yer alan Küçük Sanayi Sitesi için yer talepleri 14/c bendi kapsamında, yatırım programında yer almayan talepleri bu maddenin d bendi kapsamında değerlendirilmelidir (Aldağ 2011).

4342 Sayılı Kanunun 14/d bendi kapsamında köy yerleşim yeri ile uygulama imar planı veya mevcut imar planlarına ilave imar planlarının hazırlanması, toprak muhafazası, gen kaynaklarının korunması, milli park ve muhafaza ormanı kurulması, doğal, tarihi ve kültürel varlıkların korunması, sel kontrolü, akarsular ve kaynakların düzenlenmesi, bu kaynaklarda yapılması gereken su ürünlerinin üretimi ve termale dayalı tarımsal üretim faaliyetleri için ihtiyaç duyulan yerleri içerdiğinden, Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünden alınan istatistik verilerinde ayrıma gidilmediği görülmüştür. Bu yüzden büyükşehir belediyeleri sınırları içinde bulunan mera alanlarında, 4342 Sayılı Kanunun 14/d bendi kapsamında yapılan vasıf değişikliklerinin alanları ve toplam vasıf değişikliği yapılan alanların gelişimi aşağıda verilmiştir (Çizelge 4.1). Otuz büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde 14/d maddesi kapsamında yapılan tahsis amacı değişikliğinin alan olarak dağılımı aşağıda gösterilmiştir (Şekil 4.1).

Çizelge 4.1 Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde 4342 Sayılı Kanunun 14/d maddesine göre yapılan tahsis amacı değişiklikleri (m²) (Anonim 2014e)

İller	4342 Sayılı Kanun Md.14/d (m ²)	Toplam Alan (m ²)	Oran (%)
Ankara	73.460.212	182.715.847	0.40
İstanbul	813.539	18.088.035	0.04
İzmir	7.299.265	33.452.523	0.22
Adana	6.039.223	10.454.389	0.58
Bursa	4.746.780	15.857.775	0.30
Gaziantep	2.508.024	10.903.404	0.23
Konya	127.156.921	493.463.156	0.26
Kayseri	83.636.270	134.241.583	0.62
Antalya	768.404	4.032.760	0.19
Diyarbakır	1.400.812	306.951.232	0.005
Eskişehir	12.764.940	34.953.664	0.37
Erzurum	veri bulunmamaktadır		
Mersin	580.335	1.149.813	0.50
Kocaeli	28.907	231.410	0.12
Samsun	354.935	3.039.871	0.12
Sakarya	228.540	1.578.795	0.14
Şanlıurfa	veri bulunmamaktadır		
Hatay	149.389	1.686.628	0.09
Kahramanmaraş	18.126.225	29.035.116	0.62
Manisa	5.234.715	9.429.792	0.56
Balıkesir	5.794.790	16.695.437	0.35
Van	7.812.254	38.818.209	0.20
Aydın	6.254.219	13.837.222	0.45
Denizli	3.345.159	12.011.104	0.28
Tekirdağ	veri bulunmamaktadır		
Muğla	veri bulunmamaktadır		
Mardin	6.663.449	9.287.474	0.72
Malatya	50.202.354	66.759.281	0.75
Trabzon	3.273.266	5.290.693	0.62
Ordu	8.138	1.819.720	0.004



Şekil 4.1 Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde 4342 Sayılı Kanununun 14/d maddesine göre yapılan tahsis amacı değişiklikleri (m²)

4.6 Büyükşehir Belediyelerinde Mera Arazilerinin Vasıf Değişikliğinin Ankara İli Örneğinde Değerlendirilmesi

Ankara Büyükşehir Belediyesinde yapılan görüşme ve idari kayıtların incelenmesi neticesinde; il sınırları içinde farklı tarihlerde mera vasıf değişikliğinin yapıldığı ve esasen son Sincan ilçesinde mezarlık alanı tesisi için cins değişikliğine gidildiği vurgulanmalıdır. Büyükşehir Belediyesi Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı Taşınmazlar Şube Müdürlüğünden Tarım İl Müdürlüğü'ne mera vasfının değiştirilmesi ile ilgili talep yazısı gönderilmiştir. Talep yazısında mevcut mezarlık alanının genişletilmesi ile ilgili Ankara ili Sincan ilçesi Yenicimşit Mahallesi ve Osmaniye Mahallelerinde bulunan mera parsellerinin vasıf değişikliği talep edilmiştir.

Sincan ilçesi Yenicimşit Mahallesi sınırları dahilinde bulunan mera parsellerinin Yenicimşit Mezarlığı Genişleme Alanı içinde kalması nedeniyle 61.964,41m² yüzölçümlü 711 numaralı mera parseli ile 542.223,24 m² yüzölçümlü 1967 numaralı mera

parseli ve Osmaniye Mahallesi sınırları dahilinde bulunan 582794,31 m² yüzölçümlü 1057 numaralı mera parsellerinin 4342 Sayılı Kanunun 14/d maddesi kapsamında tahsis amacı değişikliği talep edilmiştir.

Mera vasfının değiştirilmesi için Ankara'nın her geçen gün büyümekte olduğu, artan nüfusa bağlı olarak ilave mezarlık alanlarına ihtiyaç duyulduğu, Karşıyaka mezarlığında yapılmakta olan defin işlemlerinin program dahilinde ilçe mezarlıklarına yönlendirildiği, Sincan ilçesi sınırlarında Yenicimşit mezarlığında da defin işlemlerinin devam ettiği, ancak mevcut haliyle ihtiyaca cevap vermediği gerekçe olarak gösterilmiştir.

Tarım İl Müdürlüğünce, talebin il mera komisyonunda değerlendirilebilmesi için ilgili müdürlük olan İl Mahalli İdareler Müdürlüğü kanalı ile yapılması ve ayrıca 4342 Sayılı Kanunun 14/d maddesi kapsamında yapılacak tahsis amacı değişikliği talebinde istenecek belgeleri düzenleyen Mera Yönetmeliğinin 8/a-4 maddesi 3'üncü paragrafı gereğince Büyükşehir Belediyesinden gerekli olan belgeler istenilmiştir. İstenilen belgeler aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

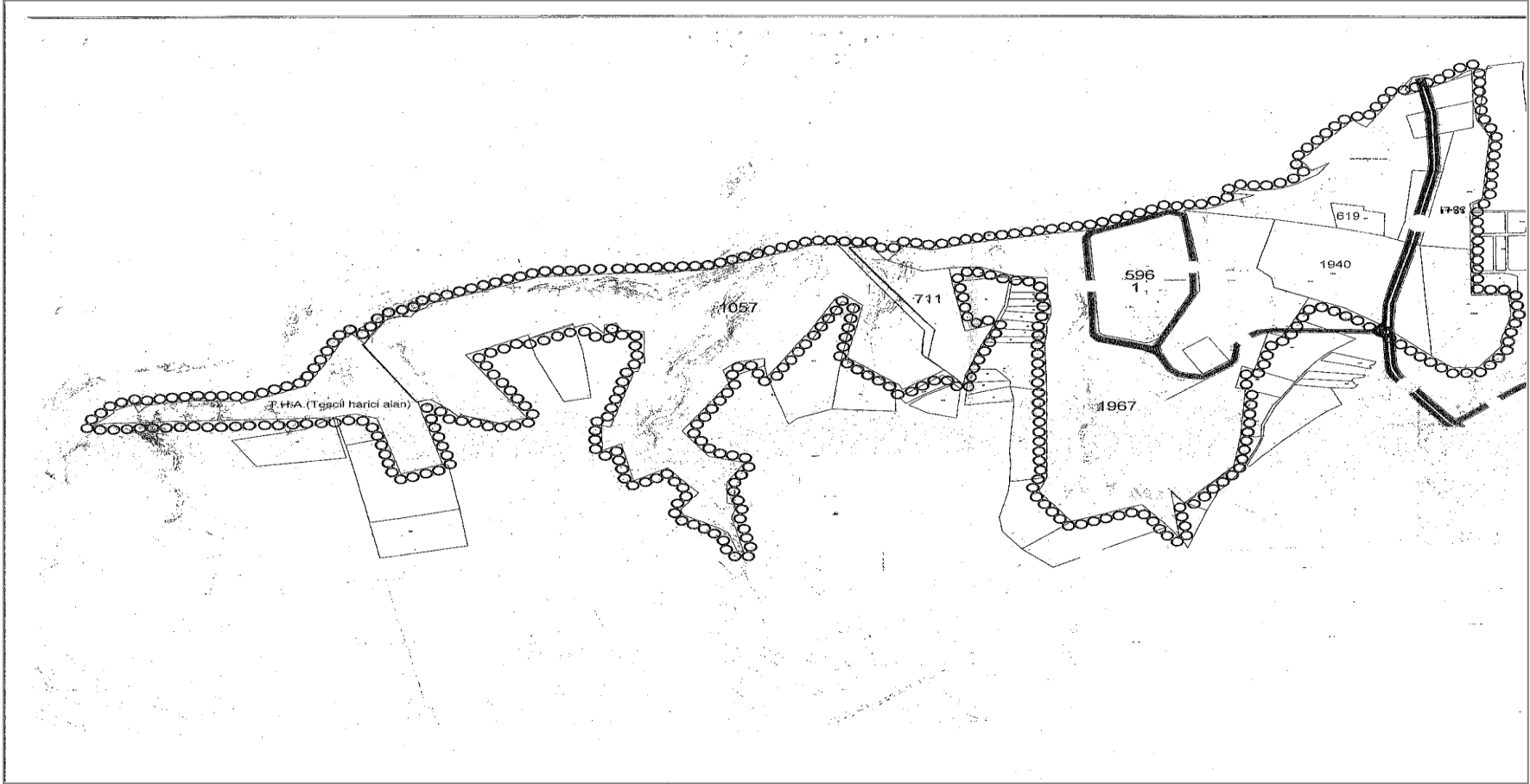
- (i) 3914 sayılı İmar Kanununa uygun onaylı uygulama imar planı,
- (ii) Söz konusu parselin kullanılacağını belirten onaylı Belediye Meclis Kararı,
- (iii) Askı ilan tutanağı,
- (iv) İtiraz olmadığına dair tutanak,
- (v) Talep edilen alanın, koordinat değerli alan hesabını ve çevre parselleri de gösterir kadastro tekniğine uygun 1/5000 ölçekli haritası,
- (vi) Talep edilen alanın arazi sınıf raporu,
- (vii) Mülkiyet durumunu gösterir belge,
- (viii) İlave imar planı ise mevcut planla bağlantısını gösteri pafta.

Sıralanan belgeler tamamlandıktan sonra mera komisyonu ve Defterdarlığın uygun görüşünden sonra işlem Valilik onayına sunulur. 4342 Sayılı Kanunun 30/e maddesi ve Yönetmeliğin 8/e maddesi gereği ot bedeli tahsil edildikten sonra taşınmazın Hazine adına tescil edilir. Mera Kanununun 14'üncü maddesi 5'inci bendi gereği durumu ve sınıfı çok iyi olan mera, kışlak ve yaylakların tahsis amacı değişikliği yapılamamaktadır.

İstenilen evrakların Büyükşehir Belediyesi tarafından tamamlanması ve komisyon kararı süreci yaklaşık 2 yıl sürmüştür. Mera komisyonu kararı ve Ankara Defterdarlığının uygun görüşü ile tahsis amacı değişikliği talebi uygun görülmüştür. 2012/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile izin alınmış, Valilik Makamının Olur'u ile 4342 Sayılı Kanunun 14/d bendi gereği tahsis amacı değişikliği talebi ile uygun görülen Sincan ilçesi Yeniçimşit Mahallesi sınırları dahilinde bulunan 711 ve 1967 numaralı mera parselleri ve Osmaniye mahallesi sınırları içerisinde bulunan 1057 numaralı mera parselinin tamamı olmak üzere toplam 3 mera parselinde 1.186.981,96 m² yüzölçümlü parsellerin Hazine adına tescil edilebilmesi için 4342 Sayılı Kanunun 30'uncu maddesinin (e) bendi gereği, tahsis amacı değiştirilen meradan elde edilecek ot bedeli 2012 yılı ot birim fiyat üzerinden 226 000 TL olarak tespit edilmiştir.

Ot bedeli; mera gelir hesabına yatırıldıktan sonra mera alanının tapu kütüğü beyanlar hanesine "Sincan Yeniçimşit Mezarlığı Genişleme Alanı" şerhi konularak Hazine adına tescil edilmesi, Ankara Defterdarlığından istenilmiştir. Sincan Tapu Müdürlüğü tarafından söz konusu parsellere "Sincan Yeniçimşit Mezarlığı Genişleme Alanı ve Tahsis amacı değişikliği" şerhi konularak mera vasfı kaldırılmıştır.

Yenicimşit Mezarlığı Gelişme Alanı içerisindeki mera vasfı kaldırılan mülkiyeti Hazineye ait Yenicimşit Mahallesi 711 ve 1967 numaralı mera parselleri ile Osmaniye mahallesi 1057 numaralı parsel ile mülkiyeti Hazineye ait Yenicimşit mahallesinde bulunan 1788, 1940, 596 ada 1 nolu parsellerin mezarlık alanı olarak kullanılmak üzere Belediye Başkanlığına tahsis edilmesi istenilmiştir. Sincan ilçesi Yenicimşit Mezarlığı Gelişme Alanı içindeki mera vasfı kaldırılan mülkiyeti Hazineye ait Yenicimşit Mahallesi 711 ve 1967 numaralı mera parselleri ile Osmaniye mahallesi 1057 numaralı parsel ile mülkiyeti Maliye Hazinesine ait Yenicimşit mahallesinde bulunan 1788, 1940, 596 ada ve 1 nolu parsellerin krokisi aşağıda verilmiştir (Şekil 4.2).



Şekil 4.2 Sincan ilçesi Yeniciimşit mezarlığı gelişme alanı içindeki mera vasfı kaldırılan parseller

4.7 Ankara Büyükşehir Belediyesince Yaptırılan Cins Değişikliği Çalışmaları

Mera alanlarının kamu kurumlarını talepleriyle rahatlıkla cins değişikliğinin yapılabildiği görülmüştür. Başvuran tüm kurumların kanun ve yönetmelikte belirtilen koşulları yerine getirdikleri takdirde, mera arazilerinin vasıf değişikliği yapılarak tahsisini yapabildiği saptanmıştır. Taleplerin red edilme sebeplerinin istenen belgelerin temin edilememesi durumunda olduğu ve genelde kabul gördüğü dikkati çekmektedir.

Şahısların kentsel dönüşüm amacıyla Bakanlığa veya Belediyelere başvurarak talep ettikleri zaman başvuru kapsamındaki alan 50.000 m² ulaştığında, bu alanlara sınır olan mera parselleri de kentsel dönüşüm uygulanacak alana dahil edilebilmektedir. Bu yolla mera arazileri adeta belediyelerin ve diğer kamu kuruluşlarının yeni arsa üretimi için kaynak temini veya finans aracı olarak kullanmak istedikleri alanlar haline gelmektedir. İmar planlarının, arazi rantının yüksek olduğu bölgelerde, kaynak temini amaçlı kullanıldığı, siyasi yönlendirmeye açık olduğu görülmektedir.

İmar planlarında mera arazisinin çevresinin yerleşik alan olduğu ve donatı alanlarının karşılanamaması nedeni ile kullanılmadığı ve vasfını yitirmiş olduğu düşünülerek vasıf değişikliğinin yapılmasına sık başvurulmaktadır. Kırsal alanlarda hayvancılığın yeterli olmadığı tespit edildiği yerlerde, mera arazileri kolaylıkla cins değişikliğine konu olmaktadır. 6306 Sayılı Kanun kapsamında mera alanlarının kullanılması Bakanlıkça ihtiyaç duyulması hâlinde ve riskli alanlarda ve riskli yapılarda yaşayanların nakledilmesi için kullanılabilir. Özellikle zemin yapısı sebebiyle riskli olan yerlerde yaşayan halkın tamamının veya bir kısmının başka alanları nakledilmesi gerekeceğinden, ihtiyaç duyulması hâlinde mera alanlarından bu amaçla faydalanılabilmektedir.

Belediyelerde vasıf değişikliğinden önce üst ve alt ölçek plan öngörülerinin oluşturulması gerekirken, 6306 Sayılı Kanunun muafiyetler kısmına dayanılarak vasıf değişikliği yapıldıktan sonra plan yapma uygulamasının da yapılabildiği örneklere rastlanmaktadır.

4.8 Meraların Kullanımını Olumsuz Etkileyen Faktörler

4.8.1 Sosyal nedenler

Mera arazileri, ülkenin siyasi, ekonomik ve toplumsal sorunlarının etkisi altındadır. Sanayileşme ile birlikte kentleşmenin hızlı bir şekilde ilerlemesi, bitkisel üretim ve hayvancılığın önemsenmediği ve bunun da kentleşmeyi hızlandırması kaçınılmaz olmuştur. Bunun sonucu ülkede bitkisel üretim ve hayvancılıkta kendi kendine yeterli olmayıp birçok üründe ithalat yapmak zorunda kalmış ve birçok üründe aşırı fiyat artışları gözlenmiştir. Mera alanlarının kötü kullanımı ve sahihsiz kalmasından dolayı meralar vasıflarını yitirmeye başlamıştır. Büyükşehirlerdeki kentleşmenin hızlanması sonucunda da vasıflarını yitiren mera alanları yavaş yavaş Büyükşehir Belediyelerinin ve çeşitli kurum ve kuruluşlarının kullanımına verilmiştir. Meraların kiraya verilmesi ve elde edilen gelirin yüksek olmasından dolayı devlet organları ve mülki idareler, kiralama işlemlerini tasdik eden birer birime dönüşmektedirler.

4.8.2 İdari ve teknik nedenler

TÜİK verilerine göre mera arazisi 1970 yılında yaklaşık 21.6 milyon hektar iken, 2012 yılında 9.5 milyon hektara düşmüştür. Mera arazilerinde ciddi azalış olmuştur. Devlet kuru mülkiyet sahibi olduğu meralarla ilgili olarak etkili ve sürekli bir tahsis ve tespit işlemi gerçekleştirememiştir. Ancak resmi istatistiklerin birbirini tutmadıkları açıkça dikkati çekmektedir. TÜİK verilerine göre mera arazisi ile Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı verilerinin farklılık gösterdiği ve iki kurumun kayıtları arasındaki farkın giderilemediği gözlenmektedir.

Devlet meralar üzerindeki gözetim hakkını yeterince yerine getirememektedir. Bu bakımdan meralar zamansız ve bilgisiz olarak aşırı kullanılmakta ve bu sebepten istifade süresi kısalmakta ve istenilen verimin alınması da mümkün olamamaktadır. İl sınırları içinde, mera komisyonu, 4342 Sayılı Kanunun uygulanmasında en yetkili kuruldur. Mera kanununun uygulanması ve tatbikinin büyük bir kısmını teknik ekipler yapmaktadır. Mera

komisyonunun yönetmelik gereği her haftanın son işgünü yapmaları gereken toplantılar, değişik kurumlardan gelen üyelerin kurumlarındaki görev, yetki, sorumlulukları ve çeşitli nedenlerle güçlüklerle karşılaşabilmektedir (Balabanlı vd. 2006).

4342 Sayılı Kanunun kabul edildiği tarihten bu yana yönetmelikler sıkça değiştirilmekte, çıkarılan yasalarda belediyelerce meraların vasfının kaybettirilerek başka amaçla kullanımına kolaylık sağlanmaktadır. Mera çalışmaları konusunda bilgi ve belgelerin çeşitli kurumlardan temin edilmesi zor olmakta ve mahalli bilirkişilerin bir araya getirilmesinde sıkıntılar yaşanmaktadır. İlçelerde kurulan teknik ekiplerde ilçede birimi olmayan kuruluşlar için ilden ve başka ilçelerdeki kuruluşlardan görevlendirme yapılmaktadır (Balabanlı vd. 2006).

Mera Islahı Projelerinde; proje kapsamında bulunan bazı köylerde, köy halkının katılımı sağlanamamaktadır. Proje hazırlama öncesinde projenin her safhasında katılım ve yardımda bulunacaklarını taahhüt ettikleri halde, uygulama safhasında “devlet bu arazileri elimizden almak mı istiyor” gibi bir şüpheye kapılan yerel halkın, daha sonra çalışmalara yeterli ölçüde katılımı teşvik edilememektedir. Bununla birlikte ıslah çalışmalarında yeterli bilgi birikiminin olmaması, hazırlık ve planlamalarının gereğince yapılmaması, projeler için tahsis edilen ödeneklerin geç gelmesi ve diğer nedenler, ıslah çalışmalarını yavaşlatan faktörler olarak sayılabilir (Balabanlı vd. 2006).

4.8.3 Hukuki nedenler

4342 Sayılı Kanunun temel amacı; mera alanlarının geliştirilmesi, korunması ve sınırların belirlenmesidir. Ancak kanunun uygulanmasında istenilen performans gösterilmemiştir. 4342 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten bugüne kadar illere göre değişmekle birlikte, meraların yaklaşık %69’unda tespit işlemi tamamlanmış ve tespit yapılan mera alanlarının yaklaşık %57’sinde tahdit çalışmaları ve %33’ünde tahsis çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Diğer bir ifade ile 4342 Sayılı Kanuna göre tespit ve tahdit işlemleri tamamlanamamıştır.

4342 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesi mera alanlarının gerekli görüldüğü takdirde başka amaçlarla kullanılmasına müsaade etmektedir. Büyükşehirlerde yerleşim yerlerine yakın yerler, enerji üretim tesisleri, petrol ve maden yatakları işletimi, karayolları, taşkın koruma tesisleri turistik tesis alanları gibi sebeplerle mera alanları kullanım amacı dışına çıkarılmıştır. Tahsis amacı değişikliğinin komisyonlara verilmesi ile mera alanlarının azalmayı sürdürdüğü gözlenmiştir. Kurum ve kuruluşlarca talep edilen alanlar istenilen evrakların tamamlanmasından sonra kolaylıkla tahsis amacı değişikliği yapılabilir.

Mera fonunun kaldırılması ile birlikte 08.05.2002 tarihinde çıkan Mera Hizmetlerine Dair Özel Ödeneğin Kullanılması Yönetmeliği ile oluşan özel gider adındaki kaynak Maliye Bakanlığı hesabına yatırılmakta ve daha sonra ilgili Bakanlığa aktarılmaktadır. Bu kaynağın yatırılmasından ilgili Bakanlık hesabına aktarılmasına kadar geçen süre içinde amacı dışında kullanılma olasılığının fazla olabileceği görülmektedir.

4.9 Mera Kanununun Yetersiz Kaldığı Alanlar

4342 Sayılı Kanunda mera alanlarını koruyucu tedbirlerin yanında 14'üncü maddesinde sayılan ve mera tahsis amacının değiştirilebileceğini gösteren istisnalar, mera alanlarının daralmasına neden olabilecek bir düzenleme getirmektedir. Tarımsal üretimde meydana gelen yeni ve teknik bilgiler, kırsal alanda yaşayan halka tarımsal yayım çalışmaları ile ulaştırılır. Tarımsal üretimdeki yenilikler çeşitli yöntemlerle üreticilere tanıtılarak benimsetilmeye çalışılır. Bu koşullarda her bir yeni yasal düzenleme konusunda öncelikle yararlanıcılar ve etkilenenlere bilgi verilmesi gerekmektedir. Mera Kanunu ile ıslah ve amenajman çalışmalarına da değinildiğinden, çiftçilerin bilgilendirilmesi ve yeni düzenlemelerden haberdar edilmesi konusunda tarımsal yayım kuruluşlarına büyük görev düşmektedir. Çiftçiler özellikle yeni getirilen bir yasal düzenlemede ne gibi haklara ve sorumluluklara sahip olduklarını konusunda aydınlatılmalıdır. Mera çalışması yapılacak alanda bulunan çiftçilerin ve yöre halkının yayım elamanları tarafından tanınması, uygulanma sırasında birçok sorunun kolayca çözümünü sağlayacaktır (Büyükburç 2000).

4342 Sayılı Kanun ile getirilen çalışmalara kaynak oluşturan Mera Fonu kaldırıldığı için, çalışmaların yeni kaynaklarla desteklenmesi gerekmektedir. Mera konusunda meradan

yararlanacak olan şahıslara, bu hakları karşılığında nakit olarak ödeme yapma yükümlülüğü getirilmektedir. Tarımsal yayım kuruluşları yöre halkına gerekli bilgileri vererek ve halkın yürütülen mera çalışmalarına maddi katkı yapmaları sağlanabilmektedir (Büyükburç 2000).

Birçok ilde mera arazilerinin verimliliğinin artırılması için ilkbaharda erken ve sonbaharda geç otlatmanın önüne geçilmelidir. Erken otlatma sırasında otlar henüz gelişmediği için hayvanlar tarafından çiğnenmekte ve dolayısıyla otlar yeterli gelişme gösterememektedir. Sonbaharda geç dönemlere kadar otlatma ise otların kış periyoduna hazırlıksız girmesi ve kışın soğuktan yanmaların neden olmaktadır. Bu durum meraların verim düzeyini düşürmekte ve meralardan elde edilecek hayvan yeminin azalmasının ve ihtilafların çıkmasının bir nedeni olmaktadır. Mevcut meraların verim düzeyinin artırılması için mera ıslahı çalışmalarına önem verilmedi (Büyükburç 2000).

5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Meralar, biyolojik çeşitliliğin kaynağı ve yaban hayatının barınağı olmaları, havza geliştirme, erozyon önleme, biyolojik mücadele, organik tarım açısından önem taşımaları ve sera gazı emiliminde yutak alanı olmaları nedeniyle sürdürülebilir arazi kullanımı açısından önemli alanlardır (Anonim 2014). Belirtilen yararları sağlayan mera, yaylak ve kışlak alanı her geçen gün azalmaktadır. 1935 yılında 44 milyon hektar olan çayır mera arazisi, yüzde 66,8 azalarak 2001 yılında 14,61 milyon hektara ve 2012 yılında ise 9,48 milyon hektara gerilemiştir. Tespiti yapılan çayır ve mera varlığı sadece 10,14 milyon hektar olup, bu alanın 5,76 milyon hektarının tahdidi yapılmıştır. Islah edilerek, çiftçinin hizmetine sunulan çayır mera alanı ise 4,71 milyon hektardır. Mera arazisinin azalışı, bu yerlerin uzun yıllar herhangi bir denetim olmaksızın kullanıcıların insafına bırakılmış olması, toprak ve tarım reformu çalışmalarında mera, yaylak ve kışlakların potansiyel kaynak olarak değerlendirilmiş olması ve kent yakın çevresinde amaç dışı kullanımının payının büyük olduğu ortaya konulmuştur.

Cumhuriyet döneminde 1923-1998 döneminde mera arazilerinin tespiti, tahsisi, kullanımı ve korunması gibi konuları düzenleyen münhasır bir kanunun olmadığı ve doğal olarak mera tahriplerinin çok yoğun olduğu bir dönem olduğu bilinmektedir. Bazı eksiklikleri olmakla birlikte 1998 yılında 4342 Sayılı Kanun yürürlüğe konulmuş ve önemli bir boşluğun doldurulmuş olduğu açıktır. Bu yasanın düzenleme biçimi mera alanlarının korunması üzerine olmaktan çok kullanım amaçlarının değiştirilmesine yönelik olmuştur. Özellikle 4342 Sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra yönetmelikler sıkça değiştirilerek çıkarılan yasalarda belediyelerce meraların vasfının kaybettirilerek başka amaçla kullanımında kolaylık sağlanmıştır (Balabanlı vd. 2006). Sonuç olarak mera arazisinin korunmasına Türk Hukuk Sisteminde özel önem verilmiş olup, mera arazilerinin, herkesin geleceğini ilgilendiren, hayvan varlığını arttırarak halkın protein ihtiyacının karşılanmasını sağlayan yaşamsal önemde üretim bölgeleri olduğu vurgulanmalıdır.

Mera arazisinin hukuki statüsü ve korunmasına yönelik olarak Cumhuriyet döneminde yasal düzenleme yapılmasının gecikmesi nedeni ile söz konusu arazilerin tahribi ve amaç dışı kullanımı engellenememiştir. Bu kapsamda 28.02.1998 tarihinde kabul edilen 4342

sayılı Mera Kanunu ile daha önce çeşitli kanunlarla tahsis edilmiş veya kadimden beri kullanılmakta olan mera, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlak ve çayırların tespiti, tahdidi ile köy veya belediye tüzel kişilikleri adına tahsislerinin yapılması, belirlenecek kurallara uygun bir şekilde kullandırılması, bakım ve ıslahının yapılarak verimliliğinin artırılması ve sürdürülmesi, kullanımlarının sürekli olarak denetlenmesi, korunması ve gerektiğinde kullanım amacının değiştirilmesi kapsamlı olarak ele alınmış ve yapılan düzenleme ile özellikle son 17 yılda mera arazisinin fiziksel niteliğinin korunması ve iyileştirilmesine yönelik önemli çalışmalar yapıldığı gözlenmiştir. Ancak 4342 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği günden itibaren uygulanmada ortaya çıkan sorunların çözümünün zaman aldığı ve büyük ölçüde mevzuatın yetersiz kaldığı sıklıkla ileri sürülmektedir.

Kanunun uygulanmasında yapılanmanın yetersiz olduğu ve sorunların aşılmasındaki yasal düzenlemelerin devam etmekte olduğu gerçeğini kabul edilerek yeni yasal düzenlemelerin yapılmasının ülkenin temel doğal kaynağının korunması yönünden zorunlu olduğu açıktır. Özellikle mera arazilerinin tespiti, tahdidi, etüd ve haritalaması, ıslahı, cins tashihi ve mera arazilerinin değerlemesi konularında illerde nitelikli teknik eleman sayısının yeterli olmadığı ve eleman yetersizliğinin ciddi sorun teşkil ettiği gözlenmektedir. İllerde valilik bünyesinde kurulan mera komisyonunda görevli uzman sayısının artırılması, teknik ekiplere yönelik hizmet içi eğitim ve bilgilendirme çalışmasının yapılması yaşamsal öneme haiz bulunmaktadır.

Türkiye’de 30 büyükşehir belediyesi kurulmuş ve ülke tarımsal üretiminin büyük bölümünü üreten bu illerdeki bütün kırsal alanlar da büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde kalmaktadır. Tarımın geleceği açısından öncelikle büyükşehir belediyelerinin tarım arazilerini, mera ve çayır alanlarını ve ormanları, su kaynakları ile doğal hayatı özenle koruması gerekmektedir. Sürekli genişleyen şehirler, tarım arazileri ve meralar üzerine baskı yapmaktadır. Bu alanlar, şehir içinde kaldığı zaman, bitkisel ya da hayvansal üretimde kullanılması zorlaşmakta ve zamanla üretkenliklerini kaybetmektedir. Kırsal alanlarda hayvancılığın yeterli olmadığı tespit edilen alanlarda, kolaylıkla kullanım amacı değiştirilebilmektedir.

İmar planlarına göre mera arazilerinin çevresinin yerleşik alan olduğu ve donatı alanlarının karşılanamamasından dolayı, kullanılmayan ve vasfını yitirmiş olduğu düşünüldüğünden, mera arazilerinin vasıf değişikliğine gidilebilmektedir. Büyükşehir belediyelerinde yapılan şehir planlarında doğal ortamlar olan mera arazileri korunmalı ve mera alanlarının sürdürülebilirlikleri sağlanmalıdır. 4342 Sayılı Kanun, bazı eksiklikleri olmasına karşın, uygulama alanında önemli bir boşluğu doldurmaya katkı yapmıştır. Belediyeler ile bazı kamu kuruluşlarının kaynak temini ve finans aracı olarak kullanmak istedikleri mera arazilerinin planlama alanına alarak arsa üretmek için genellikle tercih edilen mekanlar oldukları ve kent yakın çevresindeki mera arazilerini kent tarımı, hayvansal üretim ve kent veya bölge parkı gibi amaçlarla kullanım için tercih edilmediği açıkça dikkati çekmektedir.

Mera alanlarının toplamına genel olarak bakıldığında, küçük bir alan olarak görülse de, birçok mera alanı kıymetli arazi varlığına sahiptir. Tarım ve mera arazilerinin korunması ile ilgili mevzuatla imara ilişkin mevzuat arasındaki çelişkilerin giderilerek tarım arazilerinin ve meraların yapılaşmaya açılmasının önlenmesi öncelikli bir konu olarak ele alınmalıdır. Ülkenin arazi varlığının yaklaşık 1/5'ini oluşturan doğal meralar aşırı kullanım nedeniyle büyük oranda tahrip edilmiş, önemli bir kısmı bitki örtüsü ile birlikte yüzey topraklarını, bir daha yenilenemez oranda kaybetmiştir. Birçok bölgede potansiyel erozyon alanı haline gelen bu doğal kaynaklar, yem üretimi bir yana diğer üretim alanlarını tehdit eder duruma gelmiştir.

Ülke kalkınması ve gelişmiş ülkeler seviyesine çıkmasında tarım önemli bir yere sahiptir. Sağlıklı bir toplum ancak dengeli beslenme ile elde edilebilir. Dengeli beslenme için hayvansal ürünlerin yeri ve önemi gün geçtikçe daha da artmaktadır. Hayvancılığın gelişmesi ve daha düşük maliyetle ürün elde edilmesi kaliteli bitki örtüsüne sahip, yeterli otlatma kapasiteli mera alanlarının varlığına bağlıdır (Akyol 2011). İnsanoğluna faydalı olan meraların en büyük düşmanı yine insandır. İnsanlar meralarda; aşırı otlatma, imar açma, arsa kaynağı ve konut alanı olarak kullanma, enerji ve madencilik faaliyetleri, işgal etme ve tarım arazisi açma gibi yollarla tahrip edilmesine sık rastlanmaktadır. Mera arazileri konusunda bilgi ve belgelerin çeşitli kurumlardan temin edilmesi zor olmakta

(Balabanlı vd. 2006) ve mevcut bütün bilgilerin tek elden veritabanına girilmesi ve veritabanının güncel tutulması zorunlu görülmektedir.

Mera çalışmasında görevli personel daha önce sözü edildiği gibi çeşitli kurum-kuruluşlardan bilgi akışını sağlamakta güçlük çekmektedir. Örneğin, orman sınırları konusunda gerekli bilgilerin ve diğer köylerden, belediyelerden gelmesi gereken belgelerin zaman zaman ayları alması vuku bulmuştur. Son zamanlarda Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün çok önemli bir çalışması olan TAKBİS, mera kayıtlarının bulunmasında çağ açar nitelikte olup, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın "MERBİS" (Mera Bilgi Sistemi) projesi çalışmalarının hızına hız katar nitelikte olmaktadır. Ayrıca hukuki yönden mera davalarının mahkemelerde öncelikle görülmesi hem yapılan çalışmaların sekteye uğramaması hem de çiftçi aileleri için iyi bir uygulama olacaktır.

Kanun ve yönetmelikle yürürlüğe giren köy ve belde mera yönetim birliklerinin daha etkin daha verimli vazife yapabilmeleri için öncelikler gereken yasal düzenlemeler hazırlanmalı, özellikle son günlerde hız kazanan ıslah projeleri için gerekli harcamalara esas ödeneklerin salıverilmesinde ivedi olunması gereklidir.

Mera arazileri ile ilgili kanun ve yönetmelik gibi düzenlemelerde sekiz adet değerlendirme ölçütü yer almaktadır. Otlatma bedelinin saptanması, turizm kapsamında kiralama işlemleri gibi konularda değerlendirme işlemlerinin yapılması için bir değerlendirme uzmanına ihtiyaç bulunmaktadır. Teknik ekiplerde ilgili meslek gruplarından teknik uzmanlar yer almasına karşın, komisyonlarda değerlendirme uzmanı ve taşınmaz geliştirme uzmanları yer almamaktadır. Değerlemeye esas olacak konularda harita mühendisi veya ziraat mühendisi çalışma yapmaktadır. Uzmanlık gerektiren bir konu olan değerlemede, bu konuda ihtisas yapmamış teknik personelin muhtemel sonuca ulaşması pek mümkün görünmeyecektir. Değerlemenin doğru yapılmaması durumunda 20 yıllık otlatma bedelinin tespiti aşamasında, oldukça yüksek meblağlara ulaşan ödeme yükümlülüğü ile karşılaşmakta ve birçok yatırım projesinin fizibilitesi ödenmesi istenen yüksek ot bedelleri nedeni ile olumsuz etkilenebilmektedir. Kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve doğal kaynakların korunması bakımından; cins değişikliğinin yapılması, kamu yararı veya toplum yararı, ot bedeli (kullanım bedeli), arazi değeri, kira bedeli gibi işlemlerin

rasyonel biçimde yapılabilmesi ve belirtilen alanlarda sorunların asgari düzeye çekilmesi bakımından mera komisyonlarında taşınmaz geliştirme uzmanlarının bulunması sağlanmalıdır. Hemen her belediye, tapu ve kadastro müdürlüğü ve defterdarlıkta taşınmaz geliştirme uzmanı bulunmakta olup, bu alanda kendilerine görev verilmesi, kamu zararına neden olabilecek uygulama ve yaklaşımların asgari düzeye çekilmesine imkan verecektir.

Mera, yaylak ve kışlakların korunması, geliştirilmesi konusunda en önemli görev yaralanma hakkı sahiplerine düşmektedir. Mera alanlarının korunmasının en iyi yolu eğitimin yanında uygulanabilir ve etkin yasal ve kurumsal düzenleme yapılmalıdır. 4342 Sayılı Kanunun amacına uygun olarak uygulanması mera alanlarında ıslah projelerinin istenildiği başarıya ulaşması, o yörede bulunan insanların yapılan hizmete inanması ve projeleri desteklemesi gerekmektedir. Türkiye’de meraların çoğu kullanılmayacak duruma gelmiş ve yenilenebilme özelliğini kaybetmeye başlamıştır. Hayvancılık için mera arazisi en düşük maliyetli yem kaynağı olarak görülmekte ve hayvansal üretimin artırılmasına katkı yapılması mümkündür. Dünyada ve ülkemizde mera arazilerinin belirtilen faydası nedeni ile tarım alanı, yerleşim yeri ve sanayi alanı gibi farklı amaçlara dönüştürülmesi özel yasal düzenlemelerle korunmakta ve sürdürülebilir arazi yönetimi için mera varlığı yaşamsal önem taşımaktadır. Bu yüzden mera alanları azalmaya başlamıştır. Meraların azalması hayvancılıkta daha yüksek maliyetli yem kaynakları bulmak zorunda bırakmaktadır. Meraların sürdürülebilirliği adına, meraların yararını ve verimliliğini arttırmak için planlı arazi kullanımı yapılmalı, meralarda erken otlatma yapılmamalı ve otlatma zamanları iyi ayarlanmalıdır.

Komisyonlar ve yönetim birliklerinde olduğu gibi görevli ve yetkili kamu kurumlarında da uzman personel yetersizliği gözlenmektedir. Özellikle mera ıslahı, koruma ve yönetim gibi saha çalışmalarında görevli personellerin rotasyona tabii olması ve aynı dönemde farklı görevlere de gönderilmeleri çalışmanın sürekliliği ve kalitesini olumsuz etkilemektedir. Bunun önüne geçilmesi için gerekli işlemlerin yerine getirilmesi, yarım kalan çalışmalar açısından şarttır. Özellikle tespit, tahdit ve ıslah çalışmalarının amacının ne olduğu çiftçilere en güzel biçimde anlatılmalı kesinlikle yanlış anlaşılmalara ve yersiz kaygılara yer verilmemelidir. Meraların kaybedilmesi durumunda ortaya çıkacak zarar

konusunda halk bilinçlendirilmeli, hayvancılığın felce uğramaması için yapılan bu çalışmalara gerekli destek istenmelidir. Yasa koyuculara da sahada çalışan personelin mevcut yapıdaki eksiklikleri ve yeni düzenleme taleplerini bildirmeleri gerekli olacaktır. Üst kadro durumun daha iyi farkında olan saha personelinin taleplerini dikkate almalıdır. Çalışmanın genelinde zikredilen aksaklıkların giderilmesi durumunda mahkemelere esas teşkil edecek konularda da azalma yaşanacağı düşünülmektedir.

4342 Sayılı Kanun ile mera alanlarının tespit tahdit ve tahsisleri büyük ölçüde sıkı kurallara bağlanmış olup, mera arazilerinin tespit, tahdit ve ıslah çalışmalarının sonuçlarına göre belirlenen mera arazilerinin Tapu Müdürlüğündeki mera özel siciline kaydının yapılması ve kamu yararı kararı olan projeler için bile söz konusu alanların kullanımının çok sıkı kurallara bağlanması ve mümkün olduğu ölçüde belirli ömrü olan ekonomik faaliyetler için yapılan cins değişikliğinin faaliyetin sona ermesinden sonra tekrar eski haline dönüştürülmesi, mera arazilerin amenajman ve yönetim sisteminin geliştirilmesi, kullanıcıların yönetim giderlerine katılması ve mera arazilerinin değerlendirilme sisteminin geliştirilmesi gerekli görülmektedir. Mera arazilerin korunması ve kullanılması ilkelerinin tespiti ve etkin olarak uygulanmasının gayrimenkul bilimleri içinde özel öneme sahip olduğu ve bu alanda kurulan bütün komisyon, ekip ve birliklerde mutlaka gayrimenkul geliştirme ve yönetimi uzmanlarının da katılımının sağlanmasında kamusal menfaatin olduğu vurgulanmalıdır.

KAYNAKLAR

- Akyol, Ç.V., 2011. Web sitesi: <http://www.internethaber.com/gelecegimiz-cayir-ve-meralarimiz-11391y.htm> Erişim Tarihi: 5.12.2014
- Aldağ, E., 2011. Mera Kanunu ve Uygulaması. 2. Baskı Balıkesir
- Anonim.1998a. 4342 sayılı Mera Kanunu, Resmi Gazete, s.23419, 1-21
- Anonim. 1998b. Mera Yönetmeliği, Resmi Gazete, s.23419, 1-10
- Anonim. 2005. 299 Sayılı Milli Emlak Genel Tebliği <http://www.mevzuat.gov.tr> Erişim Tarihi: 5.12.2014
- Anonim. 2009a. Tahsis Amacı Değişikliğinde Kararların Birbiri ile İlişkisi. TÜGEM Ankara, s.10983
- Anonim.2009b. BÜGEM. Ot Bedelinin Hesaplanması Talimatı <http://www.tarim.gov.tr/BUGEM> Erişim Tarihi: 5.12.2014
- Anonim.2010. 327 Sayılı Milli Emlak Genel Tebliği <http://www.mevzuat.gov.tr> Erişim Tarihi: 5.12.2014
- Anonim.2011. 2011/1 sayılı Mera kanunu14. Madde uygulama genelgesi
- Anonim.2012. 2012/15 sayılı Başbakanlık genelgesi Web sitesi: <http://www.basbakanlik.gov.tr> Erişim Tarihi:25.12.2014
- Anonim. 2013. Web Sitesi: <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-17509sgc.pdf>, Erişim Tarihi: 25.12.2014
- Anonim, 2014a. Çayır Mera ve Yem Bitkileri Araştırmaları Çalışma Grubu, Tarla Bitkileri Araştırmaları Dairesi Başkanlığı Web sitesi: <http://www.tarim.gov.tr/TAGEM/Belgeler> Erişim Tarihi: 5.12.2014
- Anonim.2014b.Devlet Malları Mevzuatı www.milliemlak.gov.tr Erişim Tarihi :20.12.2014
- Anonim. 2014c. TKGM, Takbis Verileri (Basılmamış), Ankara.
- Anonim, 2014ç. Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu Tarım Özel İhtisas Komisyonu Kalkınma Bakanlığı, Ankara. s.32,48
- Anonim. 2014d. BÜGEM. Çizelge verileri <http://www.tarim.gov.tr/BUGEM> Erişim Tarihi: 5.12.2014
- Anonim. 2014e. Yazılı görüşme, Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, Çayır Mera Yem Bitkileri Daire Başkanlığı, Ankara

- Avcıoğlu, R., 2012. Türkiye Meraları ve Mera Kanununun Getirdikleri, Tarım Bilimleri Araştırma Dergisi, 5 (1): 24-32.
- Avcıoğlu, R., Soya, H. ve Kendir, H., 2010. Meralarımızın Korunma ve Kullanımı, Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi Web sitesi: <http://www.zmo.org.tr> Erişim Tarihi: 5.12.2014
- Babalık, A.A., 2014 Mera Amenajmanı, http://ormanweb.sdu.edu.tr/dersler/ababalik/mera_amenajmani.pdf Erişim Tarihi: 26.12.2014
- Balabanlı, C., Albayrak, S. ve Türk, O., 2006. 4342 Sayılı Mera Kanunu Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları, Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, 1:75-81
- Büyükburç, U. ve Arkaç, Z., 2000. Meraların Korunma ve Kullanımı, Türkiye Ziraat Mühendisliği Beşinci Teknik Kongresi, Ankara, s. 335-342.
- Cin, H., 1983. Türk Hukukunda Mer'a, Yaylak ve Kışlaklar, Son Yargıtay Kararları ile Genişletilmiş 3. Baskı, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 1, Diyarbakır.
- Cox, C.B and Moore, P.D., 1993. Biograpyhy. An Ecological and Evolutionary Approach. Basil Blackwell Publisher, 96-100
- Güner, B., 2014. Çayır Mera ve Yem Bitkileri Araştırmaları Çalışma Grubu Web Sitesi:http://www.tarim.gov.tr/TAGEM/Belgeler/SUNULAR/%C3%87MYB_Birg%C3%BCI%20G%C3%BCner.PDF Erişim Tarihi:5.12.2014
- Kapan, G., 1997. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 6 (3): 22-44.
- Kapan, G., 1998. Mera Kanunu ve Getirdikleri, Çağdaş Yerel Yönetimler, 7(2):49-63.
- Kazan, M., 2012. Yargıtay Kararları Işığında Taşınmaz Hukukundan Doğan Hazine Davaları. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2012/422, Ankara.
- Korkmaz, S., 2013. Meraların Hukuki Niteliği ve Mera Davalarına Genel Bir Bakış, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Taşınmaz Geliştirme Anabilim Dalı, Dönem Projesi, Ankara.
- Kuzu, Z., 2001. 4342 Sayılı Mera Kanunu. Adil Yayınları, 31-32, Ankara.
- Özdemir, H.H., 2002. Tapu İptali Davaları 54,56, Ankara.
- Özkaya, E., 2005. Açıklamalı-İçtihatlı Elatmanın Önlenmesi Davaları. Seçkin Yayınları. 3. Cilt, Ankara.
- Tanrıvermiş, H., 2011. Doğal Kaynaklar Ekonomisi, İçinde: Tarım Ekonomisi, Editör: A.Özçelik, TC Anadolu Üniversitesi Yayını No:2226, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1125, Eskişehir, s.126-169.

- Tanrıvermiş, H., 2017. Gayrimenkul Değerleme Esasları, SPL Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu, Lisanslama Sınavları Çalışma Kitapları Ders Kodu: 1014 (Konut Değerleme Sınavı, Gayrimenkul Değerleme Sınavı), Ankara.
- Tanrıvermiş, H., Akipek Öcal, Ş. ve Demir, E., 2017. Gayrimenkul Mevzuatı, SPL Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu, Lisanslama Sınavları Çalışma Kitapları Ders Kodu: 1019 (Gayrimenkul Değerleme Sınavı), Ankara.
- Tanrıvermiş, H. and Aliefendioğlu, Y., 2019. The Impacts of Land Acquisition and Resettlement Activities of Infrastructure Investments on Natural and Cultural Heritages and Social and Economic Life: The Case of Turkey, In: Routledge Handbook of Contemporary Issues in Expropriation, Eds: F.Plimmer and W.McCluskey, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York,

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Aynur ACAR ÇELİK

Doğum yeri : Ordu

Doğum Tarihi : 03.03.1980

Medeni Hali : Evli

Yabancı Dili : İngilizce

Eğitim Durumu

Lise : Ordu Atatürk Lisesi (1996)

Lisans : Selçuk Üniversitesi Mühendislik Mimarlık Fakültesi Jeodezi ve
Fotogrametri Mühendisliği (2002)

Anadolu Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme (2013)

Çalıştığı Kurum/ Kurumlar ve Yıl

Ağrı Kadastro Müdürlüğü 2005

Giresun Kadastro Müdürlüğü 2009

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Kadastro Dairesi Başkanlığı 2012