

Türkiye’de Tarım Arazilerinin Parçalılığının Yapısal ve Mevzuat Durumu¹

Mehmet Bozoğlu²

Hasan Gündoğdu³

Özet

Türkiye’deki tarım işletmelerinin arazilerinin çok parçalı yapısı, en önemli yapısal sorunu oluşturmaktadır. Bu çalışmanın amacı, genel olarak tarım arazilerinin parçalanmasının nedenleri ve etkileri, Türkiye’deki tarım arazilerinin parçalanmasında yaşanan gelişmeler, tarım arazilerinin parçalanmasını önlemeye yönelik mevzuat ve alınması gereken önlemlerin ortaya konulmasıdır. Yapılan yasal düzenlemelere rağmen tarım arazilerinin parçalanma süreci uygulamada devam etmektedir. Tarım arazilerinin parçalanmasını önlemeye ve devrine ilişkin mevzuatın etkin bir şekilde uygulanması ile birlikte bu uygulamaları destekleyecek gerekli mali kaynakların da bütçeye konularak amaçları doğrultusunda kullanılması gerekli görülmektedir.

1. Giriş

Türkiye’deki nüfus, kişi başına gelir, kentleşme, ihracat vb etkenlerdeki gelişmeler, tarım ve gıda ürünlerine yönelik talebin farklılaşmasını ve artmasını sağlamaktadır. Talebin çeşitlenmesi ve artması ise özellikle tarım ürünlerinin üretilmesinde en önemli üretim faktörü olan tarım arazilerinin verimli ve sürdürülebilir şekilde yararlanılmasını gerekli kılmaktadır. Bu

- 1 Bu kitap bölümü, Prof.Dr. Mehmet Bozoğlu’nun akademik danışmanlığı kapsamında Zir. Müh. Hasan Gündoğdu’nun Ondokuz Mayıs Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tarım Ekonomisi Anabilim Dalında 2024 yılında tamamlanan “Arazi Parçalılığının Fındık Üretim Maliyeti ve Karlılığına Etkisi: Beşikdüzü İlçesi Örneği” isimli Yüksek Lisans Tezinin bir bölümünden yararlanılarak hazırlanmıştır
- 2 Ondokuz Mayıs Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü, E-posta: mehmetbo@omu.edu.tr; bozoglumehmet@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-8333-1865, Sorumlu yazar.
- 3 Zir. Müh., T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı Gümüşhane İl Tarım ve Orman Müdürlüğü, E-posta: hasangnd711@gmail.com, ORCID ID:0009-0002-0345-8634

gereklilik, Türkiye’nin tarım ve gıda politikalarının orta ve uzun vadeli hedeflerine; gıda güvencesi ve güvenliğinin sağlanması, doğal ve biyolojik kaynakların sürdürülebilirliğinin sağlanması, tarım sektörünün rekabet gücünün artırılması ve kırsal kalkınmanın sağlanması şeklinde yansıtılmıştır (Frankfurt School, 2022).

Tarım sektörü için arazi, üzerinde üretimin gerçekleştirildiği en temel üretim faktörü durumundadır. Türkiye’de mevcut 79 milyon ha’lık arazi varlığının ancak yarısından azı (%48) tarımsal üretim amacıyla kullanılabilir. Mevcut bu arazinin de sadece 24 milyon ha’ında işlenmiş tarım yapılabilmekte, sulama yapılabilen tarım arazileri ise ancak 6 milyon ha civarındadır. Toplam tarım arazisi ve işlenen tarım arazisi miktarında son yıllarda önemli oranda azalışlar yaşanmaktadır. Yeterli yağışın düşmemesi nedeniyle her yıl yaklaşık 3 milyon ha tarım arazisi nadasa bırakılmakta, yine 2 milyon ha tarım arazisi de farklı nedenlerden dolayı âtil haldedir. Türkiye’de 2001 Tarım Sayımına göre yaklaşık 3 milyon tarım işletmesi bulunmakta, tarım işletmeleri ortalama 11 parselden oluşan 60 da’lık tarım arazisine sahiptirler. Buradan tarım sektöründeki işletmelerin küçük ve çok parselli bir yapı arz ettiği ifade edilebilir. Tarım işletmelerindeki dağınık ve çok parçalı arazi yapısı, Türkiye’de yaygın bir sorunu oluşturmaktadır. Tarım arazilerinin parçalılığı; tarım işletmesine ait arazilerin parçalar halinde dağılmış olma durumu olarak tanımlanmaktadır (King ve Burton, 1982). Tarım arazilerinin mevcut yapısı, tarihsel yapı ve yaşanan gelişmeler, arazi ile ilgili mevcut mevzuat ve uygulanma etkinliği, işletmelerin araziyi kullanma kararları, piyasa koşulları ve benzer faktörlerden etkilenmektedir. Tarım işletmelerinin sahip oldukları tarım arazisi miktarı, parsel sayısı, parsel büyüklüğü ve şekli, tarımsal üretim çeşitliliğini, miktarını, maliyetlerini ve gelirlerini önemli düzeyde etkileyebilmektedir.

Bu çalışmanın amacı, genel olarak tarım arazilerinin parçalanmasının nedenleri ve etkileri, Türkiye’deki tarım arazilerinin parçalanmasında yaşanan gelişmeler, tarım arazilerinin parçalanmasını önlemeye yönelik mevzuat ve alınması gereken önlemlerin ortaya konulmasıdır.

2. Tarım Arazilerinin Parçalanmasının Nedenleri ve Etkileri

Türkiye’deki tarım işletmelerinin sayısının diğer ülkelere göre çok fazla (1,5 ila 10 kat) iken, işletme başına ortalama arazi varlığı ise çok daha (1,3 ila 9,1 kat) azdır. Türkiye’de yaklaşık 3 milyon tarım işletmesi varken, ABD’de 2 milyon, İtalya’da 1,7 milyon, İspanya’da 1 milyon, Almanya’da 371 bin, İngiltere’de ise 300 bin tarım işletmesi bulunmaktadır. Gelişmiş AB ülkelerinde tarım işletmeleri ve arazileri çil mirasçıya, kardeşlerden

birine veya en büyük kardeşe devir veya satış yoluyla devredilerek, ABD’de bedeli karşılığında satış yoluyla parçalanmalarının önlenmesi sağlanırken, Türkiye’de geçmişteki Medeni Kanun’un miras konusundaki eşit paylaşım uygulamaları ile tarım arazilerinin parçalanması süregelmiştir (Çizelge 1). İşletmelerin tarım arazilerinin parçalanmasına; miras ve intikalle ilgili mevzuat, hisseli veya bölünerek yapılan satışlar, kamu yatırımları (karayolu, demiryolu, baraj, gölet ve sulama kanalları, dinlenme alanları, konut yapımı vb), topoğrafya, kiracılık ve ortaklığın yaygınlığı, nüfus ve demografik yapıdaki gelişmeler, arazi piyasasının etkin işlemeşi, tarihsel ve kültürel olgular gibi faktörlerin etkileri bulunmaktadır (Demirtaş ve Sarı, 2003; Ekici ve Sayılı, 2010; Akkaya Aslan ve Küçük, 2020).

Çizelge 1. Başlıca ülkelerde tarım işletmelerinin mirası ile ilgili uygulamalar

Ülkeler	İşletme sayısı	Ortalama Arazi (Dekar)	Miras ile İlgili Uygulama
İngiltere	300.000	538	En büyük kardeşe devir
Fransa	527.000	521	Kardeşlerden birine piyasa fiyatıyla devir
Almanya	371.000	457	Kardeşlerden birine devir, tazminat
İspanya	1.044.000	238	Ehil mirasçıya devir
İtalya	1.679.000	76	Ehil mirasçıya devir
ABD	2.076.000	1.818	Bedeli karşılığında satış
Türkiye	3.022.000	59	Eşit paylaşım

Kaynak: Türker, 2017.

Tarım işletmelerinde arazi parçalılığının artmasının; sulama, drenaj, arazi tesviyesi ve ıslahı gibi kamu altyapı yatırımları ve hizmetlerinin tarım işletmelerinin arazisinin her parseline götürülmesinin zorlaşması ve pahalıya mal olması, gerekli yatırımların yeterince yapılamaması ve yapılan yatırımların etkinliğinin azalması, parsellerin çoğunun yola ve sulama kanalına cephesinin olmaması, parseller arasında geçiş ve su kullanım haklarının engellemesi, parsellerin köşelerinin işlenememesi nedeniyle tarım alanlarında kayıpların artırması, arazi parsellerine erişim ve korunmalarının zorlaşması, çiftçiler arasındaki arazi anlaşmazlıklarının artması, farklı parsellerin mülkiyet haklarının korunamayarak elden çıkarılmaları, parsellerin mülkiyetinin devri ile ilgili işlem maliyetlerinin artırması, toprak, işgücü ve sermaye (makine vb modern tekniklerin) kullanılmasının zorlaşması, israfı ve verimliliklerinin azalması, üretim maliyetlerinin artması ve rekabet gücünün azalması, krediye erişimin zorlaşması, işletmelerin geliri ve rantabilitesinin azalması, kiracılık ve ortaklığın yaygınlaşması, kırsaldan göçün artırması, ekonomik olarak üretim yapılabilecek arazilerin azalması ve üretim potansiyelinin

düşmesi şeklinde olumsuz etkileri söz konusudur (Popov 2017; Türker, 2020). Türker (2020), tarım arazilerinin aşırı parçalanmasının Türkiye’nin tarımsal üretim değerinde yıllık 17 milyar TL’lik bir kayba neden olduğunu belirtmiştir. Buna karşın, arazilerin parçalanmasının çiftçilerin farklı tarımsal ürünleri yetiştirmeleri ve gıda arzının zamana yayılması sayesinde risk yönetiminin kolaylaşması ve hanelerin emeklerini mevsimlere yayması gibi olumlu etkileri de söz konusudur.

Literatürde tarım arazilerinin parçalanmasının etkilerini açıklayan modeller aşağıda kısaca tanımlanmıştır. Tarım işletmesi düzeyindeki arazi parçalanması ve etkilerinin ortaya konulmasında parsel büyüklüğü ile parselin işletmeye uzaklığı ve arsanın şeklinin de etkisinin dikkate alınması gerekmektedir. Arazi parçalanmasının düzeyi Simpson Endeksi, Janusewski endeksi vb yöntemlerle ortaya konulmaktadır. İlgili literatürde arazi parçalanması (Simpson endeksi, Janusewski endeksi, parsel sayısı vb) verim üzerindeki etkilerinin yaygın olarak araştırma konusu yapılmışken (Niroula ve ark. 2005; Lerman 2005; Austin ve ark., 2012; Bollari 2013; Alemu ve ark. 2017; Loogaa ve ark. 2018; Lua ve ark. 2018; Obayelu ve ark. 2019; Kousar ve ark., 2020; Ali ve ark., 2023; Zhou ve ark. 2024), buna karşın arazi parçalanmasının işletmelerin gelirine (Hristov 2009) ve performansına etkisi (Latruffe ve Piet 2014) konularındaki araştırmalar ise daha nadirdir. Arazi parçalılığı dışındaki kontrol değişkenleri olarak da tarım işletmesi ile ilgili sosyo-demografik özellikler (hane halkı büyüklüğü/nüfus miktarı, yöneticinin yaşı, eğitim düzeyi, tarım deneyimi vb), yapısal özellikler (tarım arazisi varlığı, parsel büyüklüğü, parselin işletmeye uzaklığı, işgücü kullanım yoğunluğu, arazi kalitesi, kiralanan arazi, bir üründe uzmanlaşma vb) ve ekonomik özellikler (yetiştirilen ürün çeşitleri, üretim sistemi, yayım hizmetlerine erişim, krediye erişim, üretim maliyet, brüt ve net gelir, tarım dışı gelir vb) ele alınmıştır.

3. Tarım Arazilerinin Parçalılığındaki Gelişmeler

Türkiye’de 2001 Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre yaklaşık 3 milyon tarım işletmesi, 12,3 milyon parselden oluşan 18,4 milyon hektarlık tarım arazisini işlemişlerdir. Arazi parçalılığı en fazla 20 ila 99 da’lık işletmeler görülmüştür. İşletme başına ortalama 61 da’lık tarım arazisi ve 4,08 adet parsel bulunmakta, parsellerin ortalama büyüklüğü ise 14,96 da’dır (Çizelge 2).

Çizelge 2. Türkiye’de 2001 Genel Tarım Sayımı Sonuçlarına göre tarım işletmelerinin arazi parçallık durumları

İşletme Büyüklüğü (da)	İşletme Sayısı (adet)	Parsel Sayısı (adet)	Ortalama Parsel Sayısı (adet)	Arazi Varlığı (da)	Ortalama Parsel Büyüklüğü (da)
-5	178.006	292.514	1,64	481.987	1,65
5-9	290.461	664.173	2,29	1.952.471	2,94
10-19	539.816	1.650.312	3,06	7.378.022	4,47
20-49	950.840	3.831.683	4,03	29.531.619	7,71
50-99	560.049	2.836.069	5,06	38.127.032	13,44
100- 199	327.363	1.881.198	5,75	43.884.395	23,33
200- 499	153.685	997.015	6,49	42.075.497	42,20
500- 999	17.429	135.983	7,80	11.218.554	82,50
1000- +	4.478	34.458	7,36	9.698.646	281,46
Toplam	3.022.127	12.323.405	4,08	184.348.223	14,96

Kaynak: TÜİK, 2009.

Türkiye’deki son yapılan üç tarım sayımının sonuçları karşılaştırıldığında; tarım arazileri 1 ila 3 parselden oluşan işletmelerin oranları artarken, 4 ve daha fazla tarım arazisi parseli bulunan tarım işletmelerinin oranlarının azaldığı anlaşılmaktadır (Çizelge 3).

Çizelge 3. Tarım sayımlarına göre tarım arazilerinin parçallık dağılımındaki gelişmeler

Parça sayısı (adet)	1980	1990	2001
1-3	35,7	43,3	56,5
4-5	22,4	22,8	20,4
6-9	22,2	19,1	16,0
10-+	19,7	14,8	7,1
Toplam	100,0	100,0	100,0

Kaynak: Ekinci ve Sayılı (2010)’dan DİE, 1980; DİE 1994; TÜİK 2009

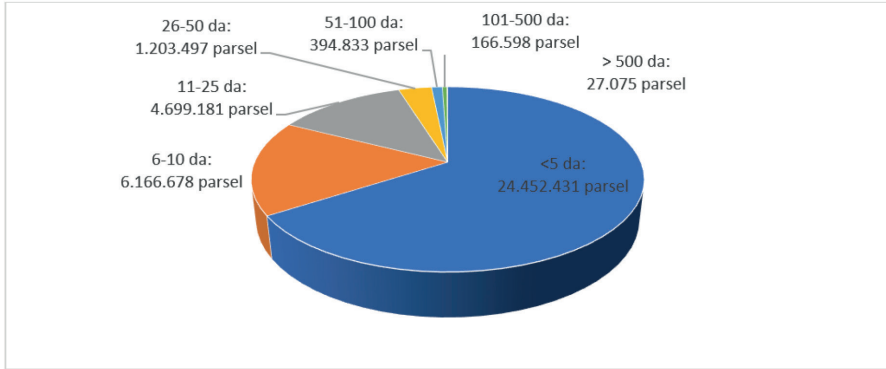
Türkiye’de tarım arazilerine ait parçallık giderek artarken, parselleri küçülmektedir. Şöyle ki; Türkiye’deki 2001 Tarım sayımı sonuçları ile TÜİK’in 2016 Tarımsal İşletme Yapı Araştırması sonuçlarına karşılaştırıldığında işletme başına düşen tarım parseli sayısının 4,08’den 5,9’a çıktığı, buna karşın ortalama parsel büyüklüğünün 14,96 da’dan 12,9’a düştüğü anlaşılmaktadır (Çizelge 2 ve Çizelge 4).

Çizelge 4. İşletme büyüklüklerine göre işletme başına tarım arazisi parça sayısı ve büyüklüğü

İşletme büyüklüğü (da)	İşletme başına tarım arazisi parça sayısı (adet)	Tarım arazisi ortalama parsel büyüklüğü (da)
<5	1,5	1,6
5 – 9	2,4	2,7
10 – 19	3,4	3,8
20 – 49	4,7	6,4
50 – 99	6,9	9,4
100 – 199	10,1	12,9
200 – 499	13,7	20,6
500 – 999	21,1	30,3
1000≥	36,9	60,3
Toplam	5,9	12,9

Kaynak: TÜİK, 2016.

Tarım ve Orman Bakanlığının Tarım Bilgi Sistemi’nin Coğrafi Bilgi Sistemi Modülündeki sayısallaştırılmış tarım parselleri sayılarının dağılımı Şekil 1’de verilmiştir. Buradan Türkiye’de 5 da ve daha az büyüklükteki 25,5 milyon, 6 ila 10 da büyüklükte 6,2 milyon, 11 ila 25 da büyüklükte 4,7 milyon, 26 ila 50 da büyüklükte 1,2 milyon, 51 ila 100 da büyüklükte 395 bin, 101 ila 500 da büyüklükte 167 bin, 500 da’dan büyük ise 27 bin parselin bulunduğu anlaşılmaktadır.



Şekil 1. Tarım Bilgi Sistemindeki tarım arazilerinin parçalılık dağılımları

Türker (2020)’in bildirdiğine göre ise tarım işletmelerinin arazileri 32,5 milyon parselden oluşmakta ve işletme başına ortalama 11 parsel düşmekte, bu tarım arazilerinin yaklaşık 40 milyon hissedarı bulunmakta, işletme başına ise 13,3 hissedar düşmektedir. Bununla birlikte, tarım arazisi parsellerinin

%50'den fazlasının yasal olarak yolu bulunmamakta, mevcut tarla içi yollar kalitesiz ve sulamanın yapıldığı parsellerin %50'sinin ise sulama kanallarına doğrudan erişimleri bulunmamaktadır. Buradaki bulgulardan Türkiye'deki tarım arazisi parsel sayısının 2001 tarım sayımı sonrası dönemde yaklaşık 2,6 kat arttığı anlaşılmaktadır.

Tarım işletmelerinde arazilerinin parçalanmasını önlemek ve parçalanmış arazilerin toplulaştırılması, işletmelerin ekonomik performanslarının ve refahlarının artırılması açısından büyük önem arz etmektedir. Arazi toplulaştırması, dağınık şekilde bulunan işletmelere ait tarım arazilerinin gerekli altyapılarının da yapılarak yeniden tek parça olarak işletmelere dağıtılması olarak tanımlanmaktadır. Arazi toplulaştırması sayesinde; işletmelerin arazi parsel büyüklükleri artmakta, düzenli ve ideal parsel şekilleri oluşturulmakta, her parselin yola cephesinin olması ve sulama şebekesine bağlantıları kurulmakta, sulama oranı artmakta, kamu yatırımlarında tasarruf sağlanmakta, ekilemeyen araziler tarıma kazandırılmakta, modern tarım teknikleri uygulanabilmekte, zaman, yakıt ve iş gücünden tasarruf sağlanmakta, tapu ve kadastro kayıtları yenilenebilmekte, zirai mücadele ve gübreleme kolaylaşmakta ve çiftçilerin masraflarının azalması ve gelirlerinin artması sağlanmaktadır (TOB, 2024). Türkiye'de arazi toplulaştırma çalışmaları, ilk kez 1961 yılında kapatılan TOPRAKSU Genel Müdürlüğü tarafından Konya İli Çumra İlçesinin Karkın Köyü'nde başlatılmış ve 1961-2002 döneminde 450.000 ha'lık bir arazi toplulaştırma faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. Buna karşın, 2003-2017 döneminde 5.650.00 ha arazide toplulaştırma yapılmıştır (Türker, 2020). Türkiye'de arazi toplulaştırma çalışması yapılmaya uygun 14,3 milyon hektarlık bir arazi bulunmakta olup, 2023 yılsonuna kadar toplulaştırılan arazinin 8,5 milyon hektara ulaştırılması öngörülmüştür (TOB, 2024). İşletme başına düşen 11 parça arazinin toplulaştırma yoluyla 3-4 parçaya düşürülmesi amaçlanmaktadır.

4. Tarım Arazilerinin Parçalanmasını Önlemeye Yönelik Mevzuat

Tarım işletmeleri ve arazilerinin yapısı, tarihsel geçmiş, mevcut yapı ve uygulamalardan etkilenmektedir. Şelçuklu Devletleri zamanında tarım arazilerinin kullanımı İkta Sistemine, Osmanlı Devleti'nde ise Tımar Sistemine dayanan arazi tasarruf uygulamaları söz konusu olmuştur. Onyedinci Yüzyıla kadar devam eden bu sistemde toprağın yönetimi memur ve askerlere bırakılmıştır. Her üç devlet döneminde toprağın çıplak mülkiyeti devlete aitti (Özçelik, 2014). Büyük Şelçuklu Devletinde büyük parçalar halinde dağıtılan arazilerden büyük maddi imkanlar elde edenlerin bağımsız beylikler kurmaları nedeniyle tarım arazileri Anadolu Şelçukluları ve Osmanlı devleti döneminde küçük parseller halinde dağıtılmıştır.

Tanzimat döneminde toprakların önemli bir kısmı özelleştirilmiştir. Medeni kanunla birlikte, miras yasası bu özel iyeliğin parçalanmasını da beraberinde getirmiştir. I. Dünya Savaşı sonrası yeni kurulan Türk devleti, kuruluşundan itibaren toprak meselesi ile ilgilenmesine rağmen bu konu doğrudan gündeme gelmemiştir. Osmanlıdan devralınan tarımsal yapı, kırsal kesimde yaşayan ve tarımla uğraşan nüfusun fazla olmasının da etkisiyle Cumhuriyet Türkiye’sinde tarım arazilerinin mülkiyetinin şahıslara geçmesiyle tarım işletmeleri genellikle küçük ölçekli ve çok parçalı bir yapıya bürünmüşlerdir.

Türkiye’de tarım arazilerinin korunması ve parçalanmasının önlenmesi konusundaki mevzuatın çerçevesini Çizelge 5’te belirtilen 1982 Anayasası, Medeni Kanun, ilgili kanunlar ve yönetmelikler belirlemektedir. Türkiye’de 1945 yılında çıkartılan 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu kapsamında; topraksız çiftçinin kalmaması, toprak ağalığı ve beyliğinin son bulması ve özellikle kullanılmayan tarım arazilerinin tarıma tekrar kazandırılması öngörülmüştür (Resmi Gazete, 1945). Türkiye’de 1973 yılında çıkartılan 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasasıyla âtil tarım arazilerinin üretime kazandırılması öngörülmüştür (Resmi Gazete, 1973).

Tarım arazilerinin parçalanarak küçülmesinin önüne geçmek amacıyla 2005 yılında 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununu yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete, 2005). Bu Kanunun getirdiği en önemli yenilik, yeter büyüklükteki tarımsal arazi parsel büyüklüğünü tanımlamasıdır. Yeter büyüklükteki tarımsal arazi parsel büyüklüğü; *“tarımsal faaliyetin ekonomik olarak yapılabildiği en küçük büyüklüğe sahip ve daha fazla küçülmemesi gereken parseller”* olarak ifade edilmiştir. Bu Kanun kapsamında mirasa konu olan tarım arazilerinin devri esas olup, ihtiyaçlı veya ekonomik açıdan bu araziye bağımlı ehil mirasçılar lehine pozitif ayrımcılık yapılmıştır. Yapılacak devir işlemlerinde ehil mirasçı, hak kaybına uğrayan diğer mirasçılara arazinin tarımsal gelir düzeyi üzerinden ödeme yapılması ve 20 yıl içinde tarım dışı kullanımdan dolayı meydana gelecek değer artışında ayrıca ödeme yapılması hükmü getirilmiştir (Yıldız ve ark. 2018). Bu Kanunun da hedeflerine yeterince ulaşamadığından yürürlükten kaldırılmıştır.

Türkiye’de tarım arazilerinin düzenlenmesi ve korunmasına dair yasal düzenlemeleri içeren kanunlar, günümüze kadar birçok değişime uğramış, ancak yapılan en kapsamlı değişim 15.05.2014 tarihinde 5403 Sayılı Kanun’u değiştiren 6537 Sayılı Kanuni düzenlemedir. Söz konusu Kanun, 4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu’nda da değişiklikler getirmiş, tarım arazilerinin parçalanmasının önlenmesi amaçlanarak, satışlar ile ilgili kısıtlamalar ve miras devirlerinde düzenlemeler yapılmıştır. Kanunun 8. Maddesinin k fıkrasının tarımsal arazi edindirme iş ve işlemleri başlığı altında tarım arazilerinin

piyasasını düzenlenmesi amacıyla Tarım ve Orman Bakanlığı'na birtakım yetkiler verilmiştir (Resmi Gazete, 2014).

Çizelge 5. Türkiye'de tarım arazilerinin korunması/parçalanmasını önlemeye yönelik mevzuat

Mevzuat düzeyi	Mevzuat ismi
Anayasa	1982 Anayasası
Kanunlar	743/1926 Sayılı Medeni Kanun 3083/1984 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu 4721/2001 Sayılı Medeni Kanun 5403/2005 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu 5578/2007 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 6537/2014 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
Yönetmelik	4721/2001 Sayılı Medeni Kanun ve 441 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Tarım İşletmelerinin Yeterli Tarımsal Varlığa Sahip Olup Olmadığına Dair Yönetmeliği 5403/2005 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu Uygulama Yönetmeliği 6537/2014 Sayılı Kanun ile ilgili Tarımsal Arazilerin Mülkiyetinin Devrine İlişkin Yönetmelik 5403/2005 Sayılı Kanun ile İlgili Tarımsal Arazi Edindirme İş ve İşlemleri Hakkında Yönetmelik

Kaynak: İkinci ve Sayılı, 2010. Sayın ve ark., 2017; Akkaya Aslan ve Küçük, 2020.

Türkiye Cumhuriyeti'nin 1982 tarihli Anayasasının 44. ve 45. Maddesi devlete; “*toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almak, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit etmek, dağıtılan toprakların bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçuları tarafından işletilmesi, bu şartların kaybı halinde dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esasları kanunla düzenleme*” görevi vermiştir (Resmi Gazete, 1982).

Mirasla ilgili toprak ve tarımsal işletme konularının ayrıştırılarak ele alındığı 743/1926 Sayılı Medeni Kanun'da daha ağırlıklı olarak toprak kavramı üzerinde durulmuştur. Medeni Kanununun 597-602 maddelerinde; tarımsal işletmelerin mirasla paylaşılmasında tarım işletmelerinin paylaşım dışı bırakılması, bir kişiye özgülmenin yapılabilmesi için gerekli koşullar

ve diğler mirasçılarının paylarının ödenmesi konuları ele alınmaktadır. Miras bırakılan kalıtta ekonomik bir bütünlük arz eden zirai mallar miras bırakanın altsoyundan veya eşinden ehil görülen mirasçıya tahsis edilir. Mirasçılar arasında anlaşma sağlanamadığı veya birden fazla mirasçının işletmeye talip olması durumunda mahkemeye gidebileceği, mahkemede hâkimin işletmeyi bir tek veya birden çok mirasçıya özgüleyebileceği veya işletmenin satışına karar verebileceği belirtilmektedir. Buna karşın, Medeni Kanun’un öngördüğü eşit paylaşımından dolayı tarımsal işletmelerinin ve arazilerinin parçalanması süregelmiştir (Sayın ve ark. 2017).

Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair 3083/1984 Sayılı Tarım Reformu Kanunu; *“ekonomik üretime imkân vermeyecek şekilde parçalanmış tarım topraklarının gerektiğinde ve imkanlar ölçüsünde genişletilmesi suretiyle de toplulaştırılmasını, tarım arazisinin ailenin geçimini sağlamaya ve aile işgücünü değerlendirmeye yeterli olmayacak derecede parçalanmasını ve küçülmesinin önlenmesini amaçlanmakta, Kanun kapsamında dağıtılan topraklar bölünmez, haczedilemez ve kiraya verilemez, çiftçilikten vazgeçilmesi durumunda toprak uygulayıcı kuruluşa rayiç bedeli karşılığında iade edilebilir”* hükümleri yer almaktadır (Resmi Gazete, 1984).

Tarımsal miras konuları, 4721/2001 Sayılı Türk Medeni Kanun’unun 659-668. Maddelerde düzenlenmiştir. Bu Medeni Kanun’da tarımsal miras hükümlerinde daha açık bir dil kullanılmış, zirai mallar yerine tarım işletmesi kavramı kullanılmıştır. Bununla birlikte, miras kalan kalıtta ekonomik bütünlüğe ve işletmenin yeterli tarımsal varlığa sahip olması vurgulanmış, diğler mirasçılarının paylarının mirasçı alacak senediyle karşılanması öngörülmüştür. Medeni Kanun’da yer alan tarımsal mirasla ilgili düzenlemelerin sektörün ihtiyaçlara cevap verememesi nedeniyle ve tarımsal miras ile ilgili konularda bütünlük sağlanabilmesi amacıyla Medeni Kanun’daki tarımsal taşınmazlarla ilgili düzenlemeler 6537/2014 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun içine taşınarak yeniden düzenlenmiştir (Sayın ve ark., 2017). Medeni Kanun’daki düzenlemeler mirasçılardan herhangi birinin tarım işletmesinin kendisine özgülenmesini istemesi durumunda uygulanmakta, aksi halde ise ilgili hükümler uygulanmamaktadır (Kılıç 2010).

Tarım İşletmelerinin Yeterli Tarımsal Varlığa Sahip Olup Olmadığının Tespitine Dair Yönetmelikle; *“tarım işletmelerinin ekonomik bütünlüğünün korunması, işletme arazilerinin bölünmesini önleyerek sürdürülebilirliğinin sağlanması ve yapılacak paylaşımlarda işletmelerin yeterli ekonomik varlığa sahip olup-olmadıklarının tespiti amaçlanmıştır. Bu yönetmelikte bölünmez tarımsal parsel büyüklüğü; mutlak tarım arazilerinde ve özel ürün arazilerinde 10 da,*

dikili tarım arazilerinde 5 da, örtü altı tarımı yapılan arazilerde 3 da, marjinal tarım arazilerinde 20 da olup, bu rakamların iki katından küçük parseller bölünmez, büyük parseller bölündüğünde bu rakamlardan küçük parseller oluşturulamaz” hükümlerine yer verilmiştir (Resmi Gazete, 2003).

Medeni Kanun’un tarımsal miras düzenlemelerinin yetersiz kalması ve tarım arazilerinin parçalanmasını önlemek amacıyla 5403/2005 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete 2005a). Bu Kanunla tarım arazileri; mutlak tarım arazisi, özel ürün tarım arazisi, dikili tarım arazisi ve marjinal tarım arazisi şeklinde sınıflandırılmış ve her İlde Valinin başkanlığında Toprak Koruma Kurulları oluşturularak toprakla ilgili tüm faaliyetlerin takibinin yapılması öngörülmektedir. Kanunun uygulama yönetmeliğiyle de; yeter büyüklükteki tarımsal arazi parsel büyüklüğünün tespiti ve toprak koruma kurulunun çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Yönetmelikte parsel büyüklüklerinin; *“mutlak tarım arazileri ve özel ürün arazilerinde 1 hektar, dikili tarım arazilerinde 0,5 hektar, örtü altı tarımı yapılan arazilerde 0,3 hektar ve marjinal tarım arazilerinde 2 hektardan küçük olmamak kaydı ile tarım makinelerinin arazi bozulmasına neden olmadan verimli çalışmasını mümkün kılacak büyüklükte oluşturularak kullanılması, tarım arazilerinin belirtilen büyüklüklerin altında ifraz edilememesi ve bölünememesi, çay, fındık, zeytin gibi özel iklim ve toprak istekleri olan yerler ile seraların bulunduğu alanlarda, yörenin arazi özellikleri daha küçük parsellerin oluşmasını zorunlu kılıyor ise belirlenen parsel büyüklüklerinden daha küçük parsellerin oluşturulabileceği”* hüküm altına alınmıştır (Resmi Gazete 2005b).

Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkındaki 5578/2007 Sayılı Kanun kapsamında ise; *“tarım arazilerinin bölünemez parsel büyüklüğü 10 dekardan 20 dekara çıkarılmış, bölünemez büyüklükteki tarım arazilerinin mirasa konu olmaları ve üzerlerinde ortak mülkiyetin bulunması durumunda ifraz edilemeyeceği, paylarının üçüncü şahıslara satılamayacağı, devredilemeyeceği veya rehnedilemeyeceği”* hükümleri getirilmiştir (Resmi Gazete 2007).

Türkiye’de tarım arazilerinin miras ve satış yoluyla bölünmesi, 5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile Türk Medeni Kanunu’nda değişiklik yapan 6537 Sayılı Kanun TBMM’de kabul edilmiş ve 2014 yılında yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete 2014a). Bu Kanun kapsamında 81 il ve 930 ilçede yeter gelirli tarımsal arazi büyüklükleri belirlenmiş, miras ve satış yoluyla yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüklerinin altında bölünmesinin önlenmesi amaçlanmış, mirasa konu tarım arazilerinde mülkiyet devri zorunlu hale getirilmiş, mirasçılara bir yıl içinde mülkiyetin devri konusunda anlaşma imkanı sağlanmış, mirasçılardan anlaşamamaları halinde, Bakanlığın

tarafına 3 ay süre vermesi sonrasında dava açma ve taşınmazın hangi mirasçıya devredileceği hususunun sulh hakimi tarafından belirlenmesi imkanı sağlanmıştır (Türker, 2020). 6537/2014 Sayılı Kanun’un ile ilgili çıkartılan Tarımsal Arazilerin Mülkiyetine İlişkin Yönetmelik kapsamında; “*tarımsal arazilerin devri, miras yoluyla intikali, değerlendirilmesi, yeter gelimli arazi büyüklüğü, ekonomik bütünlüğü, ehil mirasçıya ait niteliklerin belirlenmesi*” ile ilgili usul ve esaslar ortaya konulmuştur (Resmi Gazete 2014b).

5. Sonuç ve Öneriler

Türkiye’deki tarım işletmeleri sayıca fazla, arazi varlığı yetersiz, tarım arazilerinin çok ve dağınık parsellerden oluşmakta ve çok sayıda maliki bulunmaktadır. Tarım arazilerinin parçalılık sorunun önüne geçilebilmesi, parçalılığa nedeni olan gösterilen farklı etmenler konusunda daha etkin önlemlerin alınması önem arz etmektedir. Tarım arazilerinin parçalanmasının önlenmesine yönelik yapılan yasal düzenlemeler rağmen, parçalanma halen devam etmektedir. Çoklu mülkiyet, Türkiye’nin tarım sektörünün çözümlenmesi gereken en önemli yapısal sorununu oluşturmaktadır. Bu sorunun çözümlenemediği sürece, ne işletmede kalarak tarımsal faaliyetleri gerçekleştirenleri gerçekleştirenlerin arazilerini güvence olarak görerek üretimi sürdürebilmeleri, ne de kırsal kesimden kentlere göç ederek tarım dışı işlerle uğraşanların tarım işletmesi ve arazisiyle bağlarının kesilmesi mümkün olamayacaktır. Bundan dolayı, tarım arazilerinin parçalanmasını önlemeye ve devrine ilişkin mevzuatın etkin bir şekilde uygulanması önem arz etmektedir. Bu uygulamaları destekleyecek gerekli mali kaynakların da bütçeye konularak amaçları doğrultusunda kullanılması gerekli görülmektedir.

Kaynaklar

- Akkaya Aslan, Ő.T., Küçük, M. 2020. Yeni miras kanununun arazi toplulaştırmasına olası etkilerinin incelenmesi üzerine bir araştırma. *Turkish Studies*, 15(1),1-12.
- Alemu, G.T., Ayele, Z.B., Berhanu, A.A. 2017. Effects of land fragmentation on productivity in Northwestern Ethiopia. *Advances in Agriculture*, 1-9, <https://doi.org/10.1155/2017/4509605>
- Ali, Y., Nasrina, M., Salmana, M., Banub. B. 2023. Economic consequences of land fragmentation on farm production: Empirical evidences from Bangladesh. *J. Innov. Agric. Soc. Dev.* 2(1), 22-33.
- Austin, O.C., Ulunma, A.C., Sulaiman, J.. 2012. Exploring the link between land fragmentation and agricultural productivity. *International Journal of Agriculture and Forestry*, 2(1), 30-34.
- Bollari, N. 2013. Does land fragmentation affect land productivity? Empirical evidence from Bulgaria. *Review of Agricultural and Environmental Studies*, 94(3), 273-302.
- Çiçek, A., 1996. Arazi toplulaştırmasının sosyo-ekonomik yararları ve bitkisel üretim değeri üzerine etkisinin fonksiyonel analizi. Türkiye II. Tarım Ekonomisi Kongresi, Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü-Tarım Ekonomisi Derneği, 4-6 Eylül, Adana.
- Demirtaş, E., Sarı, M. 2003. Arazi toplulaştırması, BATEM, Derim, 20(1), 48-58.
- DİE, 1980. 1980 Genel Tarım Sayımı Hanchalkı Anketi Sonuçları. Yayın no: 1028, Ankara.
- DİE, 1994. 1991 Genel Tarım Sayımı Tarımsal İşletmeler Araştırma Sonuçları. DİE Yayın no: 1691, Ankara.
- Ekinci, K., Sayılı, M. 2010. Tarım arazilerinin parçalanmasını önlemeye yönelik mevzuat üzerine bir inceleme, GOÜ Ziraat Fakültesi Dergisi, 27(2), 121-129.
- Frankfurt School, 2022. Türkiye Tarım Sektörünün Rekabet Gücünün Geliştirilmesi İçin Desteklemelerin Haritalanması Projesi-Faz III Proje Sonuç Raporu. Avrupa Yatırım ve Kalkınma Bankası, Tarım ve Orman Bakanlığı Ankara.
- Hristov, J. 2009. Assessment of the Impact of High Fragmented Land upon the Productivity and Profitability of the Farms: The case of the Macedonian Vegetable Growers. SLU Department of Economics, Degree Thesis in Business Administration, Uppsala.
- Kanunlar Dergisi, 1339, s. 943-944

- Kılıç, M. 2010. Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde Türk tarım hukuku: mevcut durum, son gelişmeler ve yaklaşımlar. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 9(2), 67-92.
- King, R., Burton, S. 1982. Land Fragmentation: notes on a fragmental rural spatial problem. *Prog. Hum. Geogr.* 6(4), 475-494.
- Kousar, R., M.S.A. Makhdum, Razaullah, A. Saghir, S. Usman and T. Sadaf. 2020. Empirical investigation of impact of land fragmentation on crop productivity in Punjab, Pakistan. *Sarhad Journal of Agriculture*, 36(1): 217-223.
- Latruffe, L. Piet, L. 2014. Does land fragmentation affect farm performance? A case study from Brittany, France. *Agricultural Systems* 129, 68–80.
- Loogaa, J., Jürgensonb, E., Sikkd, K., Matveevc, E., Maasikamäeb, S. 2018. Land fragmentation and other determinants of agricultural farm productivity: The case of Estonia. *Land Use Policy* 79, 285–292.
- Lua, H., Xica, H., Hea, Y., Wua, Z., Zhangc, X. 2018. Assessing the impacts of land fragmentation and plot size on yields and costs: A translog production model and cost function approach. *Agricultural Systems*, 161, 81-88.
- Lerman, Z. 2005. Farm fragmentation and productivity: Evidence from Georgia. No 7137, Discussion Papers, Hebrew University of Jerusalem, Department of Agricultural Economics and Management.
- Manjunathaa, A.V., Anikc, A.R., Speelmand, S., Nuppenaua, E.A. 2013. Impact of land fragmentation, farm size, land ownership and crop diversity on profit and efficiency of irrigated farms in India. *Land Use Policy*, 31, 397– 405.
- Niroula, G.S., Thapa, D.J. /2005. Impacts and causes of land fragmentation and lessons learned from land consolidation in Asia *Land Use Policy*, 22(4), 358-372.
- Obayelu, A.E., Ogunmola, O.O., Oyewole, K.J. 2019. Land fragmentation and its determinants in Nigeria: A case study of smallholder farmers in Ikenne agricultural zone, Ogun State, Nigeria. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 2(52), 147–155.
- Özçelik, A. 2014. Tarım Tarihi ve Deontolojisi. Ankara Üniversitesi Açık Ders Malzemeleri, <https://acikders.ankara.edu.tr/course/view.php?id=2380>
- Popov, A. 2017. Assessment of land fragmentation of agricultural enterprises in Ukraine.V. V. Dokuchaev Kharkiv National Agrarian University UDC 332.2.
- Resmi Gazete, 1945. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu. Tarih: 15.06.1945, Sayı: 6032, Ankara.
- Remi Gazete, 1973. Toprak ve Tarım Reformu Yasası. Tarih: 25.06.1973, Sayı: 14599, Ankara.

- Resmi Gazete, 1982. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Tarih: 9/11/1982, Sayı: 17863. Ankara.
- Resmi Gazete, 1984. Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, Tarih: 01.12.1984, Sayı: 18592, Ankara.
- Resmi Gazete, 2003. Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, Tarih: 26.01.2003, Sayı: 25005, Ankara.
- Resmi Gazete (2005a) Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, Tarih: 19.07.2005, Sayı: 25880, Ankara.
- Resmi Gazete (2005b) Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu Uygulama Yönetmeliği, Tarih: 15.12.2005.
- Resmi Gazete (2007) Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, No: 5578 – 2007. 9.02.2007-5578/2 madde.
- Resmi Gazete (2014a) Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, No: 6537 –201430/04/2014-6537/1 madde.
- Resmi Gazete (2014b). Tarımsal Arazilerin Mülkiyetinin Devrine İlişkin Yönetmelik. Tarih: 31.12.2014, Sayı: 29222.
- Sayın, C., Altunkaya, M., Taşçıoğlu, Y., Sav, O., Kavasoyđlu, İ. 2017. Türkiye’de toprak parçalanması ve miras hukuku. Mediterranean Agricultural Sciences, 30(3): 213-218.
- TOB, 2024. <https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/5616/Toplulastirilan-Arazi-Buyuklugunun-2023te-85-Milyon-Hektara-Ulasmasi-He-defleniyor#:~:text=T%C3%BCrkiye'de%20arazi%20toplula%C5%9Ft%C4%B1rma%20%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fmas%C4%B1,5%20milyon%20hektara%20ula%C5%9Ft%C4%B1r%C4%B1lmas%C4%B1%20planlan%C4%B1yor>
- TÜİK, 2009. Tarım Sayımları. Türkiye İstatistik Kurumu Web Sitesi. http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=44&cust_id=13.
- TÜİK, 2016. Tarımsal İşletme Yapı Araştırması. <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=tarim-111&dil=1>,
- Türker, M. 2017. 5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu Ge-reği Gayrimenkul Değerleme Sistemi İhtiyacı, Pilot Projeler ve Sistem Önerileri. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Gayrimenkul Değerleme Çalıştay, 27 Şubat-3 Mart, İzmir.
- Türker, M. 2020. Tarım Arazileri Yönetimi: Arazi Yönetimi, Miras ve Arazi Bankacılığı Uygulamaları. Tarım reformu Genel Müdürlüğü, Arazi Bankacılığı Çalıştay, Şubat, Nevşehir.

- Yıldız, O., Uzun, B., Çoruhlu, Y.E. 2018. Tarım arazilerinin miras yoluyla intikali ve sağlar arası işlemlerle devrine ilişkin kısıtlamalar. *TAAD*, 9(33), 95-121.
- Zhou, C.; Zhao, Y.; Long, M.; Li, X. 2024. How does land fragmentation affect agricultural technical efficiency? Based on mediation effects analysis. *Land*, 13, 284. <https://doi.org/10.3390/land13030284>.