



T.B.M.M.  
CUMHURİYET HALK PARTİSİ  
Grup Başkanlığı  
Tarih : 09 Ağustos 2023  
Sayı : 161

## TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞI'NA

Ülkemizde i) tarım arazilerinin tarım dışı kullanım taleplerine ilişkin verilerin toplanması, tarım dışına çıkarılan arazi miktarlarının (başvuru sayısı; izin verilen, izin verilmeyen, irtifak hakkı ve kanun kapsamı dışında kalan arazi miktarlarına göre) tespiti; ii) tarım arazilerinin tarım dışı kullanım alanlarının (konut, sanayi, turizm, madencilik ve ulaştırma amaçlı) incelenmesi; iii) taleplerdeki değişimin izlenerek, bu sürecin sosyo-ekonomik nedenleri ve sonuçlarının ortaya konulması; iv) genel toplam içerisinde tarım arazilerinin tarım dışı kullanımının en fazla, hangi amaçlarla hangi bölge ve iller ölçeğinde ön plana çıktığının saptanması; ve son olarak elde edilen verilerin analiz edilerek ülkemizde gıda güvenliği ve beslenme stratejilerine ilişkin proaktif siyasal bir program ve planlamanın yapılması; gıdanın, tohumun, suyun metalaştırılmasının karşısında duran bir politikanın hayata geçirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Bu amaçla Anayasa'nın 98. ve TBMM İç Tüzüğü'nün 104 ve 105. maddeleri uyarınca Meclis Araştırması açılmasını talep ve teklif ederim.

Saygılarımla.

  
Doç. Dr. Gökhan GÜNAYDIN  
İstanbul Milletvekili  
CHP Grup Başkanvekili



## GEREKÇE ÖZETİ

Yirmi birinci yüzyılda, özellikle de Covid-19 süreciyle birlikte küresel ölçekte kritik hale gelen gıdaya erişim güvensizliğinin gerisinde yatan en önemli nedenlerden biri, dünya genelinde karşılaşılan azalan tahıl verimliliği ve daralan tarım alanlarıdır. Ülkemizde TÜİK verilerine göre 2001 yılında 40,9 milyon hektar olan toplam tarım alanı (işlenen tarım arazileri ile çayır-mera arazileri toplamı), 2023 yılında 38,4 milyon hektara (veri geçicidir) gerilemiştir. Başka bir ifadeyle, tarım alanları 2,5 milyon hektar küçülen Türkiye, son yirmi bir yılda tarım alanlarının yaklaşık %6'sını kaybetmiştir. En fazla tarım alanı kaybı tahıllar, diğer bitkisel ürünler ve sebze alanlarında yaşanmıştır.

Bu süreç, kırsal alanda enerji yatırımları, maden projeleri, altyapı ve konut inşaatının artışına paralel olarak hız kazanmıştır. Bu yatırımlar enerji ve madencilik sektörlerini düzenleyen yasalarda değişiklikler, acele kamulaştırma kararları, orman niteliğini kaybetmiş arazilerin orman statüsünden çıkarılarak satışına olanak tanıyan 2B yasası ve tüzel kişiliklerini kaybeden köylerin ortak arazilerinin kentsel alan kapsamına alınmasının önünü açan Büyükşehir Yasası gibi bir dizi yasal düzenleme ve karar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu tablo, giderek artan nüfus karşısında, kişi başına düşen tarım arazisinin daha fazla küçüldüğüne işaret ettiği ölçüde tarım alanlarının kullanımına ilişkin kapsamlı siyasal stratejilerin ivedilikle hayata geçirilmesini öncelikli kılmaktadır

Bu bağlamda ülkemizde; i) tarım arazilerinin tarım dışı kullanım taleplerine ilişkin verilerin toplanması, tarım dışına çıkarılan arazi miktarlarının (başvuru sayısı; izin verilen, izin verilmeyen, irtifak hakkı ve kanun kapsamı dışında kalan arazi miktarlarına göre) tespiti; ii) tarım arazilerinin tarım dışı kullanım alanlarının (konut, sanayi, turizm, madencilik ve ulaştırma amaçlı) incelenmesi; iii) taleplerdeki değişimin izlenerek, bu sürecin sosyo-ekonomik nedenleri ve sonuçlarının ortaya konulması; iv) genel toplam içerisinde tarım arazilerinin tarım dışı kullanımının en fazla, hangi amaçlarla hangi bölge ve iller ölçeğinde ön plana çıktığının saptanması; ve son olarak elde edilen verilerin analiz edilerek ülkemizde gıda güvencesi ve beslenme stratejilerine ilişkin proaktif siyasal bir program ve planlamanın yapılması; gıdanın, tohumun, suyun metalaştırılmasının karşısında duran bir politikanın hayata geçirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Bu amaçla Anayasa'nın 98. ve TBMM İç Tüzüğü'nün 104 ve 105. maddeleri uyarınca Meclis Araştırması açılmasını talep ve teklif ederim.

Saygılarımla.

**Doç. Dr. Gökhan GÜNAYDIN**  
**İstanbul Milletvekili**  
**CHP Grup Başkanvekili**

## GEREKÇE

Dünya ölçeğinde küresel ısınmanın neden olduğu afetler, doğal felaketler sayıca giderek artmakta ve şiddeti yoğunlaşmaktadır. Dünyanın farklı bölgelerinde farklı ülkelerinde kendini gösteren iklim değişikliği ve küresel ısınmanın olumsuz etkileri en başta tarımsal üretime yansımaktadır. Yirmi birinci yüzyılda, özellikle de Covid-19 süreciyle birlikte küresel ölçekte kritik hale gelen gıdaya erişim güvensizliğinin gerisinde yatan en önemli nedenlerden biri, dünya genelinde karşılaşılan azalan tahıl verimliliği ve daralan tarım alanlarıdır. Dünya gıda arz güvenliği açısından yaşamsal öneme sahip olan tahıl ürünleri üzerine yapılan çalışmalar, küresel ölçekte ortalama sıcaklıktaki her bir santigrat derece artışın, ortalama olarak arazi verimliliğini buğdayda %6, mısırdaki %7,4, pirinçte %3,2 ve soya fasulyesinde %3,1 azaltacağını öngörmektedir. Hükümetler arası İklim Değişikliği Paneli (IPCC), dünya genelinde 3°C'lik sıcaklık artışı karşısında 2050 yılı civarında %25-50 seviyesinde verim kaybının yanı sıra tahıllarda yıllık bazda verim değişikliğinin de artacağını açıklamıştır.<sup>1</sup>

Türkiye coğrafi konumu itibariyle, gerek ortalama sıcaklık artışı ve ortalama yağış miktarlarının azalışı gerekse kuraklık ve sıcaklık dalgaları gibi aşırı iklim olaylarının artacak olması nedeniyle, iklim değişikliğinin tarım ve ilişkili olduğu gıda sektörlerindeki etkileri bakımından dünyanın oldukça hassas ve kırılgan bölgelerinden birinde yer almaktadır. Dolayısıyla iklim değişikliğine bağlı olarak bölgesel düzeyde tarım arazilerindeki daralmanın hızlanacağı öngörülmektedir. Tarım alanlarının daralmasının yanı sıra verim oranlarında yaşanan değişimle birlikte artan fiyat riskleri de ürün deseninde değişime yol açmaktadır. Beslenme rejimi daha çok tahıl ve baklagillere dayalı olduğu halde Türkiye'de bu ürünlerin ekimine ayrılan tarım alanları azalırken, sebze ve meyvelere ayrılan tarım alanlarının arttığı, buğday, mercimek, nohut, kuru fasulye, bezelye ve bakla gibi üretilen birçok ürünü ihraç eden ülkenin günümüzde ithal eden bir ülke konuma yerleştiği görülmektedir.

21'inci yüzyılda sermaye kesimleri, birikimini üç noktada sağlamaya girişmiştir: Enerji, su kaynakları ve tarım ve gıda. Bunların kontrolünü eline geçirebildiği ölçüde de sermaye birikimini hızlandırmıştır. Doğanın metalaşması da bunun en büyük örneğidir. Tarımsal üretimdeki en önemli problemlerden birisi budur. Türkiye tarımının, mevcut sermaye birikim rejimi ve buna paralel olarak tercih edilen neo-liberal kalkınma politikaları çerçevesinde hızlı bir dönüşüm seyri içerisinde olduğu, bu dönüşümün bir yansıması olarak da tarım alanlarının tarım dışı kullanımının yasal ve kurumsal düzenlemelerle önünün açıldığı birçok araştırmacı tarafından tespit edilmektedir.

Türkiye'de en son "genel tarım sayımı" 2001 yılında yapılmış; üzerinden yirmi iki yıl geçmesine rağmen yeni ve güncel bir genel tarım sayımı yapılmamıştır. Bu bağlamda TÜİK verilerine göre 2001 yılında 40,9 milyon hektar olan toplam tarım alanı (işlenen tarım arazileri ile çayır-mera arazileri toplamı), 2023 yılında 38,4 milyon hektara (veri geçicidir) gerilemiştir. Başka bir ifadeyle, tarım alanları 2,5 milyon hektar küçülen Türkiye, son yirmi bir yılda tarım alanlarının yaklaşık %6'sını kaybetmiştir. En fazla tarım alanı kaybı tahıllar, diğer bitkisel ürünler ve sebze alanlarında yaşanmıştır.

2001-2023 döneminde toplam tarım alanlarındaki azalma yaklaşık %6 civarında gerçekleşirken, toplam tarım alanları içinde işlenen tarım alanlarında azalma (23<sup>B.M.M.</sup> 23740.000)

<sup>1</sup> Deniz, M., Hiç, Ö. (2022) "İklim Değişikliği ve Tarımın Değişen Yüzü: Artan Riskler, Tarımdaki Daralmalar ve Orman Yangınları Sonrası Politika Önerileri", *Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(1), 18-22.



ha'dan 20.194.000 ha'ya) oranı %15'tir. Tahıllar ve diğer bitkisel ürünlerin ekilen alanı ise %8 oranında daralmıştır. Toplam tarım alanları azalırken, pek çoğu beslenme açısından yaşamsal önem taşıyan tarla bitkilerine ayrılan alanlardaki azalışın, tarım alanlarındaki azalıştan daha hızlı olması dikkat çekicidir.

2000 sonrasında süreç, kırsal alanda enerji yatırımları, maden projeleri, altyapı ve konut inşaatının artışına paralel olarak hız kazanmıştır. Bu yatırımlar enerji ve madencilik sektörlerini düzenleyen yasalarda değişiklikler, acele kamulaştırma kararları, orman niteliğini kaybetmiş arazilerin orman statüsünden çıkarılarak satışına olanak tanıyan 2B yasası ve tüzel kişiliklerini kaybeden köylerin ortak arazilerinin kentsel alan kapsamına alınmasının önünü açan Büyükşehir Yasası gibi bir dizi yasal düzenleme ve karar aracılığıyla gerçekleşmektedir.

Söz konusu yatırımlar, son yirmi bir yılda mülksüzleşme süreçlerinden kırsal sosyo-ekonomik ve kültürel yapısındaki değişime, kırsal mekânın kullanımındaki değişimden üreticilerin tarımdan çekilmesi ve kırdan kente artan göçlere uzanan bir dizi yeni tartışma başlığını beraberinde getirmiştir.

Tarım alanlarının gaspı, özellikle ekonominin ana lokomotifleri olarak öne çıkarılan enerji projeleri, inşaat faaliyetleri ve maden yatırımları için tarımsal niteliği olan büyük miktarda arazilere el konulmaktadır. Dolayısıyla oraya bağlı yaşayan ve geçimlik tarımla hayatını kazanan yerel toplulukların söz hakkı olmaksızın eski kullanımlarından koparılmaktadır.

Toprak gaspında kullanılan temel yöntemlerden biri acele kamulaştırma kararıdır. Bu yöntem ile tarımsal araziler devlet tarafından gasp edilerek kâr amaçlı kullanıma açılabilen ya da köylülerin kullanımından alınarak şirketlerin kullanımına verilmektedir. Acele Kamulaştırma yasasının çıkması ile yaşanan toprak gasplarına dair bazı örnekler şöyle sıralanabilir: Yırca'da termik santral için köylülerinin zeytinliklerine el konulması, Pembelik barajı için Peri Vadisi'nde Akkuş köylülerinin topraklarına el konulması, Bakü-Tiflis-Ceyhan boru hattı için birçok araziye el konulması. İstanbul'un mega projeleri olarak anılanlardan 3. Boğaz Köprüsü'nün bağlantı yolları ve Kuzey Marmara Otoyolu için İstanbul'un 8 ilçesinde verilen acele kamulaştırma kararı, 3. Havalimanı projesinin inşaat ve hafriyat çalışmaları nedeniyle 70 adet göl, çeşitli akar ve kuru dereler, tarım alanları, mera alanlarının ortadan kaldırılması.

Yine son dönemin en tartışmalı mega projelerinden olan Kanal İstanbul Projesi tarım alanları açısından da ciddi bir tehdit yaratmaktadır. Literatürde son 50 yılda tarım alanları yarı yarıya azalan İstanbul'da Kanal İstanbul Projesinin ilin mevcut tarım alanlarında yol açacağı tahribatı ortaya koyan rakamlar şu şekildedir:<sup>2</sup> i) Kanal İstanbul Projesi Etki Alanı sınırlarında toplam 136 bin dekar tarım arazisi kalacaktır; ii) Sadece "beton kanal"ın geçeceği güzergahta bulunan tarım arazisi varlığı 41 bin dekadır; iii) Proje Etki Alanında 934 dekar kullanılmayan tarım arazisi bulunmaktadır; iv) Proje Etki Alanında yaklaşık 500 aile geçimini tarımsal üretim yaparak sağlamaktadır; v) İstanbul Kanalı'nın etkilediği tarım arazilerinde sadece buğday ekimi yapıldığında, alandan 68 bin ton buğday elde edilebilecektir; vi) Kanalın yapımı sırasında oluşacak olan inşaat ve hafriyat tozlarının bitkilerin fotosentezine yapacağı etki nedeniyle, o bölgedeki bitkisel üretimde %15 ila %20 civarında bir azalma yaşanabilecektir.

<sup>2</sup> Aysu, A. (2022) "Kanal mı, Haklar mı? Ekoloji mi, Gıda mı?", Fuat Ercan ve Tuğçe Sezer (ed.), "Kanal İstanbul Projesi"ndeki Türkiye, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 453-468.



Tarımsal arazilere ve kırsal alana yönelik yasal düzenlemeler, toprağın tarım dışındaki alternatif amaçlar için kullanımını çok geniş bir biçimde düzenlemektedir (Bkz. 2007 yılında çıkarılan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Hizmetleri Hakkında Kanun). Tarım ve Orman Bakanlığı, kamu yararı gördüğü her türlü tarım dışı faaliyete izin verme yetkisine sahip olduğu gibi, enerji üretimi, madencilik gibi pek çok faaliyet de toprağın tarım dışı amaçlarla kullanımı da istisna kapsamına alınmıştır. 2008’de çıkarılan bir başka düzenleme ile (bkz. Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile Mera Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun) 11.10.2004 tarihinden önce, gerekli izinler alınmadan tarım dışı amaçla kullanıma açılan arazilerin, “tarımsal bütünlüğü bozmaması” halinde, “istenilen amaç” ile kullanımına izin verilmiştir. Tarım arazisi niteliğinden çıkarılan arazilerin, ilgili kuruluşlarca başvuru sahibinin isteği doğrultusunda niteliği değiştirilmektedir. Tarım arazileri üzerinde, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun talebi üzerine, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımıyla ilgili yatırımlar ile jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımları için yer tahsisi yapılabilmektedir. Böylelikle çok değerli tarım alanlarının amacı dışında kullanılmasının önü açılmış ve üzerindeki kaçak yapılar yasal hale getirilmiştir.

Türkiye’de tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının en yaygın görüldüğü alanlar sanayi, kentleşme, konut inşaatı, turizm, madencilik ve ulaştırma amaçlı kamu yatırım alanları şeklinde sıralanabilir. Örneğin Türkiye arazilerinin tarım dışı kullanım alanlarındaki dağılımın verildiği bir araştırmaya göre 2011 yılında tarım dışı kullanımda konut amaçlı 12.365,7 ha, sanayi amaçlı 22.405,7 ha, turizm amaçlı 1.145,9 ha, madencilik amaçlı 7.883,2 ha ve ulaştırma amaçlı 646,9 ha tarım dışı kullanım gerçekleşmiştir.<sup>3</sup>

Sanayi tesislerinin ya da organize sanayi bölgelerinin kurulacağı ya da konut projelerinin yapılacağı yerler belirlenirken maliyet avantajının öncelikli olması sonucunda eğimi az, inşaata uygun, karayollarına ve büyük kentlere yakın tarıma uygun alanlar, sanayi tesislerinin yapımına ve konutlarla açılmıştır. Özellikle son yıllarda inşaat sektörünün artan yer baskısı sonucu, tarım ve orman alanları hızla azalmaya devam etmektedir. Üstelik ülkemizin, işlenebilir ya da tarıma açılabilir toprak kaynağının kalmaması; nüfus artışının devam etmesine karşın işlenebilir arazilerin artmaması, mevcut tarım toprakları üzerindeki üretim baskısını arttırmakta ve tarım arazilerinin bozulma sürecini hızlandırmaktadır.

Günümüzde artan tarımsal girdi fiyatlarının yanı sıra iklim değişikliğinden kaynaklanan olumsuz koşullar (kuraklık ve aşırı yağışlar gibi) ve tarımsal alanlar üzerindeki piyasalaşma baskısı, tarımsal üretimin barındırdığı belirsizlikleri ve riskleri artırmaktadır. Bütün bunlar sonucunda ülkemiz tarım topraklarını daha fazla kaybetmektedir. Bu tablo, giderek artan nüfus karşısında, kişi başına düşen tarım arazisinin yani kişileri besleyecek tarım alanlarının daha fazla küçüldüğüne işaret ettiği ölçüde tarım alanlarının kullanımına ilişkin kapsamlı siyasal stratejilerin ivedilikle hayata geçirilmesini öncelikli kılmaktadır.<sup>4</sup>

Sıralanan tüm gerekçelerle birlikte düşünüldüğünde, tarım alanlarının tarım dışı kullanımı ile ilgili bir Meclis Araştırması açılması gerekmektedir.

<sup>3</sup> Akbulut, B. (2015) “Toprak Gaspı; Düşman ‘Dışarıda’ Değil ‘İçeride’”, Toprak Atlası, İstanbul: Heinrich Böll Stiftung, <https://tr.boell.org/tr/2015/06/23/turkiyede-toprak-gaspi-dusman-disarida-degil-iceride> (erişim: 08.08.2023).

<sup>4</sup> WWF-Türkiye (2021) *Türkiye Topraklarının Dünyü, Bugünü ve Geleceği*, İstanbul: WWF-Türkiye (Doğal Hayat Koruma Vakfı), <https://wwftr.awsassets.panda.org/downloads/toprakraporu.pdf> (erişim: 08.08.2023).

