

MELEK MUTİOĞLU ÖZKESEN
Toprakları Kapatmak

MELEK MUTIOĞLU ÖZKESEN 1988 Akçakoca doğumlu. Lisans eğitimini ODTÜ Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde tamamladı. ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde yüksek lisans, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde doktora yaptı. Halen Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Uluslararası Ticaret ve İşletmecilik Bölümü'nde araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır. Uluslararası siyasi iktisat, tarım çalışmaları ve toprak politikaları alanlarında araştırmalarını sürdürmektedir.

İletişim Yayınları 3145 • Araştırma-İnceleme Dizisi 522

ISBN-13: 978-975-05-3295-5

© 2022 İletişim Yayıncılık A.Ş. / 1. BASIM

1. Baskı 2022, İstanbul

EDİTÖR Tanel Bora

DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç

KAPAK Suat Aysu

KAPAK FOTOĞRAFI Efsun Polat

UYGULAMA Hüsnü Abbas

DÜZELTİ Remzi Abbas

DİZİN Berkay Üzüm

BASKI Ayhan Matbaası · SERTİFİKA NO. 44871

Mahmutbey Mahallesi, 2622. Sokak, No: 6/31 Bağcılar 34218 İstanbul

Tel: 212.445 32 38 • Faks: 212.445 05 63

CILT Güven Mücellit · SERTİFİKA NO. 45003

Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırımı Caddesi, Gelincik Sokak,

Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 40387

Cumhuriyet Caddesi, No. 36, Daire 3, Seyhan Apartmanı,

Harbiye Mahallesi, Elmadag, Şişli 34367 İstanbul

Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58

e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

MELEK MUTİOĞLU ÖZKESEN

Toprakları Kapatmak

Kamu Arazilerinin
Özelleştirilmesi



Aylin'e...

İÇİNDEKİLER

<i>KISALTMALAR</i>	11
ÖNSÖZ	13
Giriş	19
Araştırma yöntemi	30
Sınırlılıklar	31

BİRİNCİ BÖLÜM

Kuramsal Tartışmalar:

İlkel Birikimin Sürekliliği ve Devletin Rolü	35
Karl Marx ve çevirme hareketi: İlkel birikim kuramı.....	36
İlkel birikimin sürekliliği tartışmaları	45
David Harvey ve "mülksüzleştirme yoluyla birikim"	49
Toprak kapatma literatürü ve ilkel birikimin sürekliliği.....	53
İlkel birikimin sürekliliği ve devletin rolü.....	69
İlkel birikimin sürekliliğinin hukuki dayanakları: Yeni Anayasalcılık.....	81
Sonuç yerine.....	90

İKİNCİ BÖLÜM

Sermaye Birikiminin Küresel Koşulları ve Türkiye'deki Tezahürleri	95
Sermaye birikiminin küresel koşulları: Keynesyenizmden neoliberalizme.....	96
Sermaye birikimi koşullarındaki dönüşümün devletlere etkisi.....	101
Sermaye birikiminin küresel koşullarının Türkiye'deki tezahürleri.....	104
Sermaye birikiminin küresel koşullarının Türkiye'deki hukuki dolaylımları.....	113
<i>Kamu-özel işbirliği modeli ve yatırım teşvik düzenlemeleri</i>	114
<i>Doğrudan yabancı yatırımlar ve toprakta özel mülkiyetin yayılması</i>	124
Sonuç yerine.....	132

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Türkiye'de Kamu Topraklarının Tasarrufundaki Dönüşümün Yasal Dayanakları ve Süreçleri	133
Köyler ve Hazine arazilerinin ticarileşmesi ve özelleştirilmesi.....	135
<i>Köy Kanunu ve köy topraklarının özelleştirilmesi</i>	135
<i>4070 sayılı Kanun ve Hazine'ye ait tarım arazilerinin yeniden dağıtımı</i>	140
<i>5403 sayılı Toprak Koruma Kanunu ve kullanım amacını değiştirerek ticarileştirme</i>	144
<i>4706 sayılı Kanun ve Hazine'ye ait taşınmazların kaynak olarak yeniden transferi</i>	148
Ormanlar, yaylalar, meralar ve diğer orta malların ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi.....	153
<i>Kadastro Kanunu'ndaki düzenlemeler ve "envanter" çalışması</i>	154
<i>Orman Kanunu'ndaki düzenlemeler ve orman rejiminin daraltılması</i>	156
<i>2/B Kanunu ve ormanların yeniden keşfi</i>	163
<i>Turizmi Teşvik Kanunu ve orman arazilerinin tahsisi</i>	175
<i>Ormanların üzerindeki imar ve tesislerin kullanımı ve tasarrufun piyasalaşması</i>	180

<i>Orman ürünlerinin ticarileşmesi: Dikili ağaç satışları</i>	182
<i>Meraların özelleştirilmesi ve yeniden dağıtımı</i>	186
Sonuç yerine	190

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Dönüşen Toprak Tasarruf Rejiminin Siyasi-İktisadi Dinamikleri ve İktidarın Yeniden Üretimi	193
Uluslararası toprak anlaşmaları: Küresel rekabet ve “ulusal diriliş” söylemleri.....	194
TOKİ ve toprak tahsisleri: Yerli sermaye elitleri ve popülist bir sosyal politika.....	202
Yeşil Yol Projesi: Toprak rantı ve orta malların zımni özelleştirilmesi	209
Kuzey Marmara Otoyolu projesi ve Üçüncü Köprü: Kamu-özel işbirliği modeli ve tasarrufun özelleştirilmesi.....	219
Sonuç	231
<i>KAYNAKÇA</i>	247
<i>DİZİN</i>	267

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
AYM	Anayasa Mahkemesi
BRICS	Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin, Güney Afrika
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
ÇED	Çevresel Etki Deđerlendirme
DEKAP	Derelerin Kardeşliđi Platformu
DYY	Doğrudan Yabancı Yatırımlar
DOKAP	Doğu Karadeniz Projesi
ECB	Avrupa Merkez Bankası
FED	Amerikan Merkez Bankası
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
GB	Gümrük Birliği
IMF	Uluslararası Para Fonu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KTVK	Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
MICs	Orta Gelirli Ülkeler
OGM	Orman Genel Müdürlüğü
POAŞ	Petrol Ofisi Anonim Şirketi
PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı
PY	Portfolyo Yatırımları

TİGEM	Tarımsal İşletmeler Genel Müdürlüğü
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
THY	Türk Hava Yolları
TL	Türk Lirası
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TMMOB	Türkiye Mimar ve Mühendisler Odası Birliği
TRIPS	Ticaretle Bağlantılı Fikri Mülkiyet Anlaşması
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
İNTEs	Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası
IUCN	Uluslararası Doğal Hayatı ve Doğal Kaynakları Koruma Birliği
YİD	Yap-İşlet-Devret
WB	Dünya Bankası

ÖNSÖZ

Bir çalışma konusu seçmenin bence en zor yanı araştırmacının belli bir konuya olan merakını keşfedebilmesi/ayırt edebilmesi ve kişisel deneyimleri ile toplumsal olguların farklı şekillerde beslediği bu merakın etrafında büyüyen soruların izini sürebilmesidir. Bu sorulara tutarlı bir metodolojik yaklaşım ile cevap aramak ve tüm bu aşamalara akademik bir çerçeve kazandırmak ise bu merakı bilimsel araştırmaya dönüştüren süreçlerdir. Lisansüstü eğitimim boyunca yapacağım araştırmaların, içinde bulunacağım projelerin, yazacağım makalelerin, anlatacağım derslerin, konuşacağım kişilerin, gideceğim seminerlerin ve yapacağım diğer işlerin bu merak duygusuyla belirlenmesine niyet etmişim. Sadece kişisel merakımı gidermek değildi amacım elbette; kuru bir akademik kaygının ötesinde bir dert edinen ve o derde çare arayan bir araştırma yapmak istiyordum. Biliyordum ki, üzerinde çalışacağım ve cevabını arayacağım sorulara yaklaşma biçimim bilgiyle kuracağım ilişkiyi mutlaka etkileyecek; o çalışmanın yönünü ve derinliğini şekillendirecekti. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde savunduğum doktora tezimin kaynaklık ettiği bu çalışma işte bu niyetin hayatıma doğrudan ya da dolaylı olarak tesir eden olgulara teması neticesinde ortaya çıktı.

Geçimini topraktan sağlayan bir ailenin kızı olmam, sanıyorum, bu araştırmaya duyduğum merakın –ve temasın– en temel kaynağı oldu. Örneğin, babamın 2/B borcunu ödemek için para ayırma çabasından ötürü 2/B'nin ne olduğunu kavramaya çalışmam, ilk aşama olarak, 2000'li yıllarda toprak tasarruflarına ilişkin yapılan çok sayıda düzenlemeyi farketmemi sağladı. Dedemden, hatta dedemin babasının hayatta olduğu yıllardan bu yana, ekip biçtiğimiz tarlamız için şimdilerde neden para ödediğimiz sorusuna babamdan aldığım yanıt “tapu alabilecek” olduğumuzdu. Halihazırda senelerdir fındık topladığımız, bir fındık bahçesine dönüştürülmesi için yüzlerce insanın emek verdiği, bir dağ yamacına konumlandığından dolayı “Kayıplar” diye adlandırdığımız tarlamızın tapusunu *neden şimdi* almamız gerekiyordu? Gerekiyordu diyorum, çünkü mevcut yasal düzenleme tarlaları üzerinde tasarruflarını devam ettirmek isteyen aileler için başka bir seçenek bırakmıyordu. Öte yandan, madem ki bu toprakların tasarruf yönetiminin bize verilmesi için ödeme yapmak durumundayız; bu durumda ödenecek meblağ neye göre belirleniyor ve ne için kullanılıyordu? Bu sorular Türkiye’de toprak tasarruflarının dönüşümünü belirleyen ve bu dönüşümün yönünü tayin eden güncel siyasi-iktisadi dinamikleri sorgulamayı gerektirdi.

Bundan bir zaman sonra, haber kanalları, yöre halkı tarafından Havva Ana diye bilinen Rabiye Bekar’ın, kısa adı “Yeşil Yol Projesi” olan Yaylalar Arası Bağlantı Yolu için Samistal Yaylası mevkiinde yapılacak çalışmaları durdurmak amacıyla iş makinelerinin önünde oturarak kendini siper etmesinden, onu “devlet emri” diyerek kaldırmaya çalışan genç jandarma görevlisini “Devlet kimdir? Devlet bizim sayemizde devlettir!” diye haykırmasından bahsediyordu. Yeşil Yol Projesi Doğu Karadeniz halkları için bölgesel kalkınma stratejisinin bir parçası olarak tanıtılan, kapsamlı bir turizm projesinin ulaşım ayağıydı. Ama Havva Ana ve beraberindekilerin –ve daha başka bölgelerde verilen toplumsal mücadelelerin– ortaya koyduğu fikir, bu “halk”ın herkesi kapsayacak bir halk olmadığı gibi, devletin de herkesin hakkını gözetten bir merci olarak algı-

lanmadığı yönündeydi. O halde bu kalkınma ideali *kimin için-di*? Türkiye’de devlet, toprak üzerindeki tasarruflarının dönüş-türülmesini gerektiren kalkınma politikalarını kim için, han-gi yarar çerçevesinde belirliyordu? Toprak tasarruflarının dö-nüşümünde devletin karar mekanizmaları ve kendini yeniden üretme mekanizmalarına dair araştırma hedefi de bu sorgula-malardan beslendi.

2/B düzenlemesi, Yeşil Yol Projesi, Üçüncü Köprü ve Üçün-cü Havalimanı gibi projeler Türkiye’de toprak tasarruflarında önemli bir dönüşümün gerçekleştiğini açık bir şekilde ortaya koyuyordu. Öte yandan, 2007 yılından itibaren dünyada sayı-sı gittikçe artan toprak anlaşmaları toprağı uluslararası müba-dele değeri olan bir metaya dönüştürüyor, buna dair dünyanın her bölgesinde çalışmalar yapılıyor; fakat Türkiye’de olup bi-tenler uluslararası literatürde hemen hemen hiçbir çalışmaya konu edilmiyordu. Türkiye’nin Sudan’da yaptığı yatırımlar bu literatürün örneklediği tabloya uygundu fakat Türkiye toprak-larında neler oluyordu, toprak tasarruflarında değişen ne var-dı, hangi topraklar yatırıma açılıyordu, toprağın tasarrufunda-ki dönüşüm ne yöne doğru kanalize ediliyordu? Bunları anla-maya çalışırken Türkiye’de yatırımlara ve projelere konu olan toprakların ağırlıklı olarak kamu malı topraklar olduğunu far-kettim. Bu farkındalık bana o zamana kadar merak ettiğim tüm soruların cevabını arayabileceğim bir çerçeve sundu. İşte eli-nizdeki çalışma, bütün bu sorma-sorgulama süreci neticesinde, Türkiye’de kamu topraklarının özelleştirilmesi sürecini, onu besleyen dinamikleri, süreçleri, karar mekanizmalarını ortaya koymayı ve devletin tüm bu süreci nasıl ve niye bu şekilde ör-gütlediğini anlamayı hedefledi.

Tam bu noktada belirtmem gerekiyor ki, bu çalışmanın tem-el amacı toprak politikalarının siyasi iktisadi dinamiklerini analiz etmenin ötesinde, yaşamsal bir kaynağın özelleştirilme-sinin ve piyasalaşmasının arkasındaki sınıfsal motivasyonları anlamak ve bu sürecin yarattığı toplumsal, ekonomik ve kül-türel tahribata dikkat çekmektir. “Topraksız insan olmaz” şi-arı ile yaşayan bir ailede büyümüş biri olarak, birkaç dönüm-

lük tarla, bağ, bahçenin bile bir aile için ne kadar yaşamsal ve önemli bir kaynak olduğunu biliyorken, kamu yararına ayrılmış toprakların özelleştirilmesinin ve bu bağlamda ticarileştirilmesinin, belli sermaye gruplarına tahsis edilmesinin ya da farklı biçimlerde halkın bu topraklara erişiminin kısıtlanmasının aslında hepimizin dert edinmesi gereken bir sorun olarak karşımızda durduğunu hatırlatma sorumluluğu hissediyorum.

Hepimizin hayatımı doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen bir meseleyi konu/dert edinen bu çalışmanın derdine hemhal olan, bana yol gösteren, destek olan, bu çalışmaya farklı biçimlerde emek veren çok sayıda insan var. Bunların en önemlisi ve kıymetlisi, çalışmanın her aşamasına katkı sağlayan hocam Doç. Dr. Pınar Bedirhanoğlu'dur. Pınar Hoca araştırma boyunca saatlerce benimle çalıştı, konuştu, tartıştı, yorulduğumda beni motive etti. Üstelik sadece akademik hayatımın değil, sosyal ve psikolojik koşullarımın da en önemli "toparlayıcılarından" biri oldu. Hocama ne kadar teşekkür etsem yetmez, tüm kalbimle minnettarım. Bu zorlu süreçte benim için süreci olabildiğince kolaylaştıran ve destekleyen Atay Akdevelioğlu'na; yorumları, eleştirileri ve önerileri ile çalışmayı iyileştiren jüri üyesi hocalarım Erdem Denk, Sonay Bayramoğlu Özügürlü ve Aylin Topal'a; konuya ilişkin farklı bakış açılarını keşfetmemi sağlayan Saturnino M. Borras'a çok teşekkür ederim. Tanıl Bora ilgisi ve önerileri ile çalışmanın zenginleşmesini sağladı ve okuyucuyla buluşmasına vesile oldu; kendisine ve İletişim Yayınları'na en içten teşekkürlerimi sunuyorum.

Hem tez yazma sürecinde hem kitabın hazırlık sürecinde bana yoldaşlık eden insanlara da teşekkür borçluyum. Bana güvenen ve her durumda kalbinde, evinde, hayatında yer ve zaman açan annem, babam, kardeşim Beyzanur ve "geniş ailem"e; bu yolculukta yorgunluğumu, stresimi –ve bazen yalnızlığımı– paylaştığım arkadaşlarıma; kapak fotoğrafı ve eşsiz dostluğu için Efsun'a; hem akademik hem özel hayatımın en büyük destekçisi, tüm stresli zamanları birlikte göğüslediğim, bana ina-

nan ve bu inancıyla beni her seferinde canlandıran, rahat çalışabilmem için tüm imkânları zorlayan eşim Ali'ye çok teşekkür ederim. En küçük yoldaşım, Aylin, daha anne karnındayken bu hikâyeleri duymaya başladı; bu çalışma onunla birlikte gelişti, güçlendi, değişti, dönüştü ve bir kitap oldu. Bu kitabı, tüm bu süreç boyunca varlığıyla bana güç katan kızıma armağan ediyorum.

“Topraksız insan olmaz,” der babaannem. Bir avuç toprak için mücadele eden, yaşamı savunan herkesi bu kitap nezdinde yürekten selamlıyorum...