

T. B. M. M.
Kütüphane - Dokümantasyon ve Tercüme
Müdürlüğü Yayını No : 8

**TOPRAK REFORMU
VE
TÜRKİYE**



T.B.M.M. Basımevi
Ankara - 1984

84-3115

T. B. M. M.
Kütüphane - Dokümantasyon ve Tercüme
Müdürlüğü Yayını No : 8

T. B. M. M. KÜTÜPHANESİ
84-3115
845061

TOPRAK REFORMU VE TÜRKİYE

Hazırlayan
SEVGİ KORKUT
Uzman Yardımcısı

T.B.M.M. Basımevi
Ankara
1984

ÖNSÖZ

Uzman yardımcılarımızdan SEVGİ KORKUT tarafından hazırlanan «Toprak Reformu ve Türkiye» isimli bu araştırma, ülkemizde hemen her dönemde güncelliğini koruyan toprak reformu konusunda Türkiye'yi temel alarak, tarihsel bir yaklaşımla bilgi sunmayı amaçlamaktadır.

Enformasyon hizmetleri çerçevesinde sunulan bu çalışmaya yöneltilecek her tür eleştiri ve öneriler, bundan sonraki çalışmalarımıza ışık tutacaktır.

HİLMİ ÇELİK
Kütüphane-Dokümantasyon
ve Tercüme Müdürü

İ Ç İ N D E K İ L E R

ÖNSÖZ	
GİRİŞ	7
BÖLÜM I — TOPRAK REFORMU NEDİR?	13
BÖLÜM II — TÜRKİYE'NİN TARIMSAL SORUNLARI	21
A — TEKNİK SORUNLAR	21
a) Araştırma	21
b) Eğitim	22
c) Tarımsal Yayım	22
B — EKONOMİK SORUNLAR	23
C — SOSYAL SORUNLAR	25
D — YAPISAL SORUNLAR	25
BÖLÜM III — TÜRKİYE'DE TOPRAK MÜLKİYET DAĞILIMI	29
BÖLÜM IV — TÜRKİYE'DE TOPRAK REFORMU UYGULAMALARI	45
A — 1923 - 1945 DÖNEMİ	45
B — 1945 - 1960 DÖNEMİ	47
Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu	
C — 1960 - 1971 DÖNEMİ	53
D — 1971 - 1980 DÖNEMİ	57
Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu	
Toprak ve Tarım Reformu Kanunu	
E — 12 Eylül 1980 Sonrası Dönem	61

G İ R İ Ő

Toprakla insan arasındaki ilişki tarih boyunca toplumların sosyal ve ekonomik yaŐamlarını etkilemiŐ önemli bir konudur. Toprağın dağılımı ve kullanılıp işletilmesi bütün dönemlerde sık sık gündeme gelen sorunlardan biri olmuştur.

Temel üretim faktörlerinden biri olan toprağın ekonomik açıdan olduğu kadar sosyal açıdan da toplum yaŐamında önemli yeri vardır. Bugün, dünyadaki insanların yarısından fazlası geçimlerini topraktan sağlamaktadır (1). Bu nüfusun % 90'ı ise azgeliŐmiŐ ülkelerde bulunmaktadır (2). Bu ülkelerde nüfusun hızla artması ile birlikte yiyecek ihtiyacı da artmakta, bu durum ise toprak üzerindeki baskıları artırarak hektar başına daha fazla ürün alınması zorunluluğunu getirmektedir (3). Çünkü toprak artırılması olanaksız, sınırlı bir kaynaktır. Bu kaynağın az sayıda kişiler elinde toplanması ve dağılımında dengesizlikler olması, bir çok azgeliŐmiŐ ülkede ekonomik ve sosyal rahatsızlıklara yol açmıŐtır.

Çağdaş uygarlık yolunda atılması gerekli ilk ve en önemli adım toprak düzeninde pre-kapitalist ilişkilerin kırılmasıdır (4). Bu amaçla, gerek toprak mülkiyet dağılımını dengelemek ve yaygınlaŐtırmak, gerekse tarımda verimliliği artırmak için bazen toprak, bazen de tarım reformu adı altında çeşitli uygulamalara yer veren 70 kadar ülke bulunmaktadır. Toprak ve tarım reformları dünyanın birçok ülkesinde II. Dünya savaşından sonra yapılmıştır. Latin Amerika ülkeleriyle, Uzak Doğu ülkelerinde 1960'larda ve özellikle 1960 - 1965 yılları arasında gözlenmektedir (5).

Gelişmiş ülkeler genellikle büyük toprak mülklerinin parçalanması ile ilgili sorunlarını çözümlemiŐ olduklarından, bu ülkelerde toprak reformunun amacı ekonomik olarak yaŐayabilir tarımsal aile

(1) World Bank, **Land Reform** : Sector Policy Paper, May. 1975, sf. 3.

(2) a.g.e., sf. 3.

(3) a.g.e., sf. 3.

(4) Doğan Avcioğlu, **Türkiye'nin Düzeni**, c. 1, 12. Baskı, İstanbul, 1978, sf. 351.

(5) Tanju Akad, **Toprak Reformu Kongresi** 1978, Ankara, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası yayını, 1978, sf. 55.

işletmelerini egemen kılmak, parçalanmış toprakların toplululaştırmasını sağlamak, kiracılık ve ortakçılık ilişkilerini düzenlemek olarak özetlenebilir (6). Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ise reform anlayışı farklıdır. Bu ülkelerde toprak reformunun amacını, arazi mülkiyet dağılımındaki dengesizliğin giderilmesi, topraksız çiftçilerin topraklandırılması, arazilerin parçalanmasının önlenmesi, tasarruf sistemindeki aksaklıkların, yani mal sahibi ile ortakçı ve kiracı arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, arazi toplulaştırmasının sağlanması gibi yapısal sorunların çözümlenmesi oluşturmaktadır (7).

Toprak reformu şu anda dünyada meydana gelen en önemli sosyal değişimdir (8). Özellikle ekonomisi tarıma dayalı ülkelerde bu sosyal değişim daha şiddetli olarak hissedilmekte ve daha çok insanı etkilemektedir (9).

Toprak reformu konusu yıllardır Türkiye'de de gündemde olan bir konudur. Ancak bugüne kadar pekçok ülke ve uluslararası kurumun kalkınma açısından çok önem verdiği bu konuya Cumhuriyet Türkiye'sinde ciddi bir biçimde el atılarak istenilen sonuca varılamamıştır.

Toprak reformu hükümet programlarında yer almış, değişik iktidarlar da toprak reformundan aynı şeyi anlamasalar bile, toprak reformu yapacaklarını sık sık belirtmişlerdir. Yine planlı dönemde kalkınma planlarında söz konusu edilmiş, tarımda verimliliğin artırılması, tarım kesiminde gelir ayrılıklarının azaltılması amacına dönük olarak toprak reformu yapılacağı, yapılacak reformda sadece kamu arazileri üzerinde durulmayıp, büyük mülklerin de kamulaştırılarak dağıtılacağı vurgulanmıştır (10).

Ne varki bütün bunların yanında, çıkarılan bir iki yasa ve bunların çok yetersiz olan uygulamalarından başka birşey yapılmamıştır. Neden Türkiye'de toprak reformu yapılamamaktadır, Türkiye'de toprak reformuna ihtiyaç var mıdır, kimilerinin savunduğu gibi gerçekten Türkiye'de dağıtılacak toprak kalmamış mıdır, bugü-

(6) İsmet Tayşi, Tarımın Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi, **2. Türkiye İktisat Kongresi Tarım Komisyonu Tebliğleri**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı yayını no : 1783, 1981, sf. 29.

(7) **a.g.e.**, sf. 30.

(8) Doreen Warriner, **Land Reform and Economic Development**, New York, Mc Graw Hill Series, 1964, sf. 272.

(9) **a.g.e.**, sf. 272.

(10) Bkz. **I., II., III., IV. Beş Yıllık Kalkınma Planları.**

ne kadar neler yapılmıştır. İŖte bu sorulara cevap aramak gereği ortaya çıkmaktadır. Bu alışma, ilk planda, anılan sorular ışığı altında bilgi vermek üzere 4 bölüm halinde düzenlenmiştir. ilk bölümde toprak reformu hakkında teorik bilgiler verildikten sonra, ikinci bölümde bir tarım ülkesi olan Türkiye'nin tarımsal sorunları ele alınmakta, daha sonra istatistiki verilere dayanılarak, bu sorunlardan en önemlisi olan yapısal sorunlar, yani arazi mülkiyet dağılımındaki dengesizlikler gösterilmiştir.

Son bölümde ise Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne kadar toprak reformu ile ilgili olarak neler yapıldığı, ne tür ve hangi kanunlar çıkarıldığı ve nasıl uygulandığı konuları işlenmiştir.

BÖLÜM I
TOPRAK REFORMU NEDİR?

BÖLÜM — I TOPRAK REFORMU NEDİR?

Toprak reformu kavramının pekçok tanımı yapılmaktadır. Çok çeşitli tanımlar arasında kimi zaman tarım reformuyla karıştırılmakta ve bu iki kavram birbiri yerine kullanılmaktadır. Çeşitli kişi ve kurumlar da «toprak reformu» derken bundan anladıkları her zaman bir değildir. Bu nedenle bu iki kavramı tanımlamak gerekmektedir.

Dünya Bankası «Toprak Reformu» adıyla 1975 yılında yayınladığı bir broşürde; toprak reformunu, «toprak düzeninin yapısını değiştirmek, toprağın verimliliğini artırmak ve topraktan daha fazla yarar sağlamak amacıyla, toprak kullanımını kontrol ve toprak mülkiyetine müdahale etmek» (11) olarak tanımlamaktadır. Toprak reformu geniş anlamı ile «toprakla insan arasındaki ilişkileri düzenleyen kurumsal bir yapı değişikliğidir» (12). Jacoby'nin tanımına göre de «toprak reformu toplumun değer yargıları ve felsefesine uygun bir şekilde, sosyal ve ekonomik ilerlemeyi kolaylaştırmak için tarımın yapısını yeniden örgütleyen entegre bir programdır» (13).

Uygulamada toprak reformu artan nüfus, sınırlı toprak kaynağı üzerindeki baskılar, toprak ve gelir dağılımında eşitlik gibi temellere dayanan ideolojiler gibi faktörlerden ortaya çıkan ve sosyo - ekonomik bir yapı değişikliği getiren siyasal bir tepkidir (14).

Geleneksel anlayış ile toprak reformu ise, toprak mülkiyetinin parçalanarak, bu toprakların, onların üzerinde çalışan topraksız ve az topraklı köylülere dağıtımını belirtir. Bu anlayışa göre, büyük araziler kamulaştırılarak bunları işleyene, kiracı - ortakçı gibi kimselelere veya topraksız ve az topraklı çiftçilere dağıtılmakta; ya da aynı işlem devlet arazisi parçalanarak yapılmaktadır. Bu tür reformlar II. Dünya Savaşından sonra birçok ülkede uygulanmıştır.

Tarım reformu ise tarım arazilerindeki yapısal bozuklukları iyileştirme olarak tanımlanabilir. Tarım reformu üretimi artırmayı amaçlar ve tarım sektörünün gereksinim duyduğu kredi, pazarlama, eğitim, yayım, araştırma, örgütleme ve donatım gibi hizmetler anlatılmak istenir.

(11) World Bank, a.g.e., sf. 3.

(12) a.g.e., sf. 3.

(13) Erich Jacoby, *Man and Land*, New York, Tornbridge Printers, 1971, sf. 7.

(14) World Bank, a.g.e., sf. 3.

Ancak bugünkü toprak reformu anlayışı, toprak ve tarım reformunu birbiriyle içiçe olarak görmektedir. Toprak reformu yalnızca bir toprak paylaşırma işlemleri değildir. Sanayileşmeyi ve kalkınmayı engelleyen unsurları aşan bir dizi önlem bütünü durumundadır (15). Buna göre yönetsel organ ve hizmetlerin kurulması, kredi hizmetleri, kooperatifler, pazarlama, tarımsal yayım ve araştırmalar, eğitim olanakları ve sağlık hizmetleri de toprak reformu kavramının içine girmektedir.

Toprak reformu bir ülkenin kalkınmasında önemli etkileri olan sosyal, siyasal ve ekonomik boyutlarla da yakından bağlantılıdır (16). Toprak reformunun siyasal amacı feodal ilişkileri tasfiye etmek, toprak ağalarının ekonomik ve dolayısıyla siyasal etkinliğine son vermek, köylülüğü toprak sahibine bağımlılıktan kurtarmaktır (17). Ayrıca toprak reformu büyük mülk arazileri parçalayarak veya ufak ve dağınık arazi parçalarını toplulaştırarak kendi kendine yeterli küçük köylü mülk işletmelerinin oluşmasına yol açmaktadır (18). Bu şekilde tarımda adil bir gelir ve arazi dağılımı sağlamak gibi sosyal bir amaca hizmet eder (19).

Toprak reformunun bir de ekonomik amacı vardır. Toprak reformu herşeyden önce tarımda kapitalizmin gelişmesi demektir, Böylece iç pazar daha da genişleyecek, kırsal alandan sanayiye kaynak aktarımı hızlanmış olacaktır (20).

Toprak reformu tek başına toprak verimliliğini artırmada ve gelir dağılımını düzenlemede yeterli değildir. Toprak sahipliğinin yapısının değiştirilmesi otomatik olarak verimin artmasına ve tarımda teknolojik bir değişikliğe neden olmaz (21). Aynı zamanda toprağı kullananlara gerekli diğer hizmetlerin de götürülmesi gerekmektedir.

Toprak reformu uygulamaları ülkelerin içinde buldukları siyasal yapıya göre farklılıklar göstermektedir. Sosyalist ülkelerde toprak reformu programları daha geniş uygulama olanağı bulmuştur.

(15) İsmet Tayşi, a.g.e., sf. 30.

(16) World Bank, a.g.e., sf. 4.

(17) Celal Beşiktepe, **Toprak Reformu Kongresi 1978**, Ankara, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası yayını, 1978, sf. 17 - 18.

(18) Ziya Gökalp Mülâyim, **Toprak Reformu ve Kooperatifleşme**, İstanbul, 1976, sf. 17.

(19) a.g.e., sf. 17.

(20) Veli Gürcan, **Toprak Reformu Kongresi 1978**, sf. 47.

(21) World Bank, a.g.e., sf. 5.

Başlıca hedef büyük toprak mülklerine el konup, bunların topraksız ve az topraklı köylülere dağıtımındır (22). Kamulaştırma işlemlerinde bu ülkelerin büyük bir bölümünde eski toprak sahibine herhangi bir ödeme yapılmamıştır (23). Bazı ülkelerin toprak reformu kanunlarında kamulaştırma bedelinin ödenmesinden bahsedilmekteyse de (Macaristan, Küba gibi), uygulamada çok az sayıda toprak sahibine ödeme yapılmıştır. (24) Reform uygulamalarından sonra ise verim açısından küçük işletmelerin yeterli olmadıkları düşünülerek, hemen hemen tüm sosyalist ülkelerde işletmelerin kolektifleştirilmesine gidilmiştir.

Kapitalist ülkelerde ise toprak reformu, kırsal kesimin refah düzeyini yükseltici bir önlem olarak düşünülmüştür. Bu ülkelerde uygulama daha çok geri kalmış bölgelere yöneltilmiştir. Genellikle, bu ülkelerde yapılan kamulaştırmalarda, eski toprak sahibine toprağın bedeli ödenmiş ve toprak dağıtılan çiftçilerden de aldıkları topraklar için bir bedel alınmıştır.

Toprak reformu uygulamalarında : 1) Kamulaştırma, 2) Dağıtım, 3) Altyapı, 4) İşletme gibi dört ana konu vardır. Bu dört ana konuyu biraz daha genişletirsek, toprak reformunun ön koşulları şu şekilde sıralanabilir : (25)

- 1) Arazi kullanımının arazinin niteliklerine uygun olması,
- 2) İşletme tipleri ve genişliklerinin belirlenmesi,
- 3) Kamulaştırılacak ve dağıtılacak arazi kaynaklarının saptanması,
- 4) Kamulaştırma ilkelerinin belirlenmesi,
- 5) Arazi tasarruf ilkeleri ve geri alınma koşullarının saptanması,
- 6) Toplulaştırma kurallarının saptanması,
- 7) Tarımsal üretim planlamasının yapılması,
- 8) Kırsal ve tarımsal yerleşim merkezleri oluşturulması,
- 9) Eğitim hizmetlerinin saptanması,
- 10) Uygulamada görev alacak personelin yetiştirilmesi.

(22) «Yeni Bir Toprak ve Tarım Reformu Kanununun Lüzumu», **Toprak ve Tarım Reformu Dergisi**, sayı : 7, Kasım 1978, sf. 3.

(23) **a.g.m.**, sf. 3.

(24) **a.g.m.**, sf. 3.

(25) İsmet Tayşi, **a.g.e.**, sf. 32.

Toprak reformu uygulamalarına bir örnek olarak, reformu başarıyla uygulamış bir ülke olan İtalya'yı gösterebiliriz. İtalya'da toprak reformu 3 ayrı kanuna göre ve özellikle geniş mülklerin bulunduğu ve toprağın ekstansif olarak işlendiği bölgelerde yapılarak dört aşamalı olarak gerçekleştirilmiştir (26).

- 1) Kamulaştırma,
- 2) Kamulaştırılan toprakların tarımsal yönden ıslahı,
- 3) İslah edilen toprakların dağıtılması,
- 4) Toprak dağıtımından yararlanan çiftçilerin kooperatifleştirilmesi .

Toprak gerçek değer üzerinden kamulaştırılmış, kamulaştırma bedelleri 25 yılda bitecek şekilde ve % 5 faizli bonolarla ödenmiştir. Büyük toprakların tamamı kamulaştırılmayıp, toprağın en iyi işlenen bölümünden 800 dekarı toprak sahibine bırakılmıştır. Dokuz toprak reformu bölgesi oluşturulmuş, her bölgede kamulaştırmanın ve kamulaştırılan topraklardaki ıslah işlerinin yapılması «Ente di Riforma denilen reform örgütlerine bırakılmıştır. Bu örgütlere kamulaştırma, toprak ıslahı, toprak dağıtımı ve kooperatifler kurma konularında hükümet tarafından tam yetki verilmiştir. Böylece; 9 reform bölgesinde 1960 - 1965 yılları arasında 767.000 hektar toprak bu örgütler tarafından kamulaştırılmıştır.

İkinci aşama olarak kamulaştırılan bu toprakların ıslahı yapılmıştır. Yasalara göre 3 yıl içinde reform örgütü tarafından temel yatırımların (okul, sulama kanalları vb.) yapılması, gereken yerlerde zeytinlik, bağ ve meyvelik kurulması ve gerekli binalar da yapılarak küçük aile işletmeleri halinde topraksız köylülere dağıtılması gibi işler gerçekleştirilmiştir.

Kamulaştırılan ve altyapı tesisleri kurulan topraklar üçüncü aşama olarak 113 bin topraksız çiftçi ailesine dağıtılmıştır. Her aileye dağıtılan toprak, bölge ve toprağın verimliliğine göre 80 - 250 dekar arasında değişmiştir. Toprak alan çiftçiler, kamulaştırma ve ıslah bedellerinin % 45'i oranında ve 30 yılda, % 3,5 faizle ödemeleri koşuluyla devlete borçlandırılmışlardır. Çiftçi, taksitlerinin ödenmesi

(26) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Ziya Gökalp Mülayim, **Toprak Reformu ve Kooperatifleşme**, İstanbul, 1976; **Çeşitli Ülkelerde Toprak Reformu Uygulamaları**, çev : Harun Pastanoğlu, Ankara, 1972; Nuri Karakuş, «İtalya'da Toprak Reformu Uygulaması», **Toprak ve Tarım Reformu Dergisi**, sayı : 2, Temmuz 1976.

bitmediği sürece toprağın sahibi olamadığı gibi, 30 yıl süreyle de almış olduğu toprağı satmak, paylaştırmak veya ipotek etmek hakkına sahip değildir.

İtalya'da diğer 100 bin küçük aile işletmesi de kendi başlarına bırakmamış, reform örgütü bu işletmeleri de toprak reformu kooperatifleriyle örgütlemiştir.

Son aşama olarak, reform bölgelerinde toprak dağıtımından yararlanan çiftçiler, o bölgede reform örgütünce kurulan reform kooperatifine ortak olmuşlardır. Yasaya göre bu ortaklık zorunludur ve 20 yıl süreyle de sürdürülmesi gerekmektedir. Bu şekilde 500'den fazla çok yönlü ve 160 adet de tek yönlü kooperatif kurulmuştur. Bunların amacı çiftçilere çeşitli hizmetleri sağlamak ve çiftçinin ürününü iç ve dış pazarda en iyi şekilde pazarlamaktır.

İtalya'da reform 1950 yılında başlamış ve 1965 yılında tamamlanarak 10 milyar TL. sına mal olmuştur. Buna karşılık gelir, hektar başına 2,5 misli artış göstermiş, 1953 yılında 22 milyar lireden olan tarımsal üretim, 1962'de 93 milyar lireye yükselmiştir. İtalya, toprak reformu uygulayıcısı ülkeler arasında başarılı bir örnektir.

BÖLÜM II
TÜRKİYE'NİN TARIMSAL SORUNLARI

BÖLÜM II — TÜRKİYE'NİN TARIMSAL SORUNLARI

Türkiye, ekonomisi tarıma dayalı bir ülkedir. Millî gelirin % 21'i, ihracat gelirlerinin % 60'ı, sanayi kesimindeki hammadde ihtiyacının % 75'i tarımdan karşılanmakta ve tarım sektöründe çalışanlar, aktif nüfusun % 60'ını oluşturmaktadır.

Kalkınmakta ve kalkınmaları büyük ölçüde ekonominin ana sektörü olan tarıma bağlı olduğu ülkelerde, tarımın etkin bir yapıya kavuşturulmasının önemi daha büyüktür. Yıllardır ekonomik kalkınmasını gerçekleştirme yolunda büyük çaba harcayan bir ülke olan Türkiye'de besin maddeleri üretimi bugüne kadar nüfus artış oranının üzerinde seyretmiş ve ülkemiz dünyada besin maddeleri ithalatı yapmayan birkaç ülke arasında yer almıştır. (27). Barındırdığı nüfus, millî gelirdeki payı ve ihracat gelirleri içindeki oranı gözönünde bulundurulduğunda, tarım bugün de ekonominin ana sektörü olma durumundadır. Ayrıca tarımın ekonomik kalkınmamıza hammadde ve sermaye ile toplam ithalatı finanse edecek döviz girdilerini sağlamak yönünden, büyük bir potansiyele sahip olduğu bilinmektedir.

Ne var ki, tarımımız oldukça köklü ve karmaşık sorunlarla karşı karşıyadır. Bu sorunlar kalabalık nüfus kitlelerini ilgilendirmekte ve boyutları gittikçe büyümektedir.

Bu sorunları şu şekilde inceleyebiliriz:

A) TEKNİK SORUNLAR

a) Araştırma :

Bitkisel ve hayvansal üretime dönük tarım ürünlerinde en yüksek verim ve kaliteye ulaşmak, ürünlerin elverişli bir biçimde teknolojik ve ekonomik değerlendirmesini, elde edilecek tarımsal gelire, üretim yapan çiftçilerin daha iyi bir düzeyde yaşamalarını, devlet bütçesine daha fazla katkıda bulunmalarını sağlamak tarımsal araştırmaların başlıca hedefidir (28).

(27) Metin Talim, Türkiye'de Tarımın Yapısı ve Bu Yapının iyileştirilmesine ilişkin Görüşler, 2. Türkiye İktisat Kongresi Tarım Komisyonu Tebliği, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını no : 1783, 1981., sf. 37.

(28) Devlet Planlama Teşkilatı, Genel Tarım Sorunları IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Yayın no : 1627, Ankara, 1977, sf. 1.

Türkiye'de tarımsal araştırmaları yürüten birkaç kurum bulunmaktadır (Tarımsal Araştırma Genel Müdürlüğü, Ziraî Mücadele Genel Müdürlüğü gibi). Bu kurumların tümünde araştırmalar bir projeye bağlı olarak yürütölmektedir ve araştırma sonuçları çiftçiye, araştırmayı yürüten kurumların özelliklerine göre çeşitli biçimlerde yansıtılmaktadır. Bu alandaki sorunları ise şu şekilde sıralayabiliriz (29)

1) Tarımsal araştırma yapan kurumlar arasında yatay ve dikey bir işbirliği bulunmamaktadır.

2) Yeteri kadar araştırmacı yetiştirilememektedir.

3) Araştırmalar izlenememekte, sonuçlar değerlendirilememektedir. Ayrıca, araştırmaların bir envanteri yapılamadığından çok fazla tekrar olmakta ve eski araştırmalardan yararlanılamamaktadır.

4) Malî olanaklar yeterli değildir.

b) Eğitim :

Tarımsal eğitimin amacı, çiftçi ailesi fertlerini ,örgün ve yaygın eğitim metodlarıyla teknik ve pratik tarımsal bilgilerle donatarak tarımsal üretimi artırmak ve çiftçi refahının ve milli gelirin yükselmesine katkıda bulunmaktadır (30).

Orta kademedeki tarımsal eğitim, planlı dönemde eğitim kuruluğu sayısı bakımından hedeflerin üstüne çıkmış ise de amaca hizmet alanında çok gerilerde kalmış, hatta açılan okulların ne amaçla eleman yetiştirdiği, nasıl bir alanda hizmet verecekleri belli bir programa bağlanmamıştır .

c) Tarımsal Yayım :

Tarımsal yayım, tarımın ana amaçlarına ulaşabilmesine yardımcı olacak bilgi ve tekniklerin üretici kitleye götürölmesi görevini yüklenmektedir.

Tarımın birbirinden farklı çok sayıda faaliyeti kapsaması, üreticilere götüröllecek bilgi ve tekniklerin de çok fazla ve birbirinden çok farklı olması sonucunu doğurmaktadır. Tarım konularının genellikle madde bazında ele alınmış olması, her konunun değişik genel müdürlük, hatta Bakanlıklar arasında parçalanmış olması, yayımın da dağınık ve parçalı olmasına neden olmaktadır.

(29) a.g.e., sf. 20 - 22.

(30) a.g.e., sf. 47.

Bugün ülkemizde tarım sorunlarıyla ilgili olarak en az dört Bakanlığın devreye girdiği görülmektedir. Hizmetlerin Bakanlıklar arasındaki bu dağınıklığı, Bakanlıklar içinde de söz konusudur. Bu bakımdan çiftçi işletmesini bir üretim ünitesi olarak düşünerek, bunun planlanması, projelendirilmesi, kredilendirilmesi, girdi temini ve pazarlanması konularını bir bütün olarak üreticiye götüren etkili bir yayım örgütü oluşturulamamıştır. Dolayısıyla tarımsal yayım faaliyetlerinin ülke çapında yürütülmesinde dağınıklık, koordinasyon-suzluk, yetki karışıklığı ve belirsizlik bulunmaktadır.

Ayrıca elemanların hizmet öncesi ve hizmetiçi eğitimleri ile istihdam koşulları tatmin edici olmaktan uzaktır. Hizmetlerin istenilen yerlere gereken zamanda gereksinmelere cevap verecek şekilde ulaştırılmasını sağlayacak araç - gereç çok yetersiz olduğu gibi yeniden sağlanması da olanaklı olmamaktadır.

B) EKONOMİK SORUNLAR

Tarımsal üretimin amacı, ülke nüfusunun beslenmesi, sanayinin desteklenmesi, ihracatın artırılması ile birlikte tarımda yaşayanların demokratik hak ve özgürlüklerini zedelemeyen mutluluklarını sağlamaktır (31). Bu amaç,

1) Ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını destekleyecek şekilde gıda, hammadde ve ihracata dönük ürünlerin uygun fiyatlar düzeyinde üretimi,

2) Tarımdaki işsizliği hızla azaltmak,

3) Toprak ve su kaynaklarını uzun dönemde dengeli ve rasyonel bir biçimde kullanmak,

4) Tarımı modernleştirmek,

5) Tarım içi ve dışı gelir dengesizliklerini uygun sınırlara indirmek,

6) Tarımda yaşayanlara da kentlerdeki sosyal hizmetleri götürerek refah ve mutluluklarını sağlamak şeklinde alt amaçlarla ifade edilebilir.

Tarımın gayri safi millî hâsıla içindeki payı son 13 yılda % 35' den % 21'e düşmüştür. Burada tarımın nispi önemini kaybetmesi gelişmişliğin bir koşulu olduğu görüşü bulunmaktadır. Ancak bu düşüş ne yazık ki tarımın son derece yavaş gelişmesi sonucu ortaya

(31) a.g.e., sf. 97.

çıkmiş, sanayi ve hizmetlerde görülen hızlı artışlar yanında tarımda bu gelişmeleri destekleyecek dengeli bir büyüme sağlanamamıştır. Türkiye tarımı bugünkü payı ile bile bazı ürünlerde darboğazlara girmekte, sanayileşmenin hızlandırılması için gerekli kaynakları yeterince sağlayamamaktadır.

Tarımın gayri safi millî hâsıla içindeki payının nispi olarak düşmesi kendi başına gelişmişlik anlamına gelmez. Tarımın mutlak değerler olarak üretim hacmini, ekonominin gereksinmelerine cevap verebilecek güce çıkarması temeldir ve bunun sağlanmasının tek yolu tarıma, alt ve üst yapıyı geliştirecek, mevcut üretim potansiyelini hızla harekete geçirecek, üreticiyi en iyi tarım teknikleri ile donatacak yatırım harcamalarının yapılması ve kamu hizmetlerinin götürülmesidir.

Türkiye tarımın bugün içinde bulunduğu ekonomik sorunlar ise ana başlıklar halinde şu şekilde toparlanabilir : (32)

1) Tarımda yurdumuzun büyük bir kısmında verim ve üretim tabiat güçleri tarafından belirlenir,

2) Tarımda iş bölümü ve uzmanlaşma azdır,

3) Üretim teknolojisi geridir ve modern girdiler kullanılmamaktadır. Bunun sonucu verimlilik düzeyi düşüktür. Verimliliğin düşüklüğü bazı ürünlerde ülke ihtiyaçlarına oranla kronik bir arz yetersizliği meydana getirmektedir.

4) Tarım kesiminde nüfus artış hızı yüksektir. Tarımsal nüfusun fazla olan kısmı ekonominin diğer sektörlerine aktarılamamaktadır,

5) Tarım ürünlerinin fiyatları dalgalı ve istikrarsızdır. Bu istikrarsızlık ve belirsizlik üretimin rasyonel bir şekilde planlanmasını olanaksızlaştırdığı gibi, çiftçi ailelerinin gelirlerinin de düzensiz olmasına ve azalmasına neden olmaktadır.

6) Tarımda kronik işsizliğin yanı sıra, mevsimlik ve geçici işsizlik şekillerini alan az çalışma vardır. Bunun nedeni tarımdan geçimini sağlamaya çalışan insanların sayısındaki fazlalıktır. Dolayısıyla tarımda sermaye birikimi yavaş, tasarruf olanakları sınırlıdır.

7) Tarım kesimi 45 milyonu bulan nüfusumuzun bazı ürünler yönünden beslenme gereksinimini ve dış ticaret taleplerini karşılamaktan yoksundur. İhracat açısından özellikle Ortadoğu, Afrika ve Asya ülkelerinin halen gereksinme duydukları ve gelecek yıllarda

(32) «Yeni Bir Toprak ve Tarım Reformu Kanununun Lüzumu», **Toprak ve Tarım Reformu Dergisi**, sayı : 7, Kasım 1978, sf. 5.

artan miktarlarda talep edecekleri ürünleri arz etmede varolan potansiyel kullanılmamaktadır.

8) Tarımda sabit sermaye yatırımları, sulama, toprak ıslahı, tarım makine ve ekipmanları, bina ve pazarlama tesisleri gibi yatırımlar çok yetersizdir.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz. Türkiye tarımında görülen ekonomik sorunlar, yani kişi ve aile başına düşen gelirin azlığı, bitkisel ve hayvansal verimlerin düşüklüğü, köye götürülen hizmetlerin azlığı, pazarlama olanaklarının yetersizliği, köylünün örgütlenememiş olması, nüfusun hızla artması, altyapı tesislerinin eksikliği, tarım sektörünün yalnız kendi içinde sorunlar yaratmakla bırakılmamış, aynı zamanda bu sektörü tüm ekonominin gelişmesinde ve sanayileşmesinde bir ölçüde ayak bağı durumuna sokmuştur.

C) SOSYAL SORUNLAR

Tarımın en önemli sosyal sorunu, istihdam sorunudur. İstihdam sorunu hernekadar ekonomik bir sorun olarak görünmekteyse de, yarattığı sonuçlar bakımından bu başlık altında incelemeyi gerekli kılmıştır.

Tarım faaliyetlerinin en yoğun olduğu devrelerde dahi gereksinmenin üzerinde bulunan işgücü fazlası ve gizli işsizlerin baskısı, köyden kente göçü hızlandırmaktadır.

Tarım sektöründe çalışanların çok büyük bir kısmı sosyal güvenlikten yoksun bulunmaktadır. Bazı bölgelerde, tarım işçilerinin durumunu düzenleyen bir kanun bulunmaması nedeniyle, ücretler yasal asgarî ücretin altına inmektedir. Tarım sektöründe asgarî geçim endeksine yaklaşan bir geçim olanağı bulamayan işgücü fazlasının bir kısmı, kentlerde çok düşük gelirli bazı faaliyetlere katılmaktadır. Bir kısım köylüler de yurt dışında geçim olanakları aramaktadır.

Köye götürülen hizmetler alanında da, konut sosyal güvenlik, tarımsal ve sosyal yapılar, kanalizasyon, köy yolları, içme suları, elektriklenme, eğitim gibi hizmetler de son derece yetersizdir.

D) YAPISAL SORUNLAR

Tarımımızın sorunlarından belki de en önemlisi yapısal bozukluklardır. Toprak mülkiyet dağılımındaki dengesizlikler, mülk ve işletmelerin ufalanma ve parçalanmaları, ortaklık ve kiracılık düzenindeki bozukluklar ve çok sayıdaki topraksızlar bu yapısal bozuklukların işaretleridir.

Türkiye tarımının bu yapısal bozuklukları ve sorunları bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak anlatılacağından burada bu kısa bilgileri vermekle yetineceğiz.

BÖLÜM III
TÜRKİYE'DE TOPRAK MÜLKİYET
DAĞILIMI

BÖLÜM III — TÜRKİYE'DE TOPRAK MÜLKİYET DAĞILIMI

Toprak mülkiyet dağılımı konusunda kesin istatistikler bulmak mümkün olmamakla birlikte 1950, 1963, 1970 ve 1980 Tarım Sayımı sonuçları, 1938'de yapılmış bir anket, 1969 yılında bitirilmiş olan köy envanter etütleri ile, 1973 yılında DPT tarafından yapılan bir araştırma bu konudaki araştırmalarımızda kullanabileceğimiz en temel bilgi kaynaklarıdır.

Türkiye'deki toprak mülkiyet dağılımını incelemeden önce, arazi kullanma durumu hakkında bilgi vermek faydalı olacaktır.

Türkiye'de kuru tarım, sulu tarım, bağ - bahçe ve özel bitkiler yetiştirilen araziler olarak işlenen topraklar toplam olarak 27.699.003 hektardır. Bu alan toplam arazinin % 35,6'sını oluşturmaktadır. Çayır ve mera arazisi 21.745.690 hektar olup, % 28; orman, funda ve çalılıklar 23.468.463 hektar olup, % 30,2; yerleşim alanları 569.400 hektar olup, %0,7; diğer araziler de 3.212.175 hektar olup % 4,1 gibi bir alanı kaplamaktadırlar.

TABLO 1 — TÜRKİYE'DE ARAZİ KULLANMA DURUMU (33)

Arazinin türü	Kapladığı alan (ha)	%
İşlenen topraklar	27.699.003	35.6
Çayır ve mera	21.745.690	28.0
Orman, funda, çalı	23.468.463	30.2
Yerleşim alanları	569.400	0.7
Diğer araziler	3.212.175	4.1
TOPLAM	77.797.127	100

Dolayısıyla konumuz açısından önemli olan işlenen toprakların miktarıdır ki bu da 27.669.003 hektar olarak belirlenmiştir.

Toprak mülkiyet dağılımı ile ilgili bilgileri ise kronolojik bir sıra ile vermekte fayda vardır. Bu şekilde toprak mülkiyet dağılımındaki gelişme ve değişimler de daha iyi gözlenebilir.

(33) Devlet Planlama Teşkilatı, **IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Tarımında Yapısal Sorunlar Grubu Raporu**, Ankara, 1977, sf. 2.

Konumuz açısından önemli olan ilk kaynak 1938 yılında 35 ilde yapılan bir ankettir. Buradan elde edilen sonuçlar şöyledir:

500 dönümden yukarı toprağı olan 6.182 kişi, 23.600.000 dönüm toprağı sahiptirler. Bunlar toprak sahiplerinin % 0,25'i olup, kapladıkları alan ise toprakların % 14'üdür. Buna karşılık, toprak sahiplerinin % 99,75'i, toprakların % 86'sını elinde bulundurmaktadır. Ortalama genişlik ise büyük mülklerde 15.000 ortalarında 3.000 ve 500'den aşağılarda ise ancak 60 dönümdür.

TABLO 2 — 1938 ANKETİNE GÖRE TOPRAK DAĞILIMI (34)

İşletme büyüklüğü (dönüm)	İşletme % ve sayısı	Toprak % ve miktarı	Ortalama Gen. (dönüm)
500'den küçük	% 99.75	% 86	60
500'den büyük	% 0.25 (6.182 aile)	% 14 (23.600) dönüm	3.000-15.000

1950 TARIM SAYIMI

1950 yılından önce ilk kez 1927 yılında tarım sayımı yapılmıştır. Ancak bu çok genel anlamda bir sayım olduğundan bu çalışmada kaynak olarak kullanılmayacaktır.

1950 tarım sayımı ise örnekleme ile yapılmış ve 1952 yılında yapılan iki anketle, sayımla ilgili bilgiler tamamlanmıştır.

TABLO 3 — 1950 TARIM SAYIMINA GÖRE TOPRAK DAĞILIMI (35)

İşletme Büyüküğü (dönüm)	Toplam toprağı oranı (%)	Toplam aile sayısına oranı (%)
1-50	18	62.5
51-200	40	32.5
201-500	17	3.5
501'den büyük	25	1.5

(34) Abdi Özkök, Türkiye'de Toprak Dağılımı : Tarihsel Gelişme ve Bugünkü Durum, **Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme Semineri**, İstanbul, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti Yayını, 1971, sf. 10.

(35) Devlet İstatistik Enstitüsü, **1959 İstatistik Yılığı**, yayın no : 380, Ankara, 1959.

1950 tarım sayımına göre toplam çiftçi ailesi 2.530.000 olarak saptanmıştır. 1-50 dönüm arası toprağa sahip olan çiftçi aileleri 1.600.000 olup, bunlar toplam çiftçi ailelerinin % 62,5'ini oluşturmaktadır. İşledikleri alan 36 milyon dönüm arazidir ve toplam toprakların % 18'ini oluşturmaktadır. 1-50 dönüm arası toprak işleyen ailelerin sahip olduğu ortalama alan 22 dönümdür.

İkinci grup orta işletmeler, 51-200 dönüm arasında toprak işleyen ailelerden oluşmaktadır. Bunların sayısı 840.000 olup, toplam tarım arazisininin % 40'ı olan 78 milyon dönüm toprağı işlemektedirler. Ortalama aile başına düşen toprak ise 90-100 dönümdür.

Üçüncü grup ortanın üstünde, varlıklı sayılabilen işletmelerdir ve 200-500 dönüm arası toprağın sahibidirler. Bu gruptaki 108.000 aile, toplam çiftçi ailelerin % 3,5'i olup, toplam arazinin % 17'sini işlemektedirler. Ortalama aile başına düşen toprak ise 300 dönümdür.

Dördüncü grup büyük işletmeler olup, büyük toprak sahibi 38.000 aileyi kapsamaktadır. Bunlar 48 milyon dönüm araziye sahiptirler. Bu miktar toplam tarım arazisininin % 25'dir ve toplam çiftçi ailelerininin % 1,5'i tarafından işlenmektedir. Bu grupta aile başına ortalama 1200 dönümün üzerinde toprak düşmektedir.

Topraksızların oranı ise tarım nüfusunun % 17'sidir.

1963 TARIM SAYIMI

TABLO 4 — 1963 TARIM SAYIMINA GÖRE TOPRAK DAĞILIMI (36)

İşletme Büyüklüğü (Dönüm)	Toplam toprağa oranı (%)	Toplam aile sayısına oranı (%)
1-50	24.4	68.8
51-100	47.7	27.6
201-500	16.9	3.2
501'den büyük	11.0	0.4

(36) Devlet İstatistik Enstitüsü, 1977 İstatistik Yılığ, yayın no : 825, Ankara, 1977.

TABLO 5 — 1963 TARIM SAYIMINA GÖRE İŞLENEN TOPRAK MİKTARI VE AİLE SAYISI

İşletme büyüklüğü (dönüm)	İşletme (aile) sayısı	İşlediği alan (dönüm)	Ortalama alan (dönüm)
1-20	1.268.818	11.764.760	9.26
21-50	863.470	29.029.100	33.60
51-200	853.425	29.683.900	34.70
201-500	99.785	28.421.270	285
501-999	11.029	7.551.580	684
1000-2500	2.581	3.699.230	1294.5
2501-4999	981	3.137.420	3198
5000'den büyük	491	4.056.090	8261
TOPLAM :	3.100.850	167.343.350	

Tablolardan da anlaşıldığı gibi 1963 tarım sayımına göre 1-20 dönüm arasındaki 1.268.818 işletme, toplam işletmelerin yaklaşık 1/3'ünden fazla olduğu halde, bunların işlediği alan toplam toprakların ancak % 15'i kadardır. Buna karşılık büyük işletme olarak değerlendirilen ve 500 dönümden fazla toprak işleyen 15.082 aile ise 18.414.320 dönüm toprağa sahiptir ve bu miktar toplam toprakların % 10'undan fazladır. Bu gruptaki aileler, toplam çiftçi ailelerinin ancak % 0,4'ü kadardır.

Bu rakamlara 96 devlet işletmesiyle, topraksız oldukları halde çiftçilik yapanlar ve toprağının tamamını kiraya veya ortağa veren küçük ve büyük işletmeler dahil değildir. Ayrıca şehirlerde oturup çiftçilik dışı mesleklerde çalışan ve sahip oldukları büyük arazileri köylüye ortak veya kiraya verenlerin arazileri de bu rakamlara girme-miştir.

Köy işleri Bakanlığı tarafından 1964 - 1968 yılları arasında yapılan bir araştırmaya göre de Adıyaman, Bingöl, Bitlis, Ağrı, Erzurum, Diyarbakır, Elazığ, Kars, Malatya, Mardin, Muş, Siirt, Tunceli, Van ve Urfa illerini kapsayan bölgede 188 köy şahıslara, 184 köy ailelere ve 141 köy de sülalelere aittir (37). Topraksız köylülerin oranı Mardin'de % 40,8, Diyarbakır'da % 46,8 ve Urfa'da % 53,7; toprak

(37) Abdi Özkök, a.g.e., sf. 13.

sahibi köylülerin de, Mardin'de % 60,3'ünün, Diyarbakır'da % 57,4'ünün, Urfa'da da % 18,7'sinin 20 dönümden az toprağa sahip olduğu saptanmıştır (38).

Yine aynı tarihlerde, Çukurova Bölge Planlama grubu ile Devlet İstatistik Enstitüsünce 156.000 aile üzerinde yapılan ve Adana, Mersin, Hatay'ı içine alan çukurova bölgesi köy anketinde, toplam 10.370.000 dönüm ekilebilir arazinin % 50'sini oluşturan 5.185.000 dönümünün 2800 aileye ait olduğu ve bunların her birine ortalama 1852 dönüm, geri kalan 153.200 ailenin her birine de ortalama 34 dönüm arazi düştüğü görülmektedir (39).

1969 Köy Envanter Etüdüleri

Köy İşleri Bakanlığı tarafından, il düzeyinde sonuçları yayınlanan köy envanter etüdlerinin 1969 yılında tamamlanan sonuçlarına göre : 0 - 10 dönüm arasında toprağa sahip olan çiftçi ailelerin oranı % 30,5, 11 - 25 dönüm arasındakilerin % 25,9, 26 - 50 arasındakilerin % 21,4, 51 - 75 arasındakilerin % 8,7, 76 - 100 arasındakilerin % 5,1, 101 - 200 arasında % 6,0 ve 201 dönümden fazla olanlar ise % 2,4 olarak saptanmıştır (40).

1970 TARIM SAYIMI

1970 yılında yapılan genel tarım sayımı, Cumhuriyet kurulduktan sonraki dördüncü tarım sayımıdır. 1963 yılından sonra gerek çiftçi aile sayısında, gerek mülkiyet dağılımında 1970 tarım sayımı sonuçları göz önüne alındığında bir takım değişiklikler olduğu görülmektedir. Buna göre : 1970 tarım sayımında toplam çiftçi ailesi sayısı 3.058.905 olarak saptanmıştır. Bunlar toplam 17.064.994 hektar alanı işlemektedir. Bu işletmelerin ve tarım alanlarının işletme büyüklüğüne göre dağılımı ise şöyledir :

(38) a.g.e., sf. 13.

(39) a.g.e., sf. 13.

(40) a.g.e., sf. 13.

TABLO 6 — 1970 TARIM SAYIMINA GÖRE ARAZİ MÜLKİYET DAĞILIMI (41)

İşletme büyüklüğü (dönüm)	İşletme Sayısı	Toplam toprağa Oranı (%)	Toplam aile sayısına Oranı (%)
1-20	1.350.547	10.37	44.06
21-50	877.820	19.23	28.80
51-200	717.525	45.00	23.60
201-500	95.539	14.20	3.08
501-999	15.190	5.70	0.40
1000-2500	1.350	2.00	0.04
2500-4999	546	2.30	0.01
5000'den büyük	388	1.20	0.01
TOPLAM	3.058.905		100

1970 tarım sayımı sonuçlarına göre toplam 3.058.905 tarım işletmesinin % 99.94'ü 1000 dönümden küçük, % 0.06'sı ise 1000 dönümden büyük toprakları işlemektedirler.

İşletmelerin % 44 kadarı (1.350.547 işletme) 20 dönümden daha küçük bir alanı işlemekte ve tarım arazisinin % 10.37'sini kaplamaktadır. 50 dönümden daha küçük işletmeler % 72.86 oranında olup, tarım arazisinin % 27.2'sini işlemektedir. 100 dönümden daha küçük işletmeler ise % 88.50 oranında olup tarım arazisinin % 48.2'sini kaplamaktadır. Buna karşılık 1000 dönümden daha geniş işletmeler ancak % 0.7 oranında iken, bunların işledikleri tarım arazisi oranı % 4.49'dur. Bu arada 10 dönümden daha küçük genişlikte arazi işleyenlerin toplam işletmelerin 1/4'ünden fazla olduğu (% 27.74) dikkati çekmektedir (42).

1973 DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI ARAŞTIRMASI

Devlet Planlama Teşkilatı 1973 yılında Türkiye'deki toprak mülkiyet dağılımı ve tasarruf şekilleri üzerinde bir araştırma yapmıştır. Bu araştırmanın sonuçlarına göre 1973 yılında toplam

(41) Devlet İstatistik Enstitüsü, **1982 İstatistik Yılıhğı**, yayın no : 1020, Ankara, 1982.

(42) 1970 Tarım Sayımı ile ilgili sonuçlar DİE'nin kendi yayınlarında bile farklılık göstermektedir. Bu bakımdan buradaki rakamlar aşağı yukarı bir bilgi verir niteliktedir.

3.125.884 çiftçi ailesi toplam olarak 20.791.077 hektar alanı işlemektedir. Hane başına ortalama 65.5 dönüm arazi düşmektedir. İşlenen topraklar haneler arasında eşitlikten çok uzak bir biçimde dağıtılmıştır. 1973 DPT araştırmasına göre toprak dağılımı şöyledir: (43)

TABLO 7 — DPT ARAŞTIRMASINA GÖRE TOPRAK DAĞILIMI

İşletme büyüklüğü (dönüm)	İşletme sayısı	İşletme (%)	Toplam toprağa oranı (%)	Ortalama toprak (dönüm)
5'den küçük	340.591	10.9	0.6	3.5
50'den küçük	2.205.399	70.6	21.3	—
500'den büyük	32917	1.1	21.4	—
1000'den büyük	13.507	0.4	14.4	2192

Toplam toprak işleyen ailelerin % 10.9'unu oluşturan 340.591 çiftçi ailesi 5 dönümden küçük toprakları (ortalama 3.5 dönüm) işlemektedir. Bu topraklar toplam işlenen alanın ancak binde 6'sıdır. Türkiye'de 2.205.399 çiftçi ailesi 50 dönümden küçük toprakları işlemektedir. Bunlar toprak işleyen hanelerin % 70.6'sını oluşturmakta ancak toplam alanın % 21.3'ünü işleyebilmektedirler. Öte yandan 500 dönümden büyük toprakları işleyen ve toprak işleyen hanelerin % 1.1'ini oluşturan 32.917 çiftçi ailesinin işlediği alan toplam işlenen alanın % 21.4'üdür. Ayrıca 1000 dönümden fazla toprak işleyen 13.507 büyük çiftçinin işlediği toprakların ortalama büyüklüğü 2192 dönüm olup, bunlar toplam işlenen alanın % 14.4'ünü işlemektedir.

Bu bulgular küçük ve orta aile işletmelerinin Türkiye tarımında egemen olduğunu ortaya koymaktadır.

(43) Oktay Varlıer, **Türkiye Tarımında Yapısal Değişme, Teknoloji ve Toprak Bölüşümü**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını no : 1636, 1978, sf. 7.

TABLO 8 — DPT ARAŞTIRMASINA GÖRE İŞLENEN TOPRAKLARIN BÜYÜKLÜĞÜNE GÖRE DAĞILIMI (44)

İşletme büyüklüğü (dönüm)	İşletme (%)	Toprak (%)
1-5	10.9	0.6
6-10	14.9	1.9
11-20	19.6	4.9
21-50	25.2	13.9
51-100	16.2	18.9
101-200	8.5	19.8
201-500	3.7	18.6
501-1000	0.6	7.0
1001-	0.4	14.4

Tablodan da görüleceği gibi, 100 dönümden az toprak işleyen ailelerin oranı % 80.8 iken, bunların işlediği topraklar, tüm toprakların ancak % 40.2'si kadardır. Geri kalan % 19.20 aile ise toprakların % 59.8'ini işlemektedir.

BÖLGELER AÇISINDAN DURUM

Türkiye'de toprak işleyen çiftçi ailelerin en büyük çoğunluğu yani % 27.3'ü Ege ve Marmara Bölgesinde oturmaktadır. İşlenen toprakların en büyük kısmı ise (% 32.6) İç Anadolu Bölgesinde bulunmaktadır.

Hane başına işlenen ortalama toprak miktarı ülke çapında 65.5 dönüm olmasına karşın, İç Anadolu ve Doğu Anadolu Bölgelerinde bu rakam 100 dönüm, Ege ve Marmara'da 55 dönüm, Karadeniz ve Akdeniz Bölgelerinde ise 40 dönüm dolaylarındadır (45).

Türkiyede 20 dönümden küçük toprak işleyen 1.419.480 işletmenin, 1.030.940'ı Karadeniz, Ege, Marmara ve Akdeniz Bölgesinde yer alırken, geri kalan 388.540 çiftçi ailesi İç ve Doğu Anadolu Bölgesinde yer almaktadır.

Akdeniz ve Karadeniz Bölgesindeki toplam 1.091.470 çiftçi ailesinin % 83'ünü oluşturan 904.828 aile 50 dönümden küçük toprakları işlemektedir. Diğer bölgelerde ise, 50 dönümden küçük toprak iş-

(44) a.g.e., sf. 17.

(45) a.g.e., sf. 8.

leyen hanelerin toplam çiftçi aileleri içindeki oranı daha düşüktür. Bu pay iç Anadolu'da % 57, Doğu Anadolu'da % 66, Ege ve Marmara'da % 68'dir (46).

50 dönümden küçük topraklar, toplam işlenen arazinin iç Anadolu ve Doğu Anadolu'da yaklaşık % 14 - 16'sını, Ege ve Marmara'da % 28'ini, Karadeniz Bölgesinde % 31'ini, Akdeniz Bölgesinde ise % 36'sını oluşturmaktadır (47).

iç Anadolu Bölgesinde işlenen toprakların % 22.3'ünü, ortalama toprak büyüklüğü 1.514 dönüm olan 9.837 büyük çiftçi; Doğu Anadolu Bölgesinde ise toprakların % 29.1'ini ortalama toprak büyüklüğü 4.008 dönüm olan 3.670 büyük çiftçi işlemektedir. Yapılan ankette Karadeniz Bölgesinde 500, Ege ve Marmara Bölgesi ile Akdeniz Bölgesinde ise 1.000 dönümden büyük işletme çıkmamıştır. Ancak 1970 tarım sayımı sonuçlarına göre Karadeniz Bölgesinde 501-1.000 dönüm arasında 343 ve 1.000 dönümden büyük 33 işletme, Ege ve Marmara Bölgesinde 1.000 dönümden büyük 365, Akdeniz Bölgesinde ise 465 tarım işletmesi bulunmaktadır.* Bu durumda toprakların Karadeniz Bölgesinde % 0.2'si Ege ve Marmara Bölgesinde % 2.5'i, Akdeniz Bölgesinde ise % 6.4'ü 1.000 dönümden büyük ve ortalama büyüklükleri sırasıyla 1.734, 3.259 ve 2.532 dönüm olan işletmelerce işlenmektedir (48).

Çeşitli dağılım ölçülerine göre toprakların eşitlikten en uzak dağıldığı bölge Doğu Anadolu, eşitliğe en yakın olarak dağıldığı bölge ise Ege ve Marmara Bölgeleridir.

TOPRAKSIZLAR VE AZ TOPRAKLILAR

1973 yılında yapılan araştırma sonuçlarına göre 453.809 ailenin hiç toprağı bulunmamaktadır. Bu şekilde topraksız çiftçilerin oranının % 13.3 olduğu ortaya çıkmaktadır.

20 dönümden az toprak sahibi çiftçilerin oranı ise 1963'de % 40.7 iken 1973'de % 44.6'ya yükselmiş, bunların sahip oldukları toprakların oranında da hızlı bir düşüş gözlenmiştir (1963'de % 11.3;

(46) a.g.e., sf. 10.

(47) a.g.e., sf. 10.

(*) 3 - 4 yıl içinde bu işletmelerin ortadan kalkmayacağı düşünülerek, büyük bir olasılıkla eksik toprak bildirimini ya da örnek kapsamına girmeme gibi nedenlerle 1973 araştırmasında bu rakamlar yer almamıştır.

(48) Oktay Varlier, a.g.e., sf. 10.

1973'de % 8.4) (49). Aynı yöndeki gelişmeler 100 dönüme kadar toprağı olan işletmeler için de söz konusudur. 100 dönümden küçük toprağına sahip işletmelerin oranı 1963'de % 86.9 iken, 1973'de % 89.6'ya yükselmiş ve sahip oldukları toprakların oranı % 51.2'den, % 49.6'ya düşmüştür. Ayrıca 100 - 200 dönüm toprağına sahip hanelerin sayısı ve sahip oldukları arazi miktarı da dönem içinde azalmıştır.

KIRACI - ORTAKÇI İŞLENEN TOPRAKLAR

Araştırma bulgularına göre 1973 yılında Türkiye'de 5.425.274 hektar arazi 1.056.869 çiftçi ailesi tarafından kiracı ya da ortakçı olarak işlenmektedir. Yani Türkiye'de toprak işleyen hanelerin yaklaşık üçte biri, toplam işlenen arazinin yaklaşık dörtte birinde kiracılık ya da ortakçılık yapmaktadır. Bunların sahip olmadan işlediğı ortalama toprak genişliğı 51.3 dönüm olarak bulunmuştur.

Kiracı veya ortakçı ailelerin % 91.9'u 100 dönümden küçük toprakları işlemektedir. Bu ailelerin % 63.9'unu oluşturan 675.772 çiftçi ailesi kiracı ya da ortakçı olarak işlenen toprakların yalnızca % 13'ünü oluşturan 20 dönümden küçük toprakları işlerken; hanelerin % 0.6'sını oluşturan 6.062 çiftçi ailesi toprakların % 27.9'unu kaplayan 500 dönümden büyük arazileri kiracı ya da ortakçı olarak işlemektedir (50). Öte yandan kiracılık ya da ortakçılıkla işlenen toprakların % 36.6'sını oluşturan 50 - 200 dönümlük araziler 172.284 çiftçi ailesi tarafından (kiracı ya da ortakçı ailelerin % 16.3'ü) işlenmektedir (51).

Türkiye'de kira ya da ortakçılıkla başkasının toprağını işleyen çiftçi ailelerinden 310.178'inin hiç kendi toprağı yoktur. Bir diğer deyişle bu hanelerin işlediğı toprakların tümü başkalarınındır. Tüm olarak başkasının toprağında çiftçilik yapan ailelerin % 80.9'u 50 dönümden küçük toprakları işlemektedir. Topraksız çiftçilerin işlediğı alanların, toplam sahip olunmadan işlenen alanlar içindeki payı % 20 dolaylarındadır (52). Öte yandan 746.574 toprak sahibi hane (toprak sahiplerinin % 25.2'si) kendi topraklarına ek olarak başkalarının toprağını da işlemektedir. Bunların oranı ise % 21 - 26 arasında oynamaktadır (53). Araştırmadan çıkan bir diğer bulgu genellikle

(49) İsmet Tayşi, a.g.e., sf. 16.

(50) Oktay Varlıer, a.g.e., sf. 47.

(51) a.g.e., sf. 47.

(52) a.g.e., sf. 47.

(53) a.g.e., sf. 48.

küçük toprak sahiplerinin, küçük toprakları kira ya da ortak olarak işlemesidir. Örneğin 50 dönümden küçük toprağa sahip olup ayrıca başkasının toprağında çiftçilik yapan 537.774 hanenin % 90.7'si 50 dönümden küçük toprakları kira ya da ortaklıkla işlemektedir (54). 50 dönümün altında toprağı olan çiftçiler arasında yalnızca 6.125 hane 200 dönümden büyük alanları sahip olmadan işlemektedir. Öte yandan 200 dönümden geniş toprağı olan ve ayrıca başkasının toprağını işleyen 21.550 hanenin % 39.6'sı (8.535 hane) 200 dönümden büyük arazilerde kiracılık ya da ortaklık yapmaktadır (55). Bunlar içinde 200 dönümden ufak toprakları kiralayan ya da ortak olarak işleyen aile sayısı 13.015'tir. Orta ve büyük çiftçilerin sahip oldukları topraklardan daha geniş arazileri tasarruf etme olanağının küçük toprak sahiplerine göre çok daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Büyük toprak sahiplerinin sahip olmadan işlediği alanlara bir başka açıdan bakılırsa; 500 dönümden geniş toprağı olup kiracılık ya da ortaklık yapan 6.062 haneden 3.031'i 100 - 200 dönümlük toprakları kiralamaktadır. Bu olgu büyük çiftçilerin küçük toprak sahiplerinden de arazi kiraladığını göstermektedir.

1980 TARIM SAYIMI

1980 genel tarım sayımında ilk planda 1975 nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 5.000'den az olan yerleşim yerleri ele alınmıştır. İkinci aşamada nüfusu 5.000 - 50.000 arasındaki yerleşim yerlerinde bulunan küçük işletmelerle, büyük tarımsal işletmelerden seçilen örnekler kapsama alınmıştır.

1980 tarım sayımı el dökümü geçici sonuçlarına göre, Türkiye'de 3.141.169 tarım işletmesi bulunmaktadır. Bunlar 20.335.363 hektar alanı işlemektedir. Ancak bu rakamın 2.200.079 hektarı çiftçi ailelerinin tasarrufunda bulunan daimî çayır ve otlak arazisi, koruluk ve orman arazisi, kullanılmayan arazi ve tarıma elverişsiz arazidir. 1980 tarım sayımına göre işletmelerin, işletme büyüklüğüne göre dağılımı şöyledir :

(54) a.g.e., sf. 48.

(55) a.g.e., sf. 48.

TABLO 9 — 1980 TARIM SAYIMINA GÖRE TOPRAK DAĞILIMI (56).

İşletme büyüklüğü (dönüm)	İşletme sayısı	Toplam aile sayısına oranı (%)	Toplam toprağa oranı (%)
1-20	815.216	25.96	3.76
20-50	1.047.906	33.36	16.27
50-100	685.560	21.81	21.24
100-200	388.475	12.37	24.64
200-500	176.788	5.63	25.13
500-1000	27.224	0.87	8.96
TOPLAM	3.141.169	100.00	100.00

TABLO 10 — 1980 TARIM SAYIMINA GÖRE İŞLETME BÜYÜKLÜKLERİNE GÖRE TARIM ALANININ DAĞILIMI (57)

İşletme büyüklüğü (dönüm)	Tarım alanı (dönüm)
1-20	7.639.737
20-50	33.087.308
50-100	43.190.280
100-200	50.113.275
200-500	51.091.732
500-1000	18.226.468

Tablolarda görüldüğü gibi 1980 tarım sayımı sonucunda da arazi mülkiyet dağılımında bir eşitsizlik söz konusudur. 20 dönümden az toprak işleyen ailelerin oranı % 25.96, ancak bunların işlediği toprağın toplam işlenen alana oranı ise yalnızca % 3.76'dır. Öte yandan 500 dönümden büyük toprakları işleyen 27.224 çiftçi ailesi (% 0.87), toplam işlenen toprakların % 8.96'sına sahip bulunmaktadır. 50 dönümden az toprak işleyen 1.863.116 çiftçi ailesi (% 59.32), ancak toprakların % 20.03'ünü işleyebilmektedir. Bu rakamlar 1980 yılında da toprakların eşitsiz bir dağılımı olduğunu göstermektedir.

İŞLETME TOPRAKLARININ DAĞILIMINDAKİ DEĞİŞMELER

Son 30 yılda işletme topraklarının dağılımında meydana gelen değişimleri 1950, 1963, 1970 ve 1980 tarım sayımları ve 1973 DPT araştırmasının sonuçlarını karşılaştırarak incelemeye çalışalım.

(56) Devlet İstatistik Enstitüsü, 1980 Genel Tarım Sayımı El Dökümü Geçici Sonuçları, yayın no : 928, Ankara, 1981, sf. 14.

(57) a.g.e., sf. 14.

TABLO 11 — İŞLETME TOPRAKLARININ DAĞILIMINDAKİ DEĞİŞMELER

İşletme büyüklüğü (dönüm)	1950		1963		1970		1973		1980	
	Tarım S. aile % toprak %	Tarım S. aile % toprak %	Tarım S. aile % toprak %	Tarım S. aile % toprak %	Tarım S. aile % toprak %	Tarım S. aile % toprak %	Tarım S. aile % toprak %	Tarım S. aile % toprak %		
1-20	61.7	18.9	40.9	7.0	44.4	8.0	45.3	7.4	25.9	3.7
20-50	21.8	18.8	27.8	17.3	28.2	18.7	25.2	13.9	33.3	16.2
50-100	10.5	19.1	18.1	23.9	15.7	22.0	16.2	18.9	21.8	21.2
100-200	4.4	16.9	9.4	23.7	7.7	21.5	8.5	19.8	12.3	24.6
200-500	1.6	26.3	3.2	17.0	3.1	17.9	3.7	18.6	5.6	25.1
500-			0.6	11.1	0.9	11.9	1.1	21.4	0.8	8.9
TOPLAM	A = 2.512.800		A = 3.100.850		A = 3.039.239		A = 3.124.678		A = 3.141.169	
		B = 20.750.591		B = 16.734.335		B = 14.765.131		B = 20.524.774		B = 20.335.363

A = Toplam çiftçi aile sayısı

B = Toplam işlenen tarım alanı (hektar)

a) Çiftçi aile sayısı açısından, 1950 yılından 1963'e kadar hızlı bir artış olduğu gözlenmektedir. Daha sonra bu sayı 3.100 bin dolaylarında sabit kalmaktadır.

b) Yine sayısal verilerden anlaşıldığına göre Türkiye'de küçük işletmelerin egemenliği hâlâ sürmektedir. 1950 yılında 50 dönümden küçük toprakları işleyen küçük ve cüce işletmelerin oranı % 61.8 iken, bu rakam 1973'de % 70.6'ya yükselmiştir. 1980 yılında ise % 60 dolayında olduğu gözlenmektedir. Ayrıca 1950 yılında 25.2 dönüm olan ortalama genişlik, 1973'de 19.9 dönüme düşmüştür (50 dönümden küçük topraklarda). Bu sonuç ülkemizde tarım işletmelerinde parçalanmanın varlığını göstermektedir. Diğer yandan 50 - 500 dönüm topraklı küçük ve orta büyüklükteki işletmeler 1950 yılında % 36.8 iken, 1973 yılında % 28.3'e düşmüş, 1980'de ise bu rakam yeniden % 39.7'ye yükselmiştir. Buna karşılık bu işletmelerin toplam işlenen topraklar içindeki payı 1950'de % 54.8'den 1973'de % 57.3'e yükselmiş 1980'de ise % 70.9'a çıkmıştır. 500 dönümden büyük işletmelerde ise durum şöyledir: 1950'de toplam işletmelerin % 1.6'sından, 1973'de % 1.1'e düşmüş, 1980'de ise % 0.8 olarak saptanmıştır. Bu toprakların toplam içindeki payı ise 1950'de % 26.3, 1973'de % 21.4 ve 1980'de % 8.9 olarak belirlenmiştir. Bu sonuçlar Türkiye'de büyük toprak sahipliği olgusunu ortadan kaldırmamakta, ancak büyük plantasyonlar biçiminde toprak yığılması ve yoğunlaşmasının büyük ölçekte olmadığını yansıtmaktadır (58). Yine bu sonuçlar Türkiye'de işlenen toprakların giderek parçalandığını, çok küçük ve cüce işletmelerin oranının arttığını, küçük ve orta büyüklükteki aile işletmelerinin oranında, bunların bir kısmının cüce işletmeler biçimine dönüşmesi nedeniyle bir düşüşün meydana geldiğini ortaya koymaktadır.

(58) Oktay Varlıer, a.g.e., sf. 12.

BÖLÜM IV
TÜRKİYE'DE TOPRAK REFORMU
UYGULAMALARI

BÖLÜM IV — TÜRKİYE'DE TOPRAK REFORMU UYGULAMALARI

(Kanunlar, Kanun Tasarıları ve Sonuçları)

A) 1923 - 1945 Dönemi

Cumhuriyet döneminde ülkedeki toprak - insan ilişkilerinin doğurduğu sosyal, ekonomik ve siyasal sorunları çözümlenmeğe dönük çalışmalara 1933 - 34 yıllarında başlanmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında ise toprak reformu gibi toplumsal yapıyı bir anda değiştirebilecek bir harekete girişmek hemen hemen olanaksızdır. Bunun nedeni, büyük toprak sahiplerinin desteği ile kazanılmış bir kurtuluş savaşından sonra, onlar aleyhine bir toprak reformu yapılmak istenmemesidir. Ayrıca 1923 yılında ülkede nüfusun az, toprakların bol olduğu düşüncesi yaygındır. 1927 tarım sayımına göre nüfusun 9.216.000 kişisini oluşturan 1.751.000 çiftçi ailesi bulunmaktadır. Ekime elverişli olan 231.5 milyon dönüm arazinin ancak 43.6 milyon dönümü yani 1/6'i kadarı ekilebilmektedir. Eki lemeyen geniş toprakların varlığı ise toprak talebini bir bakıma frenlemektedir. Ancak yine de toprak reformuna asıl engel büyük toprak sahiplerinin gücüdür. Bu nedenle 1923'ten sonraki 10 yıl toprak reformu konusu gündeme gelmemiştir.

Cumhuriyetin ilanından sonra ilk kez 1933 - 34 yıllarında girişimlere başlanmıştır. Bu amaçla İçişleri Bakanlığı tarafından «İskân Toprak Kanunu» adını taşıyan ve genellikle toprakların tapusuz kısmını devlete mal eden bir tasarı hazırlanmıştır. Buna göre kişilerin eline geçmiş olan çok miktardaki hazine toprakları devletin olacak ve topraksızlara dağıtılacaktır. Ancak Devlet Şûrasına gönderilen tasarı geri çevrilmiş, kanunlaşmamıştır (59). Daha sonra CHP grubu, Mardin Milletvekili Ali Rıza Erten'e bir tasarı hazırlatmış, fakat bu tasarı da gruptan geçememiştir.

Bu arada M. Kemal Atatürk de ülkedeki toprak dağılımı sorununun bir çözüme kavuşmasını istemektedir. 1 Kasım 1936'da Meclisi açış konuşmasında şöyle demektedir: «Toprak Kanununun bir neticeye varmasını Kamutayın yüksek himmetinden beklerim. Her Türk çiftçi ailesinin geçineceği ve çalışacağı toprağa malik olması

(59) Abdi Özkök, a.g.e., sf. 9

behemahal lazımdır» (60). Atatürk 1937'de ise «Bir defa memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın hiçbir sebep ve suretle bölünemez bir mahiyet alması. Büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliği, arazinin bulunduğu memleket bölgelerinin nüfus kesafetine ve toprak verim derecesine göre sınırlanmak lazımdır» (61) demektedir.

Bu sırada inönü de CHP grubunda yaptığı bir konuşmada: «Toprak mahsulünü bir şartla verir. Bu da toprağın işleyenin malı olmasıdır. Yurdumuzda topraksız çiftçinin sayısı hertürlü tahmin ve tasavvurun üstündedir. En ziyade toprağı taksim edilmiş, en mamur yerlerde bile köylünün yarısına yakın bir kısmı topraksızdır. Köylüyü ebediyen topraksız bırakamayız» (62) diyerek o yıllardaki durumu açık bir biçimde gözler önüne sermektedir. Ancak uygulama açısından bakıldığında somut birşey görülmemektedir.

Daha sonra çeşitli tarihlerde ve özellikle dışardan gelen göçmenleri yerleştirip topraklandırmak amacıyla çeşitli yasalar çıkarılmıştır. Bu yasalar uyarınca göçmenlere ve kısmen de topraksız ve az topraklı çiftçilere 1944 yılına kadar 10.662.059 dönüm toprak, 157.422 dönüm bağ ve 169.659 dönüm bahçe dağıtıldığı görülmektedir.

1942 - 45 yılları arasında Tarım Bakanı olan Muhlis Erkmen de bir tasarı hazırlamış, fakat bu da kanunlaşmamıştır.

1924 Anayasası ise 74 üncü maddesi ile toprak reformu yolunu bir bakıma kapamaktadır. «Değer pahası peşin verilmedikçe hiçbir kimsenin malı istimval ve mülkü istimlak edilemez» hükmünü getiren 74 üncü madde açıkça değilse bile uygulamada toprak reformuna bir engel oluşturmaktadır. Bu madde ile kamulaştırılan malın bedeli peşin olarak ödenmek zorundadır. Halbuki o sırada devletin, büyük toprak sahiplerine yüz milyonlarca lira ödeyebilmesi olanaksızdır. Anayasanın bu maddesi 1937 yılında değiştirilmiş ve peşin ödeme hükmü kaldırılmıştır.

Sonuç olarak bu dönem için şunlar söylenebilir: Bu dönemin toprak reformu anlayışı büyük toprak sahiplerine dokunmadan topraksız köylüye boş hazine topraklarını dağıtmaktır. Nitekim 1944

(60) Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, **Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri**, yayın no : 1, Ankara, 1961, sf. 389.

(61) a.g.e. sf. 394.

(62) Abdi Özkök, a.g.e., sf. 10.

yılına kadar bu anlayışa uygun olarak 10 milyon dönümden fazla hazine toprağı dağıtılmıştır. Ancak bu uygulama sorunu çözmekten çok uzaktır.

B) 1945 - 1960 Dönemi

ikinci Dünya Savaşının bitmesinden hemen sonra, 1945 yılı başında Tarım Bakanlığı «Çiftçiye Toprak Dağıtılması ve Çiftçi Ocakları Kurulması» hakkındaki kanun tasarısını T.B.M.M.'ne sunmuştur. Tasarı T.B.M.M. tarafından 11.6.1945 tarihinde kabul edilmiş ve 15.6.1945 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, 8 bölüm, 66 esas ve 1 geçici maddeden oluşmaktadır. 1973 yılına kadar 28 yıl yürürlükte kalmış ve bu süre içinde, 1950 yılında 5618 sayılı Kanunla ve 1955 yılında da 6603 sayılı Kanunla iki değişiklik geçirmiştir. Bu Kanunun amaçlarını, getirdiği hükümleri ve uygulamalarını ayrıntılı bir biçimde incelemeye çalıştım.

ÇİFTÇİYİ TOPRAKLANDIRMA KANUNU

Kanun No : 4753

Kabul Tarihi : 11.6.1945

Resmî Gazete : 15.6.1945

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu temel olarak iki amaç gütmektedir. İlk olarak büyük toprak sahiplerinin siyasî gücünü kurmak, ikinci olarak da toprak mülkiyetini üretimi artıracak şekilde düzenlemektir. Kanunun gerekçesinde «arazi mülkiyeti yalnız bir hukuk sistemi değil, aynı zamanda bir iktisat düzenidir» denilmektedir (63). «Çünkü arazi mülkiyeti rejiminin asıl tesirleri iktisat alanında belirir. Arazinin iyi ve koyu bir şekilde istismarı memleket içinde müstakil çiftçi ailelerinin çoğalmalarını şart koşar. Memlekette müstakil çiftçi ailelerinin çoğalmaları arazi mülkiyeti rejiminin şekline ve mahiyetine bağlıdır. Elverişsiz bir arazi mülkiyeti bünyesi kişilerin münasebetlerinde ahenksizlikler meydana getirdiği gibi, kişiler ile devlet arasında anlaşmazlıklara çığır açabilir. Büyük arazi mülkiyetine dayanan mahallî nüfuzların devlet otoritesinin zayıflamasını intaç ettiği çok görülmüştür» (64).

(63) TBMM Zabıt Ceridesi, Dönem VII, İctima 2. cilt 17, S. Sayısı : 97, **Çiftçi Topraklandırma Kanunu Gerekçesi.**

(64) a.g.e.

Kanunun gerekçesinden de anlaşıldığı gibi toprak mülkiyetinin ekonominin gelişmesinde önemli etkileri olduğu, ayrıca büyük toprak sahiplerinin siyasal bir güç oluşturarak devlet otoritesinin zayıflamasına yol açtığı belirtilmektedir. Yine gerekçede, ortakçılık ve yarıcılık konusuna da değinilerek, «Ortakçılık sisteminin hüküm sürdüğü yerlerde topraktan iyice faydalanılamaz» (65) denilmektedir.

Tasarının getirdiği hükümleri ise şöyle özetleyebiliriz: Tasarının amaçları, topraksız ve az topraklı olup tarımla geçinen kimselere ihtiyaçlarına yetecek miktarda toprak verilmesini, yeniden topraklandırılacak çiftçilerin tarım işletmeleri kurmalarını sağlayacak kredi ve demirbaşla donatılmasını, yurt topraklarının sürekli olarak işletilmesini ve arazi mülklerinin belli kesimlerde toplanmasını veya yetersiz halde küçülmelerini önlemeyi sağlamaktır. Tasarıya göre aile işletmelerinin temel oluşturduğu ve egemen olduğu, orta büyüklükteki işletmelerin sınırlı sayıda kalacağı ve büyük mülklerin ise ancak kamu yararına olmak koşuluyla devletin elinde bulunacağı bir tarımsal yapı kurulacaktır.

Topraksızlara dağıtılmak üzere önce devlet mülklerinde veya tasarrufunda bulunan arazi, sonra ıslah ve diğer yollarla kazanılacak arazi, en sonunda da kamulaştırma yoluyla elde edilecek arazi kullanılacaktır. Kamulaştırmada da önce vakıf ve mahallî idareler arazileri, daha sonra özel mülkler ele alınmaktadır. Özel mülklerin 5.000 dönümden büyük olanları mutlak olarak; dar topraklı bölgelerde düzenli işletilmeyen mülklerin 2.000 dönüm üstündeki kısmı ortakçı ve kiracı eliyle işletilenlerde ise daha aşağı oranlara kadar kamulaştırılabilmektedir. Kamulaştırılan arazilere vergi esasına göre değer biçilmekte, ödeme 20 yıl vadeli ve % 4 faizli toprak tahvilleri ile yapılmakta, toprak verilenler ise borçlarını faizsiz olarak 25 yılda ödemektedir. Verilen arazi 25 yıl süreyle devir edilememekte, satılamamakta, aynî haklara ve mirasa, konu olamamakta, terk edilince ve işletilmeyince geri alınabilmekte ve kira ve ortakçılıkla işletilememektedir.

Anahatlarıyla tasarının getirdikleri bu şekilde özetlenebilir.

Tasarının Mecliste görüşülmesi ise çok fırtınalı olmuştur. Çiftçi ocakları ile ilgili olarak Mecliste söz alan Cavit Oral «Hükümetin getirmiş olduğu, bağı ve bahçeyi parçalayan, kültür ziraatını 30 dönümlük hadde kadar indiren, toptancı bir zihniyetle ziraatimizi

(65) a.g.e.

şekillendirmek ve memleket realitesine uymayan bir ocak sistemi ihya etmek isteyen ve ziraate hiç doğru olmayan mutaassıp bir müdahalecilik sistemine giden» hükümleri eleştirmektedir (66). Aynı konuda Adnan Menderes'de «Ocak müessesesi ileriye değil geriye bakan bir zihniyete dayanmaktadır. Çiftçiliği meslek haline koymak fikri de modern iktisadî hayatın gerektirdiği bir iş bölümü mefhumu ile izah olunamaz. Bunlar nasyonal - sosyalist rejimin iskân toprak kanunu olan Erhhof Kanunundan hemen aynen iktibas olunmuş düşünce ve hükümlerdir» demektedir (67).

Tasarının esas olarak kamulaştırma ile ilgili 17 nci maddesi büyük tartışmalara neden olmuştur. Çiftçiyi Topraklandırma Kanununa reform niteliğini veren temel maddelerden birisi de 17 nci maddedir. Daha sonra bu madde 5618 sayılı Kanunla 1950 yılında iptal edilmiştir. Kanun 17 nci madde ile özel bir kamulaştırma biçimi öngörmektedir. Bu madde aynen şöyledir:

«Topraksız veya az topraklı olan ortakçılar, kiracılar veya tarım işçileri tarafından işlenmekte bulunan arazi ve bölgede 39 uncu madde gereğince, dağıtmaya esas tutulan miktarın kendi seçtiği yerde 3 katı sahibine bırakılmak şartıyla yukarıda yazılı çiftçi ve işçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılabilir. Sahibine bırakılacak arazi 50 dönümden aşağı olamaz. Bu madde hükmünün uygulanmasında 15 inci ve 16 nci maddelerin hükümleri işlemez, geçici mevsim işçileri hakkında bu hüküm uygulanmaz, işçinin geçici mevsim işçisi olup olmadığını Tarım Bakanlığı belli eder.»

Görüldüğü gibi yerine göre 50 dönüme kadar kamulaştırmayı olanaklı kılan 17 nci madde en fazla eleştirilen madde olmuştur. Aslında tasarı hazırlanırken daha da ileri bir hüküm getirilmiş fakat CHP'nin ileri gelen milletvekillerinden Hilmi Uran'ın muhalefeti ile sonradan tasarıdan çıkarılmıştır (68). Bu maddenin Meclisten geçmesi de hayli zor olmuştur. Zamanın büyük toprak sahibi milletvekillerinden Emin Sazak Meclis'te yaptığı konuşmada «..... fakat şimdi bu kalkınca ve 50 dönüm gibi birşeye inince benim gibi acısını duyup da deli olmamanın imkânı yoktur» diyerek tepkisini belirtmektedir (69). Emin Sazak gibi diğer büyük toprak

(66) TBMM Zabıt Ceridesi, Dönem VII, İçtima 2, cilt 17, sf. 63.

(67) a.g.e., sf. 116.

(68) Taner Timur, **Türk Devrimi ve Sonrası 1919 - 1946**, Ankara, 1971, sf. 259.

(69) TBMM Zabıt Ceridesi, Dönem VII, İçtima 2, cilt 17, sf. 81.

sahibi milletvekilleri de tasarıya ağır eleştiriler getirerek, tasarının kanunlaşmasını önlemeye çalışmışlardır (70).

Tarımda üretimin düşüklüğü ve sömürünün çeşitli biçimleri ile yakından ilgili görünen yarıcılık sistemi ile ilgili olarak zamanın Tarım Bakanı Şevket Ratip Hatipoğlu şöyle demektedir: «Memleketimizde ortaklığın çeşitli türleri olmakla beraber, şartları yerine göre değişmekte, bu geniş memlekette her çeşidinin de umumî karakteri bir ekonomik istismar sistemi olmasıdır. Tefeciliğin köylünün kucağına çöreklenişi biraz da bu ortaklığın sayesinde olmuştur. Ege mıntikasından tutunuz, Van'a kadar bütün memlekette derece derece bu işletme sisteminin istismar şekillerini göreceksiniz. Bizde ortaklık Türk çiftçisinin kanseridir» (71).

İşte bu görüşmeler sonunda çiftçiyi Topraklandırma Kanunu 11 Haziran 1945 tarihinde Meclis'de kabul edilmiştir. 1973 yılına kadar 28 yıl yürürlükte kalan bu kanunun uygulama ve sonuçlarını da şu şekilde özetleyebiliriz: (72)

a) Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile topraksız veya az topraklı çiftçilerin, kanun gereğince topraklandırılanların aileleri ile birlikte geçimlerini sağlayacak ve iş kuvvetlerini değerlendirecek ölçüde işletme genişliğine sahip olmaları öngörülmüştür.

b) Verilecek işletme genişliğinin saptanmasında çok önemli olan arazinin cinsi ve verimliliğinin nasıl saptanacağı konusunda herhangi bir yöntem getirilmemiştir.

c) Arazi mülkleri 500, 5000 ve 5000'den büyük olmak üzere üçe ayrılmıştır. Bu ayırmada arazinin bulunduğu yerin doğal koşulları ile arazinin verimliliği dikkate alınmamıştır.

d) Dağıtılacak arazi kaynakları bakımından genellikle devlet arazileri ile kamunun hüküm ve tasarrufu altında bulunan arazilere yönelindiği görülmektedir. Kanunda gerçek kişilerle özel hukuk kişilerine ait araziden 5000 dönümden fazla olanların da kamulaştırılacağı öngörülmüş ise de, bu gibi arazilerin kamulaştırılmalarında önceleri bağ ve bahçe arazisi kamulaştırma dışı bırakılmış, daha

(70) Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun diğer görüşme tutanakları, TBMM Zabıt Ceridesi, Dönem VII, İçtima 2, cilt 17-18'de bulunmaktadır.

(71) TBMM Zabıt Ceridesi, Dönem VII, İçtima 2, cilt 18, sf. 101-102.

(72) Duran Taraklı, **Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları**, Ankara ODTÜ Mimarlık Fakültesi yayın no : 25, 1976, sf. 274-282.

sonra Kanunda yapılan değişiklikle gerçek kişilerle özel hukuk kişilerine ait arazilerden yapılacak kamulaştırma olanakları daha da daraltılmıştır.

e) Kanunda, 1950 yılına kadar il, 1950'den sonra ile uygulama bölgesi olarak kabul edilmiştir. Ancak gerçekte uygulama bölgesi köy düzeyinde kalmıştır.

f) 1950 yılına kadar kamulaştırma bedellerinin hesaplanmasında 3 ayrı yöntem kabul edilmiştir. Bu uygulamaya göre normal koşullarda hesaplanan kamulaştırma bedelinin dar bölgelerde iki katı, arazi sahibinin kendiliğinden kamulaştırma istemesi halinde de üç katı kamulaştırma bedeli olarak ödenmekteydi. Bu ilke kamulaştırılacak arazi kaynağını artırabilirdi. Ancak bu ilke 1950 yılında yapılan değişiklikle yürürlükten kaldırılmıştır.

g) Kanunun uygulanmasında sürati sağlamak ve engellemeleri ortadan kaldırmak için gerekli olan ve toprak komisyonları, valilik ve bakanlıklar düzeyinde yapılması gerekli çalışmaların belirli sürede bitirilmesini öngören herhangi bir ilke Çiftçiyi Topraklandırma Kanununda bulunmamaktadır.

h) Kanunun açık tanımına rağmen tüzükle getirilen bir ilke ile topraklandırılan çiftçilere yeterli işletme genişliğinin altında-eksikleri sonradan tamamlanmak üzere- işletme genişliği verilmesi olanağı tanınmıştır. Uygulamada kısmî topraklandırma adı verilen

Güney Doğu Anadolu bölgesinde büyük işletmelerin yaygın olmadığı, başka bir deyimle politik alanda etkili büyük toprak sahiplerinin bulunmadığı illerde Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu daha geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

Yine bu bölgede herhangi bir denetleme örgütü olmaması nedeniyle Kanuna göre dağıtılan işletme topraklarının bütünlüğü korunamamıştır. Çiftçiler, Kanuna rağmen işletmelerini diledikleri gibi kullanmışlardır.

Bu topraklandırma tarzına çok geniş bir şekilde başvurulmuştur. Buna göre toprak verilen çiftçilerin 7/10'u kısmî topraklandırma ile topraklandırılmıştır. Ayrıca kısmî topraklandırma ile topraklandırılan çiftçilerin sonradan noksanlarının tamamlanması düşünülmüştür.

1) Kanunun 1945 yılındaki ilk şeklinde kamulaştırma bedellerinin uzun dönemde ve hazineye en az külfet getirecek şekilde ödenmesi uygun görülmüşken, 1950 ve 1955 yıllarında yapılan değişiklikle

kamulaştırma bedellerinin nakten ve peşin ödenmesi ilkesi benimsenmiştir.

j) 1972 yılı sonuna kadar hazine adına 24.919.367 dönüm arazinin tescili yapılmıştır. Şahıslardan, vakıflardan, özel idare ve belediyelerden kamulaştırılan arazinin, hazine adına tescil edilen araziye oranı ise ancak % 0,62'dir. Kanunun uygulanmasında daha çok hazine arazilerinden yararlanılmıştır.

k) Toprak dağıtımında ve kamulaştırma sınırının saptanmasında arazi verimliliği ile ilişki kurulmamıştır. Bu nedenle toprak dağıtımı daha çok verimsiz arazilerin bulunduğu bölgelere doğru kaymıştır. Topraklandırma çalışmalarının belirli bölgelerde toplanmasında politik tercihlerin de etkisi olmuştur. Öyle ki 1947 - 1972 yılları arasında bütün Türkiye'de yerli halka dağıtılan arazinin 1/4'i yalnız Konya ilinde dağıtılmıştır.

l) 1947 - 1972 yılları arasındaki 26 yıllık sürede topraklandırılan çiftçi ailelerine verilen ortalama işletme genişliği ülke çapında 51,64 dönümdür. Topraklandırılan tüm çiftçi ailelerinin sayısının, Türkiye'deki toplam çiftçi ailesi sayısına oranı % 10,47, toprak sahibi çiftçi ailesi sayısına oranı ise % 15,12'dir. Yani 26 yıllık sürede her 10 çiftçiden biri topraklandırmadan yararlanmıştır.

m) 1947 - 1972 yılları arasında topraklandırılan çiftçi ailelerinin % 10,03'üne kuruluş - onarma, % 27,26'sına da yıllık işletme kredisi verilmiştir. Bunlar aile başına ortalama 691 ve 564 liradır.

n) Türkiye çapında topraksız çiftçi ailelerinin oranı % 30,74 iken, aynı oran Güney Doğu Anadolu bölgesinde % 43,09'dur. Bu bölgede 1947 - 1972 yılları arasında topraklandırılan çiftçi ailelerine verilen ortalama toprak genişliği 81,65 dönümdür. Bölgedeki iller arasında en yoğun toprak dağıtımı Muş ve Bitlis illerinde, ikinci derecede Van ve Urfa illerinde, üçüncü derecede Bingöl, Diyarbakır, Siirt ve Mardin illerinde, dördüncü olarak da Hakkâri ilinde yapılmıştır.

o) Çiftçiyi Topraklandırma Kanununa göre verilen toprak genişliği çiftçi ailelerinin en temel ihtiyaçlarını dahi karşılamaktan uzaktır.

p) Her yaştaki nüfus başına düşen gayri safi millî hâsıla değeri 1970 yılında dağıtım yılındaki değerlere göre % 53,44 oranında azalmıştır.

Sonuç olarak, Çiftçiyi Topraklandırma Kanununa dayalı olarak yapılan toprak dağıtımı çalışmaları sonunda 1947 yılından, 1970

yılı sonuna kadar 6700 köyde 450 binin üstünde aileye 22 milyon dönüm arazi dağıtılmıştır; dağıtılan arazi için toplam olarak 300 milyon TL. dolaylarında borçlandırma bedeli tahakkuk etmiş, buna karşılık kuruluş, onarma ve yıllık işletme kredisi olarak aynı dönemde toplam 44 milyon dolayında kredi verilmiştir (73). Bununla beraber diyebiliriz ki Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu basit bir tapulama kanunu gibi uygulanmış ve boş hazine arazilerinin dağıtılmasından öteye gidilememiştir. Dolayısıyla bu Kanun bozuk olan toprak ve insan ilişkilerini düzeltmek için yeterli olmamıştır.

C) 1960 - 1971 Dönemi

Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun halen yürürlükte olduğu 1960 yıllarında toprak reformu konusu yeniden güncellik kazanmıştır. 27 Mayıs 1960'dan sonra tarımda hâlâ pre - kapitalist ilişkilerin devam ettiği görülmüş ve yeni bir toprak reformu kanunu hazırlıklarına başlanmıştır.

Kurucu Meclis'in Anayasa hazırlama çalışmalarında toprak konusu büyük tartışmalara yol açmış, 1961 Anayasasının kamulaştırma ile ilgili 38 inci maddesi de uzun süren tartışmalardan sonra son şeklini alabilmiştir. Bu madde şöyle demektedir: «Çiftçinin topraklandırılması, ormanların devletleştirilmesi, yeni orman yetiştirilmesi ve iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlarıyla kamulaştırılan toprak bedellerinin ödeme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngördüğü hallerde ödeme süresi 10 yılı aşamaz. Bu takdirde taksitler eşit ödenir ve kanunla gösterilen faiz haddine bağlanır. Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleyen çiftçinin hakkaniyet ölçüleri içinde geçenebilmesi için zarurî olan ve kanunla gösterilen kısmın ve küçük çiftçinin kamulaştırılan toprağının bedeli her halde peşin ödenir». Anayasanın bu maddesi 1488 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra bu halini almış ve toprak reformunu bir hayli güçleştirir bir nitelik kazanmıştır.

Bu arada Millî Birlik Hükümeti bir toprak reformu kanunu hazırlığına başlamış, fakat Cumhuriyet Halk Partisinin engellemesi ile bunu sonuçlandıramamıştır. Çünkü Cumhuriyet Halk Partisi geçici bir hükümetin köklü bir harekete girişmesini sakıncalı görmüş ve biraz da seçim şanslarını göz önünde bulundurarak bu girişimi

(73) Devlet Planlama Teşkilatı, **III. Beş Yıllık Kalkınma Planı**, sf. 859.

engellemiştir (74). Ancak toprak reformu tartışmaları sürüp gitmiş, bu arada Çiftçiyi Topraklandırma Kanununda bazı düzenlemeler yapmak üzere iki tasarı hazırlanmışsa da, bunlar da bakanlıklar arasında dolaşmış ve nihayet bir kenara bırakılmıştır.

Millî Birlik Hükümetinin son günlerinde Tarım Bakanlığı bir tasarı hazırlamakla görevlendirilmiştir. 1961 tarihinde Osman Tosun tarafından hazırlanan tasarı 12 bölüm ve 86 maddeden oluşmaktadır. Üniversiteler, Yargıtay, meslek kuruluşları ve Devlet Planlama Teşkilatı temsilcilerinin de katılımıyla daha da genişletilen komisyon 4.8.1961 tarihinde Toprak Reformu Kanun Tasarısını Başbakanlığa sunmuştur. Tasarının gerekçesinde «Toprak reformu, hiçbir grup ve zümrenin aleyhine olmayacak, kimsenin menfaatlerini haleldar etmeyecektir» denilmektedir.

Tasarıda toprak sahibine bırakılacak arazi 20 bin dönüm olarak saptanmıştır. Bu ise reform ruhundan oldukça uzak bir nitelik taşımaktadır. Zaten yaklaşan seçimler ve kurucu meclisin tatile girmesi nedeniyle bu tasarı bir kenara bırakılmış ve kanunlaşmamıştır.

1961 seçimlerinden sonra kurulan birinci koalisyon Hükümeti, Anayasanın ruhuna ve tarımsal bünyemize uygun olarak bir toprak reformu kanun tasarısı hazırlayacağını programında belirtmiş ve daha sonra yeniden çalışmalara başlanmıştır. Bu hükümetin Tarım Bakanı Cavit Oral (Adana'da büyük toprak sahibidir) yeni bir tasarı hazırlanmakla görevlendirilmiştir 12 bölüm 89 maddeden oluşan Oral tasarısı, genel olarak birinci tasarımı temel alarak hazırlanmıştır. Amaçlar ve genel ilkeleri bakımından da bir değişikliğe gerek duyulmayarak, kanun tekniği ve ifade açısından önemsiz bazı değişiklikler yapılmış, yeni tanımlar eklenmiş, sahibine bırakılacak arazi genişliğini gösteren tablo gözden geçirilerek yeni bir şekle sokulmuş ve «Toprak Reformu Kanun Tasarısı» adı altında 9.6.1962 tarihinde Başbakanlığa ve kamuoyuna sunulmuştur (75). Tasarı, sahibine bırakılacak arazi miktarını 5.000 dönüm olarak belirtmekte ve birtakım hükümlerle büyük toprak sahiplerine reform kapsamından kurtulma olanağı vermektedir. Tasarıya göre toprak dağıtımında esas, «çiftçi ailesi» olduğu halde, kamulaştırmada esas, «kişi»dir.

(74) Doğan Avcıoğlu, a.g.e., cilt II, sf. 690.

(75) Reşat Aktan, Türkiye'de Toprak Reformu Çalışmaları, **Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme Semineri**, İstanbul, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti Yayını, 1971, sf. 69.

Büyük çiftçi böylece arazisini aile bireyleri arasında paylaştırabilecek ve kamulaştırma dışı kalabilecektir. Bundan başka tasarıda kamulaştırma bedellerinin 25 bin liralık ve bazı durumlarda daha büyük bir kısmının peşin ödenmesi ve geri kalan için % 5 faiz ödenmesi de öngörülmektedir. Ancak daha sonra bu tasarı da AP - CHP Koalisyon Hükümetinin yıkılmasıyla kanunlaşmamıştır.

Bundan sonra toprak reformu konusu iki yıl kadar unutulmuştur. İkinci Koalisyon Hükümeti (CHP - YTP - CKMP Koalisyonu) döneminde Tarım Bakanı olan Mehmet İzmen 1962 - 1963 yılları arasında eski tasarıyı yeniden gözden geçirerek 13 bölüm ve 108 maddeden oluşan bir tasarı hazırlamıştır. Yapılan değişiklikler arasında önemlileri, kooperatiflere ait bir bölümün, toprak reformunu kolaylaştırma, koruma ve devam ettirme hakkında üç maddenin ve araziye takdir edilecek gerçek değerın üst sınırlarını belirten bir tablonun eklenmesidir (76). Ancak bu tasarı Bakanlar Kuruluna götürülmeden Tarım Bakanlığına iade edilmiş ve bundan da bir sonuç alınamamıştır.

CHP - Bağımsızlar Koalisyonu döneminde Tarım Bakanı Turan Şahin yeni bir tasarı hazırlamakla görevlendirilmiştir. Tasarının hazırlanmasından önce, 20.1.1964 tarihinde, üniversite, Devlet Planlama Teşkilatı, İmar - İskân ve Tarım Bakanlıklarından seçilen ilgililerden oluşan bir komisyonun hazırladığı, «Toprak Reformu Kanun Tasarısına Hâkim Olması Gereken İlkeleri Tespitle Görevli Komisyon Raporu» adı altındaki bir raporu Başbakanlığa sunmuştur. Bu rapora bağlı kalarak 17 bölüm ve 115 madde halinde «Toprak Reformu Kanun Tasarısı» hazırlanmış, 11.1.1965 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. Turan Şahin Tasarısı toprak reformunu 25 yılda tamamlamayı amaçlamaktadır. Tasarıya göre sahibine bırakılacak en fazla toprak genişliği 5 bin dönüm olarak saptanmıştır. Bu tasarı, İnönü Hükümetinin düşürülmesinden kısa bir süre önce Cumhuriyet Halk Partisinden geçirilmeden Meclise gönderilmiştir. İnönü, tasarısının bir karma komisyonda görüşülerek çabuk kanunlaşmasını istemişse de, bu isteğin onaylanmasına 30 kadar büyük toprak sahibi CHP'li milletvekili katılmamış ve 159'a karşı 167 oyla

Daha sonra kurulan Ürgüplü Hükümeti de toprak reformuna sözde taraftar görülmekte birlikte karma komisyon kurulmasına yanaşmamış, böylece bu dönemde toprak reformu çabaları son bulmuştur.

(76) a.g.e., sf. 69.

reddedilmiştir. Böylece bu tasarı da kanunlaşma olanağı bulamamıştır.

Bu tarihten sonra 3 kanun tasarısı daha göze çarpmaktadır. Bunlar Turhan Kapanlı'nın beşinci «Toprak Reformu Kanun Tasarısı», Bahri Dağdaş'ın «Tarım Reformu Kanun Tasarısı» ve İlhami Ertem'in «Tarım Reformu Kanunu ön Tasarısı»dır. Görüldüğü gibi 1965 yılından sonra «toprak reformu» sözleri yerini «tarım reformu»na bırakmaktadır. Bu üç tasarı hakkında da kısaca bilgi vermek yararlı olacaktır.

17 bölüm ve 110 maddeden oluşan Turhan Kapanlı tasarısı, daha önceki tasarıda birtakım önemli değişiklikler yapılarak reformcu karakteri zayıflatılmış bir tasarı olarak sunulmuştur. Ancak bu tasarı da bakanlık içerisinde kalmış ve daha ileriye gidememiştir.

1965 yılında iktidara tek başına gelen Adalet Partisinin Tarım Bakanı önce «Bize toprak reformu değil, tarım reformu lazım» sloganını ortaya atarak toprak reformu çalışmalarını bir kenara itmiştir (77). Daha sonra 2 yıl süre ile, 2000 yılına kadar ki Türkiye'nin tarımsal talep ve arzındaki gelişmeleri tahmin çalışmaları yapılmış ve sonunda bir rapor hazırlanmıştır. Bu arada ayrı bir ekip tarım reformu üzerinde çalışmalara başlamış, 4 yıl sonunda 19 bölüm ve 198 maddeden oluşan «Tarım Reformu Kanun Tasarısı» hazırlanmıştır. Bu tasarı, toprakların verimli işletilmesi, tarım işletmelerinin düzenli hale getirilmesi, Üretim ve gelirlerin artırılarak tarım sektörünün geliştirilmesi için gerekli çeşitli önlemleri bir araya toplayan geniş bir tasarıdır. Ancak bu tasarı da diğerleri gibi kanunlaşma olanağı bulamamıştır.

Nihayet bu tasarıdan 1 yıl sonra, 1970 yılında 14 bölüm, 97 maddeden oluşan, «Tarım Reformu Kanunu ön Tasarısı» adlı bir tasarı daha hazırlanmıştır. İlhami Ertem tarafından hazırlanan bu tasarı da temel olarak kendinden önceki tasarıdan bazı bölüm ve maddelerin çıkarılması bazılarının değiştirilmesi ve özetlenmesi ile oluşmuş ancak, kanunlaşmamıştır.

Görüldüğü gibi 1960 - 1971 arası dönemde 10 kadar tasarı hazırlanmış, fakat bunlardan kanunlaşan olmamıştır. Bu tasarıların hemen hepsi Çiftçiyi Topraklandırma Kanunundan esinlenmiştir. Beş tasarı da aynı gerekçeyi kullanmış, birçok hükümleri ve ilkeleri açısından birbirlerine hemen hemen benzer olduğu gözlenmiştir.

(77) a.g.e., sf. 70.

C) 1971 - 1980 Dönemi

12 Mart 1971'de verilen muhtıradaki temel isteklerden biri de toprak reformunun gerçekleştirilmesidir. Bu amaçla I. Nihat Erim Hükümeti önce bir «Ön Tedbirler Kanun Tasarısı» hazırlamıştır. Tasarının amacı toprak rezervi sağlamak ve reformdan hileli yollarla kaçmayı önlemektir. Tasarıyla sulu arazide 100, kıraç arazide 500 dönüm üstündeki toprakların satışı yasaklanmaktadır. Temmuz 1961'den sonra yapılmış hileli arazi devirleri geçersiz sayılmakta, arazinin paylaşılması ve zaman aşımıyla toprak kazanmak durdurulmaktadır. Uzmanlar Kurulunun hazırladığı 1 bölüm ve 25 maddeden oluşan bu tasarı önce Bakanlar Kurulunda değişikliğe uğramış, arazi sınırları genişletilerek sulu arazide 150'ye, kıraç arazide 600'e çıkartılmıştır. Ayrıca «arazinin gerçek büyüklüğü» yerine, gerçek büyüklüğü genellikle küçük gösteren «tapudaki büyüklük» ilkesi kabul edilmiştir. Fakat asıl büyük değişiklikler Millet Meclisi Komisyonunda yapılmıştır. Komisyonun yaptığı değişikliklerle 150 ve 600 dönümlük arazi sınırları kaldırılmış, hileli yollarla yapılmış arazi devirlerinin geçersizlik tarihi Temmuz 1961'den, Ağustos 1971'e alınmıştır. Bu haliyle tasarı büyük ölçüde amacından uzaklaşmıştır.

Bu arada tasarımı hazırlayan komisyonun başkanı olan Atilla Karaosmanoğlu Komisyonunda ağır eleştirilere uğramıştır. Cavit Oral bu tasarımı anarşi yaratacak nitelikte saymakta ve şöyle demektedir: «Yıllardır bir toprak reformu demogojisi içinde yaşıyoruz. İşleye işleye o hale getirdiler ki insan oturduğumuz sandalyeyi ne zaman alacaklar endişesine kapılıyor. Olgun bir toprak reformu getirilmiş olsaydı hava başka türlü olurdu. Biz milleti birbirine düşürecek değil, bağlayacak bir toprak reformu taraftarıyız». Bir başka milletvekili ise «İpe gitmek pahasına da olsa toprak reformuna karşıyız» demektedir; bazıları da tasarı için «cinayet» terimini kullanmaktadır. (78)

Millet Meclisi Komisyonunun tasarıda yaptığı değişiklikler üzerine Atilla Karaosmanoğlu Komisyonu terk etmiş ve «yapılan değişiklikler ile toprak reformu uygulanması imkânsız hale geldi» demiştir.

Ancak 3 Aralık 1971'de Karaosmanoğlu, Koçaş ve arkadaşları istifa etmişler, daha sonra kurulan II. Erim Hükümeti de tasarımı yeniden ele alarak daha önce anlamını yitirmiş olan tasarımı Meclise

(78) Doğan Avcıoğlu, a.g.e., cilt II, sf. 697.

sunmuştur. Sonuçta kanunlaşan «Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu Tasarısı» 26 Temmuz 1972 tarih ve 14257 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

TOPRAK VE TARIM REFORMU ÖNTEDBİRLER KANUNU

Kanun No : 1617

Resmî Gazete : 26.7.1972

2 bölüm ve 25 maddeden oluşan Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanununun amacı, toprak ve tarım reformunun gerçekleştirilmesi için gerekli öntedbirleri almaktır. Bu kanun tarım arazisinin tanımı, toprak ve tarım reformu uygulamalarına etkili olmayan tasarruflar, devir ve temlik hakkının sınırlanması, arazi dağıtımının durdurulması, bildirim verme yükümlülüğü, toprak ve tarım reformu örgüt ve personelinin çalıştırma esasları, ikinci bölümde de 766 sayılı Tapulama Kanunu ile ilgili hükümlere yer vermektedir. Kanun daha sonra çıkarılacak Toprak ve Tarım Reformu Kanununun iyi uygulanabilmesi için mülkiyet sınırlamasını, toprağın aile fertlerine ve diğer kişilere intikal ettirilip kamulaştırmadan kaçınılmasını engellemek amacını taşımaktadır. Kanuna göre Temmuz 1972'den sonra gerçekleşen ve kanunî mirasçılık sebebiyle yapılan intikaller hariç olmak üzere büyüklüğü 30 dönümü aşan müstakil tarım arazilerinin devir ve temlik geçersiz sayılmıştır.

TOPRAK VE TARIM REFORMU KANUNU

Kanun No : 1757

Resmî Gazete : 19.7.1973

Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanununun Meclise sunulduğu sıralarda Haldun Derin Başkanlığında bir kurul da asıl Toprak Reformu Kanunu tasarısını hazırlamaktadır. Daha sonra tasarı Hükümete sunulmuş fakat kurulun hazırladığı tasarı taslağı Hükümet tarafından kurul üyelerine danışılmadan temelinden değiştirilmiştir. Gerçekten, Hükümetin «Toprak Reformu» adını beğenmeyip «Toprak ve Tarım Reformu» düzeltmesini yapması dahi getirilen değişikliklerin anlamını belirtmeye yeterlidir (79). Daha sonra Parlamenteoya sunulan tasarı biraz daha değiştirildikten sonra kabul edilmiştir.

(79) a.g.e., sf. 699.

Kanun 19 Temmuz 1973 tarihli ve 14599 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiş, toprak mülkiyet dağılımının, tasarruf ve işletmelerle ilgili yapının verimlilik ve sosyal adalet ilkelerine göre düzenlenmesi amacıyla çıkarılmış; kamulaştırma, toplulaştırma, dağıtım ve toprak reformu kooperatifleri başta olmak üzere toplam 17 bölüm ve 237 maddeden oluşmaktadır:

1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanununun belli başlı iki amacı, Kanunda şu şekilde belirtilmiştir.

a) Toprağın verimli bir şekilde işletilmesini sağlayarak tarımsal üretimi sürekli olarak artırmak, artan üretimin değerlendirilmesini sağlamak ve kalkınma için zorunlu olan sanayinin geliştirilmesine ortam hazırlamak,

b) Tarım kesiminde toprak ve gelir dağılımındaki dengesizliği gidermek, istihdam imkânı yaratmak ve mülk emniyetini sağlamak,

Kanunun getirdiği temel ilkeleri de şöylece özetlemek olanaklıdır.

1) Kanun toprak ve tarım reformunun bölge bölge uygulanmasını öngörmektedir.

2) Toprak ve tarım reformu bölgesi olarak ilan edilen yerlerde maliklerin arazileri hakkında bildirim verme yükümlülüğü getirilmiştir.

3) Reform uygulaması sona erene kadar tapuda kayıtlı arazilerin devir ve temlik edilemeyeceği hükmü getirilmiştir.

4) Kanun, uygulamanın yapılmadığı bölgeler için zorunlu düzenlemeler getirmektedir.

5) Kamulaştırılan şahıs arazilerinin bedellerinin vergi beyan değeri tavan alınmak üzere % 15'i peşin, kalanın 19 eşit taksit halinde faiz uygulanarak ödenmesi öngörülmüştür.

6) Topraklandırılan çiftçilerin toprak bedelini 25 eşit taksit halinde ödemeleri esas alınmıştır.

7) Topraklandırılan çiftçilerin 3 yıl süreyle adaylık deneyinden geçmesi ve bundan sonra toprağın mülkiyetine sahip olmaları ilkesi benimsenmiştir.

8) Çiftçilerin iş başında sürekli eğitimlerine olanak hazırlamak üzere köy tarım önderliği kurumu oluşturulmuştur.

9) Toprak ve tarım reformu bölgesinde kooperatifler kurmak yoluyla çiftçinin örgütlenmesi kabul edilmiştir.

10) Toprak dağıtımında şu sıranın gözetilmesi benimsenmiştir.

a) Yeter toprağı veya hiç toprağı olmayan çiftçilerle başkasının toprağını kiracı ya da ortakçı olarak işleyen çiftçiler, birinci derecede,

b) Tarım işçileri ikinci derecede,

c) Ailesinden ayrı yaşayan ve çiftçilikle geçinen usul ve fûrular, üçüncü derecede topraklandırılacaklardır.

Kanun 19 Temmuz 1973 tarihinde yürürlüğe girdikten sonra Ekim 1973 seçimlerinden hemen sonra Urfa ili Pilot bölge seçilerek kanunun uygulanmasına başlandı. 1973 yılından 1976 yılına kadar Urfa ili başta olmak üzere bazı ilçe ve köylerde kanun uygulamaya konuldu.

Bu kanun çerçevesinde yapılan çalışmalar şöylece özetlenebilir:

1) Urfa ilinde 1.7 milyon dönüm arazi kamulaştırılmış ve kamulaştırma bedeli olarak 450 milyon lira civarında bir bedel ödenmiştir. Kamulaştırmalar Anayasanın 38 inci maddesine göre vergi değeri üzerinden yapılmış ve aslında rayiç bedeli 16 milyar lira tutan araziye 450 milyon lira civarında para ödenmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi, Anayasanın bu maddesinin, kamulaştırmaların vergi değeri üzerinden yapılması ile ilgili fıkralarını 20 Ocak 1977 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak aynı gün yürürlüğe giren 12 Ekim 1976 tarihli kararıyla iptal etmiştir (80). Bu tarihten sonra kamulaştırmaların rayiç bedel üzerinden yapılması gerekmektedir. Bu karar ise toprak reformu yolunu büyük ölçüde kapayan bir karar olmuştur.

2) Urfa ilinde 230.897 dönüm arazi topraksız ve az topraklı çiftçi ailelerine dağıtılmış ve 12 adet toprak ve tarım reformu kooperatifi kurularak, bunlara 66 milyon lira civarında kredi açılmıştır.

3) Urfa ilinde başlatılmış olan altyapı yatırımları için 15 milyar lira harcanmış ve bu yatırımların büyük bir kısmı tamamlanmıştır.

4) Urfa ilinden başka Polatlı Beylikköprü'de 2.500 dönüm, Yozgat iline bağlı Sekilli köyünde de 6.500 dönüm arazi kamulaştırılmıştır.

(80) «Yeni Bir Toprak ve Tarım Reformu Kanununun lüzumu» **Toprak ve Tarım Reformu Dergisi**, sayı : 7, Kasım 1978.

Bu uygulamalardan başka, Urfa ilinde toprak ve tarım reformu ile ilgili olarak, sulama projeleri, 2225 km. köy, 333 km. il yolu yapımı, enerji nakil hatları ve trafo merkezleri, 225 köyün elektrikleştirilmesi, 2 bölge yatılı okulu, 4 bölge okulu, 1 temel eğitim okulu, 3 orta dereceli okul yapımı, 1 sağlık ocağı, 45 sağlık evi yapımı, gübre depoları, 1 yem fabrikası, tarımsal yerleşim ve örnek köy kurma yatırımları bulunmaktadır.

Ne varki bütün bu çalışmalar devam ederken, bir yandan da reformu engelleme çalışmaları sürmektedir. Bu şekilde 1975 yılına gelindiğinde, Demokratik Parti 1757 sayılı Kanunun usulsüzlük nedeniyle Anayasaya aykırı olduğu gerekçesini ileri sürmüş ve Anayasa Mahkemesine başvurarak kanunun iptalini istemiştir. Nihayet Anayasa Mahkemesi de 19 Ekim 1976 günü verdiği kararla kanunu şekil yönünden iptal etmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi iptal kararının Resmî Gazetede yayımlandıktan 1 yıl sonra yürürlüğe gireceğini de hükme bağlamıştır. İptal kararı 10 Mayıs 1977 tarih ve 15933 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmış ve kanun 10 Mayıs 1978 tarihinde yürürlükten kalkmıştır. Anayasa Mahkemesinin koyduğu 1 yıllık süre içinde yeni bir kanun hazırlanıp parlamentodan geçirilememiştir. Böylece toprak reformu konusu bu dönemde son bulmuştur.

E) 12 EYLÜL 1980 Sonrası Dönem

12 Eylül 1980'den sonra toprak reformu konusu 1982 yılı başında yeniden gündeme gelmiştir. Hükümet 1982 yılı başında yeni bir Toprak ve Tarım Reformu Kanun Tasarısı hazırlayarak Danışma Meclisine sevk etmiştir. 1982 Şubat ayında Geçici Komisyonunda görüşülmesine başlanan tasarı, 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu esas alınarak hazırlanmıştır. 18 Bölüm ve 235 esas, 9 geçici maddeden oluşan tasarinın getirdiği belli başlı hükümler şu şekilde özetlenebilir.

Tasarının amacı toprağın verimli olarak işletilmesi, birim alandan azamî ekonomik verimin alınması, ulusal kalkınmayı hızlandıracak tarımsal yapının kurulması, topraksız ve az topraklı çiftçilerin topraklandırılması, donatılması, desteklenmesi ve örgütlenmesinin sağlanmasıdır.

Tasarı uyarınca topraksız veya az topraklı çiftçiye dağıtılacak toprağın miktarı 1980 yılının 120.000 TL.'sına tekabül eden tarımsal geliri sağlayabilecek kadar olacaktır. Dağıtılacak toprak miktarı iklim ve doğa koşulları ile toprağın verimliliği ölçülerek belirlene-

cektir. Tasarıya göre köy kanununda gösterilen gerçek ve tüzelkişilere ait arazinin tamamı ile reform bölgesinde bulunan ancak verimli işletilmeyen veya doğrudan doğruya işletilmeyip de kiraya ya da ortakçılığa verilen arazinin tamamı kamulaştırılacaktır. Toprağı kamulaştırılan çiftçi ailesine sulu arazide 140 - 469 dönüm, kuru arazide ise 406 - 2065 dönüm arazi bırakılacaktır.

Kamulaştırılan arazinin bedelinin bir bölümü peşin para ile, kalanı da taksitle ya da sınaî bir kuruluşun hisse senetleri verilmek suretiyle ödenecektir.

Toprak ve tarım reformu uygulamalarına başlamadan önce yapılması gerekli işlemleri hükme bağlayan bölüme göre, Bakanlar Kurulu kararı ile toprak reformu bölgeleri ilan edilecek, bu bölgelere ait mevcut ve derlenecek bilgiler değerlendirilerek ihtiyaç ve olanak ölçüsünde, arazi kullanım planlaması, toprak ve su kaynaklarının geliştirme ve değerlendirilmesi, arazi geliştirme hizmetleri, altyapının geliştirilmesi, tarımsal yerleşim planlaması, arazi toplulaştırılması, modern tarım işletmelerinin kurulması, tarımsal girdi sağlanması, depolama ve pazarlama ihtiyaçları ile yasanın amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik diğer sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçları içeren bir bölge gelişme planı hazırlanacaktır.

Reform bölgesi olarak ilan edilen yerdeki arazi sahipleri veya zilyedleri, ilan tarihinden itibaren bir ay içinde bildirim formlarını doldurup ilgili mercilere vereceklerdir. Ayrıca bu bölgelerdeki çiftçiler de kendilerini çiftçi kütüklerine yazdıracaklar, kütüklere yazılmayan çiftçiler yasa ile sağlanan yardımdan yararlanamayacaklardır.

Bu bölgelerde Bakanlar Kurulu kararının yayım tarihinden itibaren temlik tasarruflar, reform uygulamasının mülkiyet dağılımı açısından sonuçlandırılmasına kadar durdurulacaktır. Bu arazi herhangi bir şekilde satış vaadine konu olamayacaktır. Bu durdurmanın süresi reform bölgelerinde 5 yılı geçemeyecektir. Ancak bu 5 yıllık süre içinde söz konusu araziler Ziraat Bankasına, Türkiye Ziraî Donatım Kurumuna ve Tarım Kredi Kooperatiflerine ipotek edilebilecektir.

Tasarıya göre müsteşarlık emrine geçecek arazi topraksız veya az topraklı çiftçi ailelerine dağıtılabileceği gibi, kiralanabilecek, yasanın gösterdiği amaçlara veya toplu iskân projelerinin gerçekleştirilmesini sağlamaya da kullanılabilecektir. Bu araziler gerekli hallerde devlet çiftliklerine de tahsis edilebilecektir.

Tasarı, toprak ve tarım reformunun desteklenmesi amacıyla reform bölgelerinde devlet çiftlikleri kurulmasını da öngörmektedir. Burada çalışan işçilere, istekleri halinde, çiftlikte çalıştıkları sürece aile işgücünü değerlendirmek üzere çiftliğin anatopraklarından olmak koşuluyla, müsteşarlık emrine geçmiş araziden bir miktar verilebilecektir. Bu miktar kuru arazide 10, sulu arazide 2 dönümü geçmeyecek, çiftlik işçisine sadece araziyi kullanma hakkı verilecektir.

Tasarıda gösterilen miktarlar hariç olmak üzere şu topraklar kamulaştırılabilecektir: mülhak ve mazbut vakıflara ait olup kurumlara, ticaret şirketlerine, derneklere, kooperatiflere ve bunların birliklerine ait arazi Köy Kanununda gösterilen gerçek ve tüzelkişilere ait arazinin tamamı; kamu tüzelkişilerin ve KİT'lere ait arazinin kamu hizmetinde kullanılmayan kısmı; reform bölgesinde bulunup da verimli olarak işletilmeyen veya doğrudan doğruya işletilmeyerek kiraya veya ortaklığa verilen arazinin tamamı.

Askerlik, tutukluluk, hükümlülük, uzun süreli hastalık, çalışmayacak kadar yaşlılık, sakatlık durumlarını belgeleyenlerin arazileri, dul kadınlarla vesayet altında bulunanların arazileri, yasama meclisi üyelerinin arazileri, bölgede toprak sahibine bırakılan miktarı aşmamak üzere kendilerine bırakılacak, geri kalan kısmı kamulaştırılacaktır.

Öğrenimde bulunanların ve yurt dışında çalışanlar ile meslek zanaat ve görevleri gereği ikametgâhları başka yerlerde olanların arazileri, o bölgede toprak sahibine bırakılan miktarın yarısını aşmamak üzere kendilerine bırakılacak, geri kalan kısmı kamulaştırılacaktır.

Kamulaştırma bedelinin saptanmasında rayiç bedel esas olmakla beraber, kamulaştırma bedelinin vergi değerinden fazla olmayacağı da tasarıda öngörülmektedir. Ancak vergi beyanı kamulaştırma tarihinden 1 yıl önce veya daha önce verilmiş ise, bu süre içindeki toptan eşya fiyatlarındaki artış oranında vergi beyanındaki değer yükseltilecektir.

Kamulaştırma karşılığının % 25'i peşin ödenecek, bu miktar 1 milyon TL.'den az olamayacaktır. Geri kalan miktar kamulaştırma tarihinden 1 yıl sonra başlamak ve 9 yılda ödenmek üzere 9 eşit taksitde bağlanacaktır. Her taksit 500 bin liradan az olamayacak, bu miktardan az taksitler bir önceki taksitle birlikte ödenecektir.

Tasarı uyarınca, sahibi bulunduğu araziye doğrudan doğruya işleten çiftçinin arazisinin tamamının kamulaştırıldığı durumlarda kamulaştırma karşılığının peşin ödenecek olan ilk taksidi 3,5 milyon liradan az olamayacaktır. Küçük çiftçi sayılanların topraklarının kamulaştırma karşılığı ise tamamı peşin ödenecektir.

Tasarıda, topraksız ve az topraklı çiftçilere ne kadar toprak verileceğine ilişkin açık rakam gösterilmemektedir. Ayrıca tüzelkişiler toprak dağıtımından yararlanamayacaklar; toprak dağıtımından yararlanacaklar, aile başkanları ve işletme kuracakları saptanan reşit ve mümeyyiz erkeklerdir.

Bu tasarı komisyonunda görüşülürken, Başbakan Bülend Ulusu; ekonomik gelişme olarak tarımda çağdaş teknoloji uygulanacağını, toprağın verimli şekilde işletileceğini söylemiş, «Hükümetimizin gündeminde bulunan toprak ve tarım reformunun ana amacı tarım toprağı üzerinde mülkiyetten kaynaklanan haklara saygı göstererek çiftçinin gelirinin yükseltilmesi ve dolayısıyla yaşama koşullarının iyileştirilmesi olduğunun tekrar edilmesinde yarar görüyorum» (81) demiştir. Yine Ulusu «sosyal patlamalara neden olabilecek doktriner bir toprak reformunun uygulanmasının Türkiye için geçerli olamayacağının baştan bilinmesinde yarar vardır. Gübre, tohum, alet, makine, mücadele ilaçları, yem, ziraî kredi gibi girdiler uygun zamanda ve asgarî fiyatla teminiyle destekleme alımlarının yaygınlaştırılması ve pazar organizasyonunun kurulması gibi çok yönlü hizmetleri kapsayan bir tarım reformu gibi uygulanacaktır» (82) diyerek toprak reformu konusunda Hükümetinin görüşlerini belirtmiştir.

Bu arada çeşitli kesimlerden ve Danışma Meclisinin bazı üyelerinden tasarıya tepkiler gelmeye başlamıştır. Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Yasa Tasarısını görüşen geçici komisyon daha önce genel kuruldan geri aldığı tasarıyı aynen benimsemiştir. Kabul edilen tasarıya göre reform amacıyla kamulaştırılmış arazinin amaca uygun olarak kullanma süresi 5 yıldan 10 yıla çıkarılmaktadır. Ancak 5 yıllık süresi dolmuş ve amaca uygun olarak kullanılmamış araziler hakkında eski sahiplerince açılan geri alma davalarında bu hüküm uygulanmayacaktır. Başbakan Bülend Ulusu ise büyük toprak sahipleri ve tarım kuruluşlarının temsilcileriyle yaptığı toplantıda «Toprak ve tarım reformu tasarısı aceleye geldi, tam olarak gözden geçirilmedi. Hükümet olarak tasarı üzerindeki tartış-

(81) «Ulus : Toprak Reformunun Amacı Çiftçinin Yaşama Şartlarını İyileştirmektedir», **Milliyet Gazetesi**, 7 Nisan 1982.

(82) **a.g.e.**

maları sürdürüyoruz. Huzursuzluk yaratacak bir toprak ve tarım reformu yasası çıkarılmayacak, mülkiyet hakkı zedelenmeyecektir. Reform toprak dağıtmak demek değil. Tarım reformu olacaktır» (83) demektedir. Böylece 1982 Nisan ayının son günlerine gelindiğinde Danışma Meclisinin bazı üyeleri tasarımı «ideolojik amaçlı» bulduklarını belirterek eleştirmişler, Tarım ve Orman Bakanı Sabahattin Özbek «Bu tasarı aynen yasalarsa perişan oluruz» (84) şeklinde açıklama yapmış, yine Özbek «Reform yaparak tarımını geliştiren bir ülkenin mevcut olmadığını, ancak reform yapıp da tarımını geriye götüren birçok ülkenin adını verebileceğini» söylemiştir (85).

Tasarımı hazırlayan ve savunan Devlet Bakanı İlhan Öztrak ise «Herkesi sefalete düşürecek bir reform düşünmediklerini ancak topraksız insanları mülkiyet düşmanlığı yapmaksızın köle gibi yaşamaktan kurtarmak zorunda olduklarını» (86) anlatmıştır.

Bu gelişmeler üzerine Toprak ve Tarım Reformu Kanunu Tasarısı Danışma Meclisi geçici komisyonunda görüşülürken, Hükümette de ayrıca ele alınmış, Bakanlar Kurulunun bu konudaki çalışmalarının sürdüğü tekrar tekrar açıklanınca, geçici komisyon tasarısının görüşülmesini süresiz olarak durdurmuştur. Bu aşamadan sonra Bakanlar Kurulu tasarımı yeniden düzenlemek üzere geri almıştır. Böylece 12 Eylül'den sonraki ilk toprak reformu girişimi bir sonuç getirmemiştir.

Bundan sonra 1 yıllık bir süre için toprak reformu konusu güncelliğini kaybetmiştir. 1983 yılı Haziran ayında Hükümet yeniden bir Toprak ve Tarım Reformu Kanunu Tasarısı hazırlamaya başlamıştır. Tarım ve Orman Bakanlığı ile Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığının hazırladığı tasarlardan ortaya çıkarılan tasarı daha sonra Ulusu Hükümeti tarafından komisyona sunulmuştur. 13 bölüm, 136 esas ve 8 geçici maddeden oluşan bu tasarı büyük ölçüde 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunundan esinlenerek hazırlanmıştır.

Komisyon tasarıda bazı değişiklikler yaparak «Toprak ve Tarım Reformu» yerine «Tarım Reformu» adını benimsemiş, «toprak» kelimesi tasarıdan çıkarılmıştır. Bu tasarı da ancak Danışma Meclisinin gündemine kadar girebilmiş, yaklaşan seçimler ve Danışma Meclisinin tatile girmesi nedeniyle görüşülemeden kalmıştır.

(83) «Ulus : Toprak Reformunda Mülkiyet Hakkı Zedelenmeyecek», **Milliyet Gazetesi**, 9 Nisan 1982.

(84) «Toprak Reformu Tasarısı Yeniden Düzenlenecek», **Milliyet Gazetesi**, 23 Nisan 1982.

(85) **a.g.e.**

(86) **a.g.e.**

K A Y N A K Ç A

- Akad, Tanju, **Toprak Reformu Kongresi 1978**, Ankara, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, 1978.
- Aktan, Reşat, Türkiye'de Toprak Reformu Çalışmaları, **Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme Semineri**, İstanbul, Ekonomik ve Sosyal Etütler Konferans Heyeti Yayını, 1971.
- Arık, Kemal Fikret, **Mukayeseli Toprak Reformu**, Ankara, TODAİE Yayını, 1961.
- Avcıoğlu, Doğan, **Türkiye'nin Düzeni**, C. 1-2, 12. Baskı, İstanbul, 1979.
- Barkan, Ömer Lütfi, **Türkiye'de Toprak Meselesi**, İstanbul, 1980
- Berzeg, Kazım, **Türk Tarım ve Toprak Repormu**, Ankara, 1972.
- Çeşitli Ülkelerde Toprak Repormu Uygulamaları. çev : Harun Pastanoğlu, Ankara, 1972.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, **Türkiye İstatistik Yıllığı 1959** (Yay. no : 380), Ankara, 1959.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, **Türkiye İstatistik Yıllığı 1982** (Yay. no : 1020), Ankara, 1977.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, **Türkiye İstatistik Yıllığı 1982** (Yay. no : 1020), Ankara, 1982.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, **1980 Genel Tarım Sayımı El Dökümü Geçici Sonuçları** (Yay. no : 928), Ankara, 1981.
- Devlet Planlama Teşkilatı, **I. II. III. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planları**.
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Genel Tarım Sorunları IV. Beş Yıllık Kalkınma Planını Özel İhtisas Komisyonu Raporu** (Yay. no : 1627), Ankara, 1977.
- Jacoby, Erich, **Man and Land**, New York, Tornbridge Printers, 1971.
- Karakuş, Nuri, «İtalya'da Toprak Repormu Uygulaması», **Toprak ve Tarım Reformu Dergisi**, Sayı : 2, Temmuz 1976.
- Kuyumcu, İbrahim, **Türkiye'de Toprak Sorunu süreci**, Ankara, 1976.
- Küçük, Sami, **Toprak ve Tarım Sorunu**, Ankara, 1969.

- Kürklühatipler, Mustafa, «Toprak ve Tarım Reformu Kanununun Uygulaması», **Toprak ve Tarım Reformu Dergisi**, Sayı : 6, Ağustos 1978.
- Mülayim, Ziya Gökalp, **Toprak Reformu ve Kooperatifleşme**, İstanbul, 1976.
- Özkök, Abdi, «Türkiye’de Toprak Dağılımı : Tarihsel Gelişme ve Bugünkü Durum», **Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme Semineri**, İstanbul, Ekonomik ve Sosyal Etütler Konferans Heyeti Yayını, 1971.
- Talim, Metin, «Türkiye’de Tarımın Yapısı ve Bu yapının iyileştirilmesine ilişkin Görüşler», **2. Türkiye İktisat Kongresi Tarım Komisyonu Tebliğleri**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını no : 1783, 1981.
- Taraklı, Duran, **Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları**, Ankara, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını no : 25, 1976.
- Tayşi, İsmet, «Tarımın Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi», **2. Türkiye İktisat Kongresi Tarım Komisyonu Tebliğleri**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı yayını no : 1783, 1981.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Dönem VII. İçtima 2, cilt 17, S. Sayısı 97, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Gerekçesi.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Dönem VII, İçtima 2, cilt 17, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Görüşmeleri.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Dönem VII, İçtima 2, cilt 18, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Görüşmeleri.
- Timur, Taner, **Türk Devrimi ve Sonrası 1919 - 1946**, Ankara, 1971.
- TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, **Toprak Repormu Kongresi**, Ankara, 1978.
- Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, **Uygulama ve Yasal Yönden Toprak ve Tarım Reformu**, Ankara, 1975.
- «Toprak Reformu Tasarısı Yeniden Düzenlenecek», **Milliyet Gazetesi**, 23 Nisan 1982.
- «Toprak ve Tarım Reformu Uygulamasından Doğan Güçlükler», **Toprak ve Tarım Reformu Dergisi**, Sayı : 8, Aralık 1979.
- Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, **Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri**, (Yayın no : 1), Ankara, 1961.
- Türkiye Ekonomi Kurumu İktisadî Araştırmalar Enstitüsü, **Toprak Reformu Semineri**, Ankara, 1966.

- Türkiye'de Toprak Reformu Semineri, Ankara, A. Ü. Hukuk Fakültesi Yayını no : 244, 1968.
- «Ulus : Toprak Reformunun Amacı Çiftçinin Yaşama Şartlarını İyileştirmek», **Milliyet Gazetesi**, 7 Nisan 1982.
- «Ulus : Toprak Reformunda Mülkiyet Hakkı Zedelenmeyecek», **Milliyet Gazetesi**, 9 Nisan 1982.
- Varlıer, Oktay, **Türkiye Tarımında Yapısal Değişme, Teknoloji ve Toprak Bölüşümü**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını no : 1636, 1978.
- Varlık, Muharrem, «Toprak Reformu Problemi ve 1757 Sayılı Yasanın Aksayan Yönleri» **Toprak ve Tarım Reformu Dergisi**, Sayı : 6, Ağustos 1978.
- «Yeni Bir Toprak ve Tarım Reformu Kanununun Lüzumu, **Toprak ve Tarım Reformu Dergisi**, Sayı : 7, Kasım 1978.
- Warriner, Doreen **Land Reform and Economic Development**, New York, McGraw Hill Series, 1964.
- World Bank, **Land Reform : Sector Policy Paper**, 1975.
- World Bank, **Agriculture : Sector Working Paper**, 1972.

