

TOPRAK VE TARIM REFORMU KANUNU VE PİLOT İL OLARAK URFA'DA UYGULANMASI (1973-1978)*

Doç. Dr. Ali Ata YİĞİT**

Öz

Osmanlı toprak düzeni bozulduğu ve giderek mirî topraklar özel mülk haline geldiği için topraksız çiftçiler meselesi ortaya çıkmıştı. Dolayısıyla Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren bu konu hükümetlerin önemli ve öncelikli işleri arasında yer aldı. Bu meyanda 1925 yılında devlet arazilerinden topraksız çiftçilere 200 dönüme kadar taksitle arazi satılması kararlaştırıldı. Ayrıca bu uygulamanın yaygınlaşması ve süreklilik kazanabilmesi için 1926 ve 1934 yıllarında İskân Kanunları kabul edilerek, aşiretlerin veya onlar adına ağaların eline geçmiş olan toprakların devlet mülküne dönüştürülmesi yolu açıldı. Böylece çok sayıda göçmene ve topraksız çiftçi ailelere toprak dağıtıldı. Buna rağmen istenilen sonuçlara ulaşılamadığı için 1945 yılında Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu çıkarıldı. Bu kanun yapılan bazı değişikliklere 1973 yılına kadar yürürlükte kaldı, ancak gerektiği ölçüde uygulanamadı.

1973 yılında daha kapsamlı olarak Toprak ve Tarım Reformu Kanunu kabul edildi. Verimliliği ve sosyal adaleti esas alan bu kanun, 17 bölüm ve 237 maddeden oluşuyordu. Kanunun uygulanmasına Urfa ili pilot bölge seçilerek başlandı ve 1978 yılına kadar devam etti. Bu kanun kapsamında Urfa ilinde 1.616.090 dönüm arazi kamulaştırıldı. Ayrıca dağıtılacak 1.000.000 dönümden fazla hazine arazisi vardı. Böylece 30.000 civarında olduğu tespit olunan topraksız ailelerin toprak sahibi olabileceği ortaya çıktı, ancak sadece 1.218 aileye toprak verilebilirdi. Dahası bu aileler, kanunun Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmesi ve yerine yeni düzenlemenin yapılmamış olması dolayısıyla tapu sahibi olamadılar. Bununla birlikte Urfa, tarımın gelişmesi ve verimliliğin artması için yol, su, elektrik ve eğitim alanında yapılan birçok yatırım kavuştu.

* Bu makale, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi tarafından 6-8 Nisan 2018 tarihlerinde düzenlenen III. Uluslararası Osmanlı Sancağından Cumhuriyet Kentine Urfa Tarihi Sempozyumu'nda bildiri olarak sunulmuştur.

** Giresun Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü Öğretim Üyesi.

Bu araştırmada Türkiye'nin Osmanlı'dan intikal eden toprak meselesi ve bu meselenin halledilebilmesi için sürdürülen çabaların sonuncusu olan Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun Urfa'da uygulanması incelenmektedir. Birçok kurum ve kuruluşun işbirliği yaparak gerçekleştirdiği çalışmaların neden tamamlanamadığı tahlil edilmektedir. Ayrıca meselenin arka planı dikkate alınarak kronikleşmesinde iktisat-siyaset ilişkisi yorumlanmaktadır. BCA belgeleri, TBMM Zabıtları, resmî yayınlar ve araştırma eserlerinden yararlanılarak konuya açıklık getirilmiştir.

Anahtar kelimeler: Tarım, Toprak, Reform, Urfa.

Land And Agricultural Reform Law And Its Implementation In Urfa As Pilot Province

Abstract

As Ottoman land arrangement got out of order and lands miri (state owned land) started turning into private properties gradually, farmers without lands emerged as an issue. Therefore, this matter has taken a place among significant and primary proceedings of governments since the early years of the Republic. In the meantime, it was resolved that landed property up to 200 decares (donum) from state lands be sold to farmers without lands to be paid back by installments in 1925. Additionally, Settlement Laws were adopted in 1926 and 1934 in order to maintain and disseminate this practice, paving the way for the conversion of the lands that had fallen in the hands of family clans or aghas (tribal landowners) on their behalf into public properties. In this way, lands were distributed to a great number of immigrants and farmer families without lands. That the governments failed to achieve intended results in spite of all these attempts led to The Law for Providing Land to Farmers adopted in 1945. This law with its amendments remained in force until 1973; but it could not be implemented as necessary.

Land and Agricultural Reform Law was enacted in 1973, in a more comprehensive way this time. Based on productivity and social justice, this law consisted of 17 chapters and 237 articles. Urfa province was selected as pilot area to implement the law, and this practice went on until 1978. 1,616,090 decares of landed property was nationalized in Urfa province within the scope of the law. Furthermore, treasury lands over 1,000,000 decares were available to be distributed. Hence it became evident that the families without lands, ascertained to be around 30,000, could as well acquire lands; but only 1,218 of which could be given lands. What is more, those families could not obtain title deeds as the law was abolished by the Constitutional Court, and no new regulation was enacted in its stead. Having said that, Urfa reached numerous investments made in the field of road, water, electricity and education in order to improve agriculture and enhance productivity.

This research study examines Turkey's issue of lands inherited from the Ottoman Empire, and implementation of the Land and Agricultural Reform Law in Urfa as the last of the attempts to resolve the matter; analyzes the reasons why procedures carried out in cooperation with several institutions and organizations could not be finalized; comments on the economics-politics relation with regards to reasons leading to be chronic of the issue with a focus on its background; and sheds light on the subject by drawing upon documents from the Republican Archive of the Prime Ministry, minutes from The Grand National Assembly of Turkey, official publications and research works.

Keywords: Agriculture, Land, Reform, Urfa.

Giriş

Bir üretim aracı olarak toprağın önemi tarih öncesi devirlerden itibaren bilinmektedir. Bundan dolayı toprağın mülkiyeti konusu, tartışmaların ve çatışmaların sebebi olmuş ve zamanla devletlerin rejimi ile toprağın hukuku arasında anlamlı bir ilişki ortaya çıkmıştır. Nitekim Osmanlı toprak düzeni devletin yalnız iktisadi hayat üzerindeki denetimini değil, aynı zamanda askerî ve idari yapısını yansıtır. Bu düzenin temeli, tarla vasfına haiz olan, yani sürülen, ekilen ve hububat yetiştirilen toprakların devlete ait olmasına dayalıdır. Devlete veya hükümete aitliği ifade eden ve mirî adıyla anılan bu toprakların işletilmesi orada yaşayan köylü ailelerin kiracı konumunda olmalarıyla sağlanmaktaydı. Bu husus genel olarak dirlik veya tımar adıyla bilinmektedir. Bu sistemin idaresi ise, söz konusu toprakların gelirleri ölçüsünde has, zeamet ve tımar esasına göre taksim edilerek, belirli bir hukuk dairesinde gerçekleşiyordu. Böylece iktisadi olduğu kadar, askerî yönü de olan bir teşkilat ortaya çıkmakta ve merkezî yapı içinde denetlenmekteydi. Zira nüfusun büyük çoğunluğunu teşkil eden köylülerin bir nizam içinde tutulmasına, güvenliklerinin sağlanmasına ve en temel ihtiyaç maddesi olan hububat üretiminin devamlı olarak ve öngörülebilir biçimde gerçekleştirilmesine son derece önem verilmekteydi.

Salyane uygulamasına tabi bölgeler hariç, diğer yerlerde tımar hukuku geçerliydi. Bu hukukun konumuz açısından önemli olan ve ana hatlarıyla değişmeyen tarafı intikale ilişkin düzenlemeleridir. Bilindiği üzere has araziler padişah ve hanedan mensupları ile devletin üst düzey yöneticilerine verilirdi. Şu var ki, yöneticiler kendilerine tahsis edilen topraklara sadece görevde kaldıkları sürece sahip olabilirdiler. Genellikle orta düzey yöneticilerden oluşan zeamet sahipleri ise, bu haklarını ömür boyu koruyabildikleri gibi, ölümlerinden sonra oğullarına da intikal edebilirdi. Üçüncü grupta yer alan -ve aynı zamanda dirlik gibi toprak sisteminin ortak adı olan- tımar ise, sipahilere ve bazı hizmetlere memur edilmiş kişilere verilirdi. Tımarlar da sahiplerinin ölümleri hâlinde oğullarına intikal ederdi.

Belirtmek gerekir ki, has, zeamet veya tımar sahiplerinin ölüm veya herhangi bir sebeple değişmesi, söz konusu araziler üzerinde çiftçi olarak hayatını idame ettiren ailelerin hak ve hukuklarını değiştirmezdi. Zira toprağın sahibi konumunda olanlar gerçekte toprağın mülkiyetine değil, topraktan kaynaklanan devlet gelirlerini toplama yetkisine sahiplerdi. Nitekim devlet gerekli gördüğü ve istediği vakit tımarları ellerinden alabilir, bir başkasına verebilirdi. Buna mukabil toprağı işleyen köylülerin toprak üzerindeki hak sahipliğinin daha sağlam bir temeli vardı. Halil İnalçık; mirî arazilerin tapulu ve mukataalı olarak ikiye ayrıldığını, tapulu arazilerin satılamayan, hibe ve vakfedilemeyen, köylü ailelerin tasarrufunda işletilen ve babadan oğula geçen, böylece devamlılık arz eden bir özellikte olduğunu belirtmektedir. Mirî mukataalı arazilerin ise, köylü tarafından işlenmeyen ve tahrir defterlerinde hâlî kaydıyla yer alan topraklar olduğunu ve boş kalmaması için belli bir

bedel karşılığı özel şahıslara kiralandığını açıklamaktadır.¹ Hiç şüphesiz miri toprakların çok büyük kısmını tapulu araziler teşkil etmekteydi. Dolayısıyla bu topraklar üzerinde yaşayan çiftçi aileleri, nesiller boyu ekip biçtikleri ve hukuken parçalanmasına izin verilmeyen arazilerin resmen kiracısı, ama fiilen sahibi olmuşlardı.

Anlaşılacağı üzere Osmanlı toprak sistemi tarlaların mülkiyeti ile işletilmesine yönelik tasarruf hakkını birbirinden ayrı düzenlemiş, böylece arazilerin ağaçlandırılması, imara açılması veya parçalanması önlenerek tarla vasfı korunmuştur. Diğer taraftan üretim ve devlet gelirleri devamlılık arz eden bir düzene kavuşturulmuş ve beraberinde askerî teşkilatlanmanın ihtiyaç duyduğu kuvvetler her an hazır hâle getirilmiştir. En önemlisi emeği ve alın teri ile geçimini sağlayan köylülerin iktisadi düzenleri devlet ricaline ve diğer nüfuzlu kişilere karşı korunmuştur.

Osmanlı Devleti, toprak sistemine dair geliştirdiği hukuku uzun bir dönem korumuş, bunun için kanunlar çıkarmış,² fakat 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bozulmasını önleyememiştir. Nitekim Koçi Bey tarafından hazırlanan ve IV. Murad'a sunulan meşhur risalede; 1574/1575 (H.982) yılından sonra devlet ricalinde menfaat ilişkilerine göre başlayan değişimin toprak düzenini bozduğuna, Celâli eşkiyasının türediğine ve Urfa'nın da aralarında bulunduğu birçok Anadolu vilayetinde yağma yapıldığına yer verilmektedir.³ Meselenin kronikleşmesi ise, Tanzimat'tan sonra dirlik sistemine son verilmesine rağmen, yerine yeni bir sistemin kurulamaması sebebiyle olmuştur. 1858 tarihli Arazi Kanunu önemli düzenlemeler getirmekle birlikte, Halil Cin'in işaret ettiği üzere; miri arazinin mülk hâline geçişini âdeta kolaylaştırmıştır.⁴ Böylece toprak meselesinin giderek büyüdüğü ve cumhuriyet dönemine intikal eden kronik bir mesele olarak kaldığı açıktır.

1. Toprak ve Tarım Reformu Kanunu

Toprağın mülkiyeti konusu ilk olarak Büyük Zafer'den sonra İzmir'de toplanan Türkiye İktisat Kongresi'nde gündeme geldi. Çiftçilerle ilgili meseleler arasında yer alan ve kabul edilen karar şöyledir: "*Ecnebilere hakk-ı mülkiyet tanımamak şartıyla arazi-i emiriyede hakk-ı mülkiyetin mutasarrıfına bilâ kayd-ü şart temini.*"⁵ Bu kararda geçen arazi-i emiriye tabiri, rakabesi hazineye ait olan devlet arazilerini;⁶ mutasarrıf ise, bu arazileri işletenleri ifade eder.

¹ Halil İnalçık, "Osmanlı Tarihinde Dönemler: Devlet-Toplum-Ekonomi", *Osmanlı Uygarlığı*, Cilt: 1, Yay. Haz.: Halil İnalçık - Günsel Renda, Kültür Bakanlığı Yay., İstanbul 2003, s. 172-173.

² Bkz. M. Tayyip Gökbilgin, "Kanunî Sultan Süleyman'ın Tımar ve Zeamet Tevcihi İle İlgili Fermanları", *İ.Ü. Tarih Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 22, İstanbul 1968, s. 35-48.

³ *Koçi Bey Risalesi*, Yay. Haz.: Yılmaz Kurt, Ecdâd Yay., Ankara 1994, s. 23-28, 34-38, 47-50, 63-74, 93-96.

⁴ Halil Cin, *Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması*, Kültür Bakanlığı Yay., Ankara 1978, s. 439.

⁵ A. Gündüz Ökçün, *Türkiye İktisat Kongresi*, 4. bs., Sermaye Piyasası Kurulu Yay., Ankara 1997, s. 336.

⁶ Daha geniş açıklama için bkz.: Mehmet Zeki Pakalın, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, Cilt: 1, MEB Yay., İstanbul 2004, s. 68-71.

Böylece Tanzimat'tan sonra gelişen fiili durumun resmileşerek, miri toprakların kayıtsız şartsız özel mülk hâline gelmeleri istenmektedir. Söz konusu karara işçi delegeleri hayır oyu verirken, tüccar delegeleri çoğunlukla evet, çiftçi ve sanayici delegeleri ise oy birliği ile evet demişlerdir.⁷ Kullanılan oy-lardan ve tespit olunan bazı isimlerden anlaşıldığı kadarıyla, çiftçi delegeleri arasında ziraat yaparak geçimini sağlayan küçük aile işletmelerinin sahiplerinden daha çok toprağın sahibi konumunda olan beyler, ağalar, reisler ve milletvekilleri bulunmaktaydı.⁸ Dolayısıyla kabul edilen karar gerçek çiftçilerin tercihini değil, toprak düzeninin bozulmasıyla güç kazanan, toprakla ilişkili ağaların, beylerin ve aşiret reislerinin tercihini yansıtmaktaydı. Ayrıca sahip oldukları nüfuzu ve dayanışma içinde olduklarını göstermekteydi. Bu durum sonraki yıllarda toprak reformlarına karşı ortaya çıkacak tepkiler için önemli bir karinedir.

Cumhuriyet'in ilanından sonra toprakla ilgili ilk düzenleme 18 Mart 1924 tarihinde kabul edilen Köy Kanunu'nda yer aldı. Bu kanunla Türkiye İktisat Kongresi'nin ilgili kararına uygun olarak yabancı şahısların ve yabancılara ait şirket ve cemiyetlerin köylerde arazi veya herhangi bir emlak almaları yasaklandı. Ayrıca köylerde ikamet edebilmeleri Dâhiliye Vekâleti'nin iznine bağlandı.⁹ Arazi-i emiriyenin durumuna ilişkin özel bir kayıt getirilmemekle birlikte, 1925 Yılı Bütçe Kanunu'na eklenen bir maddeyle devlet arazilerinden topraksız çiftçi ailelere 200 dönüme kadar taksitle arazi satılması kararlaştırıldı. Böylece bütçe geliri artırılırken, dolaylı olarak ve kısmen de olsa toprak meselesi halledilmiş olacaktı. Buna rağmen kanun gerektiği gibi tatbik edilemedi. Zira bir rahatsızlığa yol açtığı daha meclis müzakereleri sırasında anlaşılmaktaydı. Mesela Eskişehir Milletvekili Abdullah Azmi Efendi; devlete ait arazilerin miktarı her neye balığ olursa olsun, kıymeti tespit edilmek suretiyle elinde tutanlara terk edilmesini talep etmişti. Ayrıca herhangi bir köylünün bütün araziye sürmediğini, gücü yettiği miktar kadar sürdüğünü ve arazisiz kimse kalmadığını iddia etmekteydi. Konya Milletvekili Musa Kâzım Efendi ise, toprakların rakabesinin devlete ait olduğunu, fakat çiftçilerin de yararlanma hakkı bulunduğunu belirterek, bu durumun dikkate alınmadan devlet malı addedilmesinin esasen doğru olmadığını, amacın ziraatı temin etmek ve gelir sağlamak olduğunu, bunun için bedelsiz olarak ekenlere verilmesi gerektiğini ifade etmiştir.¹⁰

Arazi-i emiriyenin hukukunu tartışmalı hâle getiren asıl husus, 1926 yılında kabul edilen Türk Medeni Kanunu ile ortaya çıktı. Zira bu kanun, Osmanlı hukukunun aksine zaman aşımını iktisap sebebi saymaktaydı.¹¹ Bundan dolayı uzun yıllar sürecek tartışmaların yolu açılmış, fakat bir başka

⁷ Ökçün, *a.g.e.*, s. 336.

⁸ İlgili isimler için bkz.: Ökçün, *a.g.e.*, s. 153-169.

⁹ Kanunun tam metni için bkz.: *Düstur*, 3. Tertip, C. 5, 2. bs., Devlet Matbaası, Ankara 1948, s. 336-355.

¹⁰ *TBMM Zabıt Ceridesi*, C. 18, Devre: 2, İçtima Senesi: 2, 15.4.1341 (1925), s. 45-50. (<https://www.tbmm.gov.tr/arsiv.htm>).

¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz.: Cin, *a.g.e.*, s. 498-527.

kanun ile aşirete dayalı toprak ağalığı sona erdirilmek istenmiştir. 14 Haziran 1934 tarihinde kabul edilen İskân Kanunu; aşiretlere hükmi şahsiyet tanımadığı gibi, daha evvel *“herhangi bir hüküm veya vesika ile veya örf ve âdetle aşiretlerin şahsiyetlerine veya onlara izafetle reis, bey, ağa ve şeyhlerine ait olarak tanınmış, kayıtlı, kayıtsız bütün gayrimenkullerin devlete geçmesine”* hükmetmekteydi. Ayrıca *“bu gayrimenkullerin göçmenlere, mültecilere, göçebelere, naklolunanlara, topraksız veya az topraklı yerli çiftçilere dağıtılacağı”* belirtilmekteydi (Madde: 10).¹² Barkan, bu kanunla 1938 yılı sonuna kadar toplam 88.695 aileye toprak verildiğini yazmaktadır.¹³ Şu var ki, bu kanun daha çok siyasi düşüncelerle hazırlandığı ve bu sebeple aşirete dayalı olmayan toprak ağalığını dikkate almadığı için toprak reformu açısından zayıf ve noksan olmuş ve beklenen sonucu vermemiştir.

Söz konusu İskân Kanunu’ndan sonra doğrudan toprak meselesiyle ilgili olmak üzere 11 Haziran 1945 tarihinde Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu kabul edildi.¹⁴ Bu kanun yapılan bazı değişikliklerle 1973 yılına kadar yürürlükte kaldı. Hedeflenen amaç topraksız çiftçilerin topraklandırılması ve aynı zamanda büyük toprak sahiplerinin siyasi gücünün kırılmasıydı. Ancak yöntem olarak kamulaştırmaya yer verildiği için arazi-i emiriyenin fiilen özel mülk hâline geldiği de zımnen kabul edilmiş olmaktadır. Buna rağmen bu kanun gerektiği ölçüde uygulanamadı. Çok partili hayata geçilmesiyle ortaya çıkan seçim endişeleri hükümet üzerinde etkili oldu. O kadar ki, kanunun müzakereleri sırasında eleştirilerde bulunan, kamulaştırmayla ilgili 17. maddenin üretime büyük zarar vereceğini belirten ve *“daimi bir toprak emniyetsizliği ve istikrarsızlığının”* meydana geleceğini iddia eden,¹⁵ büyük toprak sahiplerinden Seyhan Milletvekili Cavit Oral; 1948 yılında kurulan 2. Hasan Saka Hükümeti’nde ve 1949’da kurulan Şemsettin Günaltay Hükümeti’nde Tarım Bakanı oldu.

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu amacına uygun tarzda tatbik edilmediği için kanunun yürürlükte olduğu yıllar boyunca toprak meselesi güncelliğini korumaya devam etti. Zira dağıtım yapılan toprakların neredeyse tamamı doğrudan devletin tasarrufunda olan arazilerden yapılmıştı. Konunun daha kapsamlı olarak tartışılması ise, 1961 Anayasası’nın yürürlüğe girmesinden sonra oldu. Anayasanın temel hak ve hürriyetleri öne geçiren, insanı ve bireyi yüce bir değer olarak kabul eden genel yapısının yanı sıra, 37. madde ile doğrudan toprak konusuna yer verildi. Bu maddede; *“devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini gerçekleştirmek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amaçlarıyla gereken tedbirleri alır”* denilmektedir.¹⁶ Buradan hareketle 1960’lı yıllar boyunca konuyla ilgili uzmanlar tara-

¹² “İskân Kanunu”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 2733, 21 Haziran 1934.

¹³ Ömer Lütfi Barkan, “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Türkiye’de Zirai Reformun Ana Meseleleri”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 6, Sayı: 1-2, 1946, s. 62.

¹⁴ “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 6032, 15 Haziran 1945.

¹⁵ *TBMM Tutanak Dergisi*, Cilt: 18, Dönem: 7, Toplantı: 2, 1.6.1945, s. 32-35.

¹⁶ “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 10859, 20 Temmuz 1961.

findan çok sayıda makale ve kitap neşredildi. Ne var ki böylesi bir ortamda, 28 Haziran 1966 tarihinde büyük toprak sahiplerini memnun edecek Tapulama Kanunu çıkarıldı.¹⁷ Bu kanunla, arazilere “*nizasız ve fasılasız en az yirmi seneden beri malik*” olanların zilyetleri kabul edilerek, arazi-i emiriye kapsamındaki mülklerin özel mülk hâline gelmeleri süreci tamamlanmış oldu. Böylece yapılması anayasa hükmü hâline gelen toprak reformunun gerçekleştirilmesi, ancak devlete ait toprakların dağıtılması veya özel mülklerin kamulaştırılması suretiyle mümkün olabilecekti.

Bu meyanda Yüksek Planlama Kurulu tarafından Toprak Reformunun Temel İlkeleri ve Stratejisine ait esaslar hazırlandı ve 5 Ağustos 1971 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edildi. Buna göre toprak reformu; “*toprak mülkiyet dağılımının, toprağın işletme şeklinin ve işletme ile ilgili kurumsal yapının sosyal adalet ve verimlilik ilkelerine uygun olarak demokratik yoldan ve anayasa çerçevesinde düzenlenmesi*” olarak tanımlandı. Reform yoluyla; “*topraksız ve az topraklı çiftçi ailelerinin insan onuruna yaraşır bir yaşama düzeyine kavuşmalarının amaçlandığı*” belirtilerek, toprak sahibi olmalarını temin etmek suretiyle, “*Türk çiftçisinin sosyal ve ekonomik yaşantısında köklü değişiklikler yapılacağı*” açıklandı. Buradan hareketle “*mülkiyet ve tasarruf rejiminin yeniden düzenlenmesi ve tarımda mülkiyet hakkının sınırlandırılması*” gerektiği belirtildi. Ayrıca toprak reformunun ekonomik ve sosyal amacının yanı sıra siyasi amacının da olduğu ifade edilerek; “*mülkiyet dağılımı ve toprağı tasarruf düzeninin yapısında saklı bulunan hürriyetleri kısıtlayıcı engellerin kaldırılmasıyla, kırsal topluluklarda demokrasinin yerleşeceği*” belirtildi.¹⁸

Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen bu karara rağmen, reforma dair kanunun hazırlanması ve kabul edilmesi kolay olmadı. Çünkü arka arkaya hükümet değişiklikleri oldu ve reformun kapsamı genişletildi. 1. Nihat Erim Hükümeti döneminde Başbakanlığa bağlı olarak Toprak Reformu Komisyonu kurulmuş¹⁹ ve Haldun Derin Başkanlığı'ndaki bu komisyon tarafından bir taslak hazırlanmıştı. 2. Nihat Erim Hükümeti'nin programında söz konusu reform kanununa *tarım* da dâhil edildi.²⁰ Daha sonra Ferit Melen Hükümeti kuruldu ve ondan sonra kurulan Naim Talu Hükümeti zamanında, 25 Haziran 1973 tarihinde oldukça kapsamlı bir düzenlemeyle Toprak ve Tarım Reformu Kanunu kabul edildi.²¹ 17 bölüm ve 237 maddeden oluşun bu kanun, söz konusu *temel ilkeler* doğrultusunda verimliliği ve sosyal adaleti esas almaktaydı. Bu amaçla ihtiyaç duyulan arazilerin kamulaştırılması, toplulaştırılması, topraksız veya az topraklı çiftçi ailelerine dağıtılması, yapılacak çalışmalara yardımcı olmak amacıyla Toprak ve Tarım Reformu Kooperatiflerinin kurulması işleri ayrıntılı olarak tespit edildi.

¹⁷ “Tapulama Kanunu”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 12346, 12 Temmuz 1966.

¹⁸ *Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi (BCA)*, 30.18.1.2 / 270.56.5, 5 Ağustos 1971.

¹⁹ *BCA*, 30.18.1.2 / 270.61.8, 19 Ağustos 1971.

²⁰ “Başbakan Nihat Erim Tarafından 16.12.1971 Tarihinde Millet Meclisinde Okunan Hükümet Programı”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 14051, 23 Aralık 1971.

²¹ “Toprak ve Tarım Reformu Kanunu”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 14599, 19 Temmuz 1973.

Bu kanunun kabul edilmesinden yaklaşık bir yıl önce, söz konusu *strateji* uyarınca Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu²² çıkarılarak, gerekli organizasyonun yapılması ve çalışmaların herhangi bir aksamaya meydan vermeden düzenli olarak yürütülmesi ve arazilerin muvazaalı olarak el değiştirmesinin önlenmesi amaçlandı. Bunun için başbakana bağlı, tüzel kişiliğe sahip ve katma bütçe ile yönetilen bir kuruluş olmak üzere, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı kuruldu. Teşkilat yapısı asıl reform kanununda yer aldı. Buna göre merkez teşkilatı; Merkez Koordinasyon Kurulu, Araştırma ve Eğitim Enstitüsü ile Toprak ve Tarım Reformu Bölge Başkanlıklarından oluşmaktaydı. Kanunun tatbik edilebilmesi ve istenilen sonuçların alınabilmesi birçok bakanlığın ve kuruluşun işbirliğini gerektirdiği için Merkez Koordinasyon Kurulu son derece önemliydi. Başbakan veya yetkili Devlet Bakanının çağrısı üzerine toplanan kurula; Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarı ve gerekli görüldüğü görevlileri, Devlet Planlama Teşkilatı, Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Köy İşleri Bakanlığı, Orman Bakanlığı Müsteşarları; Tapu ve Kadastro, Devlet Su İşleri, Harita ve T.C. Ziraat Bankası Genel Müdürleri katılacaktı. Gerekli görülen hâllerde diğer bakanlık ve kuruluşların temsilcileri de üye olarak çağrılacaklardı. Anlaşılacağı üzere amaçlanan reform devlet politikası olarak yürütülecek ve ancak bu şekilde başarıya ulaşabilecekti.

Belirtmek gerekir ki, toprak reformunun tarımla birlikte ele alınmasıyla yapılacak işlerin kapsamı genişlemiş ve reform ihtiyacını ortaya çıkaran asıl mesele gölgelenmiştir. Zira meselenin mirî toprakların özel mülkiyete dönüşmesinden kaynaklandığı ve böylece mülkiyetin dağılımında çok büyük ölçüde bir çarpıklık meydana geldiği unutulmuştur. Hamid Sadi'nin verdiği bilgiye göre; nüfusun %80'inin köylerde yaşadığı 1920'li yıllarda, ekili toprakların %35'i 33.000 dolayında aileye aitti ve bu ailelerin toplam 8.000.000 hektar arazisi vardı.²³ Ortaya çıkan bu çarpıklığın Urfa'nın da aralarında bulunduğu bazı vilayetlerde daha geniş ölçüde yansıdığı biliniyordu. Sürdürülen birçok çabaya rağmen bu durumun pek değişmediği de inkâr edilemez bir vakıa idi. Nitekim 1960'lı yıllara ilişkin bir araştırmada Urfa'da topraksız ailelerin oranı %53.7 olarak tespit edilmiş, toprağı olan ailelerin ise yaklaşık %20'sinin 20 dönümden daha az toprağına sahip olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca çok sayıda köy şahıslara, ailelere ve sülalelere ait bulunuyordu.²⁴

Dolayısıyla meselenin iktisadi yönü kadar tarihi ve sosyolojik bir temeli vardı. 1973 yılında Toprak ve Tarım Reformu Kanunu yürürlüğe girdiğinde, artık devlet topraklarının özel mülk hâline gelmesi tartışılmıyordu. Bu özel mülklerden bir kısmının hangi kriterlere göre kamulaştırılacağı ve bedellerinin nasıl ödeneceği üzerinde durulmaktaydı. Bu hususlar söz konusu kanunla ayrıntılı olarak belirlenmekle birlikte, çok fazla teknik çalışmayı ve birimler

²² "Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu", *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 14257, 26 Temmuz 1972.

²³ Hamid Sadi, *İktisadi Türkiye*, Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Yay., İstanbul 1932, s. 68.

²⁴ Abdi Özkök, "Türkiye'de Toprak Dağılımı: Tarihsel Gelişme ve Bugünkü Durum", *Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme Semineri*, Ekonomik ve Sosyal Etütler Konferans Heyeti Yay., İstanbul 1971, s. 13.

arasında işbirliğini gerektiren özelliği dolayısıyla gerçekleştirilmesi ve tamamlanması kolay değildi. Bunun için istikrarlı ve güçlü bir siyasi yapıya ihtiyaç vardı, ancak meclis aritmetiği ve kutuplaşan siyasi oluşumlar buna imkân vermiyordu. Nitekim kanunun kabul edildiği 25 Haziran 1973'ten, yürürlükte kaldığı 10 Mayıs 1978 tarihine kadar geçen beş yıl zarfında yedi ayrı hükümet kuruldu. Ön Tedbirler Kanunu dikkate alındığında hükümet sayısı sekiye çıkmaktadır. Üstelik bu hükümetlerin tamamı ya koalisyon veya azınlık hükümeti olarak kurulmuştur. Dolayısıyla hem istikrar sağlanamamış, hem de siyasi irade zayıf kalmıştır. Her hükümet değiştiğinde kanunun tatbikinden sorumlu bakanların değişmesi ve bu durumdan başta Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarı olmak üzere üst düzey bürokratların etkilenmiş olması da olumsuzluğu artırmıştır. Nitekim söz konusu beş yılda beş müsteşar atandı. Sırasıyla Sabahaddin Alpat, Hüseyin Saim Kendir, İsmail Orhan Türköz, Latif Gökçek ve Arif Hikmet Uğur görev yaptılar.²⁵ Bu tablo içinde verimli bir çalışma ortamının sağlanamadığı açıktır. Müsteşarlık bünyesinde çalışan ve bir yılı aşkın Urfa'da görev yapan Tekelioğlu, "kamulaştırmalarda özellikle belirli bir dönemden sonra son derece duyarsız, tembel, isteksiz davranıldığını" belirterek, bu duruma dikkat çekmektedir.²⁶

Reformun amacına ulaşabilmesi için aynı zamanda konuyla ilgili araştırmaların yapılması, görev alacak personelin hizmet içi eğitiminin sağlanması ve çiftçi ailelerinin bilgilendirilmesi son derece önemliydi. Bunun için Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı bünyesinde Araştırma ve Eğitim Enstitüsü kurularak yönetmeliği hazırlanmış²⁷ ve bu kapsamda çok önemli çalışmalar yapılmış, fakat diğer birimlerle birbirini tamamlayan çalışma süreci oluşturulamamıştır. Zaten ilgili yönetmeliğin çıkarılabilmesi reform kanunundan ancak 2,5 yıl sonra mümkün olmuştur. Oysa eğitim programlarının gelişmesi ve yaygınlaşmasına bağlı olarak, toprağa kavuşmuş çiftçi ailelerin gerekli bilgilerle donatılması ve bir araya gelerek Toprak ve Tarım Reformu Kooperatiflerinin kurulması da amaçlanmaktaydı. İlk örnekleri Urfa'da kurulan kooperatifler yoluyla reformun başarıya ulaşması için iktisadi ve sosyal değişime aracılık etmesi beklenmekteydi. Zira kooperatiflerin kuruluş amacının, kooperatif ortaklarının tek başına yapamayacakları veya birlikte yapılmasında fayda bulunan işleri yapmak olduğu, buradan hareketle üretimin artırılması, değerlendirilmesi ve pazarlanmasının sağlanacağı, Toprak ve Tarım Reformunun gerçekleşmesine yardımcı olunacağı ilgili yönetmelikte yer almaktaydı.²⁸

Hem eğitimle hem de kooperatiflerle bağlantılı bir diğer unsur *köy tarım önderleri* kadrosunun teşkil edilmesiydi. Amacı ve kapsamı bir yönetmelikle be-

²⁵ BCA, 30.11.1.0 / 395.53.3, 22 Ekim 1973; BCA, 30.11.1.0 / 399.13.19, 11 Mart 1974; BCA, 30.11.1.0 / 410.19.11, 28 Nisan 1975; BCA, 30.11.1.0 / 453.51.10, 8 Ağustos 1977; BCA, 30.11.1.0 / 470.26.2, 6 Mart 1978.

²⁶ Yavuz Tekelioğlu, "Toprak Reformu ve Urfa Deneyimi", *Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri*, Yay. Haz.: Sonay Bayramoğlu Özüurlu, Memleket Yay., Ankara 2010, s. 43.

²⁷ "Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı Araştırma ve Eğitim Enstitüsü Genel Müdürlüğü Yönetmeliği", *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 15482, 28 Ocak 1976.

²⁸ "Toprak ve Tarım Reformu Kooperatifleri ve Üst Örgütleri Yönetmeliği", *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 15097, 19 Aralık 1974.

lirlenmişti.²⁹ Öncelikli olarak ziraat mühendisi, orman mühendisi ve veterinerlerden seçilen ve özel bir eğitime tabi tutulan köy tarım önderleri; zirai verimin artırılması, doğal kaynakların en elverişli tarzda işletilmesi ve korunması ile ilgili tedbirleri almak ve bunların uygulamasını çiftçilere göstermek ve öğretmekle görevliydi. Toprak ve Tarım Reformu Kooperatifi kurulan yerlerde kooperatif müdürü, aynı zamanda köy tarım önderi olmaktaydı (Madde: 1, 3, 4).

Siyasi istikrarın sağlanamamasından dolayı amaçlanan reformun devlet politikası hâline getirilmesi ve milli bir davaya dönüşmesi mümkün olmadı. Buna rağmen pilot il olarak uygulandığı Urfa'da kamulaştırma işlemleri büyük bir hızla gerçekleştirildi ve programın başarıya ulaşması için olağanüstü çaba sarf edildi. Ne var ki Anayasa Mahkemesi, Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun kabulü sırasında usul hatası yapıldığı gerekçesiyle 19 Ekim 1976 tarihinde iptali yönünde karar verdi. Karar, Demokratik Parti Millet Meclisi Grubu'nun açmış olduğu dava üzerine alındı ve ortaya çıkan boşluğun giderilmesi için Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesi hükme bağlandı.³⁰ Böylece o güne kadar yapılan işler âdeta anlamsız hâle geldi. Birimler arasındaki koordinasyonun önemi kalmadı ve çalışanların hevesi kırıldı. En önemlisi Anayasa Mahkemesi'nin kararı 10 Mayıs 1977 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanmasından sonra bir yıl zaman olmasına rağmen, kanunun usulüne uygun biçimde yeniden müzakere edilerek kabul edilmesi sağlanmadı. Böylece 10 Mayıs 1978'de Toprak ve Tarım Reformu Kanunu hükümsüz kaldı. Bu durum kanunun pilot il olarak uygulandığı Urfa'da yıllarca sürecek olan hukuki meselelere yol açtı.

2. Kanunun Pilot İl Olarak Urfa'da Uygulanması

Toprak ve tarım reformunun uygulanacağı köyler, ilçeler veya illerin Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile belirleneceği kanunda yer almaktaydı (Madde: 11). Bu doğrultuda Urfa ilinin toprak ve tarım reformu bölgesi olarak tespit edildiğine dair 15 Ekim 1973 tarihli Bakanlar Kurulu kararı, 1 Kasım 1973'de Resmî Gazetede yayımlandı.³¹ Niçin Urfa'nın seçildiğine dair tevatüre dayalı farklı yorumlar bulunmakla birlikte, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1972 Yılı Programında; reform uygulamasına sosyal ve ekonomik yapısı itibarıyla öncelik gerektiren bölgelerden başlanacağı belirtilmekteydi.³² Buradan hareketle Urfa ilinde toprakların büyük bir kısmının az sayıdaki ağaların elinde toplandığı biliniyordu. Ortakçılık ve kiracılık uygulamaları bu sebeple yaygınlaşmış, topraksız ve az topraklı çiftçiler büyük toprak sahiplerine bağlı kalmışlardı. Dolayısıyla Urfa'nın pilot il olarak seçilmesi reformun amaçlarına uygundu. Kaldı ki 1977 yılı sonuna kadar Türkiye'nin batı bölgelerinde birkaç yer daha Toprak ve Tarım Reformu programına dâhil edildi. Bu yerler Tekirdağ'ın Hayrabolu ilçesi, Kütahya'nın

²⁹ "Köy Tarım Önderleri Yönetmeliği", *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 15067, 19 Kasım 1974.

³⁰ "Anayasa Mahkemesi Kararı", *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 15933, 10 Mayıs 1977.

³¹ "Kararnameler", *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 14699, 1 Kasım 1973.

³² "Kararname", *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 14058, 30 Aralık 1971.

Simav ilçesi, Ankara'nın Beypazarı ilçesine bağlı Dikmen Köyü ve Polatlı ilçesine bağlı Beylikköprü Köyü gibi ilçe veya köylerle sınırlıydı ve sonraki yıllarda yaygınlaşması amaçlanıyordu.

Hedeflenen reformun öncelikli işi kadastro meselesinin halledilmesiydi. Hattırlamak gerekir ki, önce 1925 yılında çıkarılan Kadastro Kanunu ve 1934'de yenilenen Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu ile bazı çalışmalar yapılmıştı. Daha sonra 1950 yılında yeni Tapulama Kanunu kabul edildi.³³ Böylece il ve ilçelerin belediye sınırları dışında kalan bütün tapusuz gayrimenkul mallar tapulanarak, kadastro planları yapılıyordu. Ayrıca mahkeme kararı gerektiren işlemlerin hızla tamamlanabilmesi için Gezici Arazi Kadastro Mahkemeleri kurulmuştu. Buna rağmen 1970 yılı sonuna gelindiğinde fazla bir ilerleme sağlanamadığı görüldü. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1972 Yılı Programı'nda yer alan bilgilere göre; bütün Türkiye'de tapulama işlemi yapılan kırsal alanların toplamı 100.219 km²'ye ulaşmış olup, bu rakam tapulanacak arazilerin ancak %20'sini oluşturuyordu. Çalışmaların yavaş ilerlemesinin sebebi; teknik yetersizliklerin yanı sıra, arazi-i emiriye kapsamındaki mülklerin özel mülk hâline gelmeleri sürecinin 1966 yılına kadar tamamlanamamış olmasıydı.

Hiç şüphesiz Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra, Urfa'da tapu ve kadastro işlemleri özel bir önem kazandı. Böylece Türkiye'de tapulaması tamamlanan ilk il Urfa oldu.³⁴ Tapulaması yapılan toplam 16.600.000 dönüm araziden, 8.525.000 dönümünün büyük toprak sahiplerinin üzerine olduğu anlaşıldı.³⁵ Aynı zamanda arazilerin toplulaştırılması ve kamulaştırılmasına yönelik çalışmalar yapılıyordu. Urfa İli Toprak ve Tarım Reformu Bölge Başkanlığı'nın ilgili birimlerle koordineli olarak yürüttüğü en yoğun ve en hızlı çalışma bu kapsamda gerçekleşti. Kendir'in verdiği bilgiye göre; Çiftçi Topraklandırma Kanunu'nun uygulandığı 25 yılda sadece 50.000 dönüm özel mülk arazi kamulaştırılırken, Urfa'da her 20 günde bir bu miktara ulaşıldı.³⁶ Ancak kamulaştırmalar arazilerin rayiç bedelleri çok yüksek olmasına rağmen, sahibinin beyanıyla tespit olunan vergi değerleri üzerinden yapılıyordu. Bundan dolayı büyük tepkiler ortaya çıkmış ve bu uygulama Anayasa Mahkemesi'nin 12 Ekim 1976 tarihli kararıyla iptal edilmiştir. Kararın Resmî Gazetede yayımlandığı³⁷ 20 Ocak 1977 tarihinden itibaren rayiç bedeller esas alındığı için kamulaştırma süreci yavaşlamıştır. Bununla birlikte kanunun yürürlükte kaldığı dönem boyunca 329 köy bölgesinde, 430.756.410 Türk Lirası karşılığında, toplam 1.616.090 dönüm arazi kamulaştırıldı.³⁸ Ayrıca dağıtılabilecek 1.000.000 dönümden fazla hazine arazisi vardı.

³³ "Tapulama Kanunu", *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 7463, 22 Mart 1950.

³⁴ Tekelioğlu, "a.g.m.", s. 44.

³⁵ Nazmi Yıldız - Erol Köktürk, "Türkiye'de Kırsal Toprak Düzenlemeleri", *Harita ve Kadaströ Mühendisliği*, Sayı: 48-49, Ankara 1984, s. 108.

³⁶ H.Saim Kendir, "Toprak Reformunun 75 Yıllık Öyküsü", *TMMOB Toprak Reformu Kongresi (11-13 Kasım 2005 Şanlıurfa)*, Tarihsiz, Ankara, s. 295.

³⁷ "Anayasa Mahkemesi Kararı", *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 15825/Mükerrer, 20 Ocak 1977.

³⁸ *Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı Urfa Bölge Başkanlığı Faaliyet Raporu*, Urfa 1978'den nakleden: Yavuz Tekelioğlu, "Toprak Reformu ve Türkiye Uygulamaları", *Akdeniz İİBF Dergisi*, Sayı: 19, Antalya 2010, s. 70, 80.

Reformun bir sonraki aşaması, kamulaştırılan topraklar ile reform kapsamına dâhil edilen hazine topraklarının topraksız veya az topraklı çiftçilere dağıtılması ve dağıtılan toprakların verimli olarak işletilmesi idi. Bu meyanda 75.700 aile toprak talebinde bulundu, ancak 47 köyde 1.218 aileye toplam 230.897 dönüm toprak dağıtıldı. Böylece aile başına verilen ortalama arazi genişliği 189.5 dönüm oldu.³⁹ Toprağa kavuşan aileler, tapu tesciliyle birlikte toprak ile varsa üzerindeki yapı ve tesislerin bedelini borçlanmış olacaktı. Reform kanununa göre yüklendikleri borçları, yıllık taksitler hâlinde ve hasat dönemlerinden sonra faizsiz olarak 25 yılda ödeyeceklerdi. Ayrıca sahip oldukları toprakları, Toprak ve Tarım Reformu Kooperatiflerinin ortağı olarak işleteceklerdi. Ne var ki, reformun en önemli aşaması olan toprak dağıtımını kamulaştırma oranında gerçekleşmediği ve çok sınırlı ölçüde kaldığı için öngörülen bütün ilişkiler ağı çöktü. Zira toprak talebinde bulunanların sayısı dikkate alınmasa bile, Tekelioğlu'nun verdiği bilgiye göre; topraksız aile sayısı 30.000'den az değildi. Zaten 123 köyün şahıslara, ailelere ve sülalelere ait olduğu biliniyordu.⁴⁰

Toprak ve Tarım Reformu; siyasi istikrarın sağlanamaması ve Anayasa Mahkemesi'nin kararıyla kamulaştırma işinin sekteye uğraması ve akabinde kanunun bütünüyle yürürlüğünün durdurulması gibi sebeplerle tamamlanamadı. Hatta toprak dağıtılan ailelerden bu topraklar geri alındı. Bu husus ve bütün kamulaştırma işlemleri uzun yıllar süren hukuk tartışmalarına ve mahkeme süreçlerine yol açtı. Bununla birlikte Urfa ili büyük yatırımlara kavuştu. Reform programıyla başlatılan alt yapı yatırımlarının büyük bir kısmı tamamlandı. Mesela 253.200 dönüm alanı kapsayan sulama projeleri hayata geçirildi. Ayrıca farklı bölgelerde 338 su kuyusu açıldı ve 145 km. su kanalı yapıldı. Enerji nakil hatları ve trafo merkezleri kuruldu, 225 köye elektrik verildi. 2.225 km. köy, 333 km. il yolu yapıldı. 2 bölge yatılı okulu, 4 bölge okulu, 1 temel eğitim okulu, 3 orta dereceli okul, 1 sağlık ocağı ve 45 sağlık evi inşa edildi. Bunlardan başka yem fabrikası, gübre depoları ve örnek köy projeleri kapsamında yatırımlar gerçekleştirildi. Kooperatiflerin idaresinde olmak üzere toplam 424 traktör alındı.⁴¹ Çiftçilere yönelik eğitim faaliyetleri yapıldı, ancak toprak dağıtımını çok sınırlı kaldığı için hedef kitleye tam olarak ulaşılamadı. Yine de okuma-yazma, el sanatları, kooperatifçilik, tarım teknikleri ve makine kullanımı konularında çok sayıda kurs açıldı.

Şu hususu da belirtmek gerekir ki, Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun hükümsüz kaldığı 10 Mayıs 1978 tarihi itibarıyla, devam eden ve planlanmış olan yatırımların tamamlanması, açılan kooperatiflerin faaliyetlerini sürdürmesi ve kamulaştırılan arazilerin kiraya verilmesi, gerekirse tahsisi veya satışı için Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı yetkili kılındı.⁴² Böylece bir taraf-

³⁹ Aynı yer.

⁴⁰ Tekelioğlu, *Toprak Reformu ve Türkiye Uygulamaları*, s. 70.

⁴¹ Tekelioğlu, *Toprak Reformu ve Türkiye Uygulamaları*, s. 71; *Toprak Reformu ve Türkiye*, Haz.: Sevgi Korkut, TBMM Yay., Ankara 1984, s. 61.

⁴² "Bakanlar Kurulu Kararları", *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 16332, 30 Haziran 1978.

tan yatırımlar tamamlanırken, bir taraftan da yeni düzenlemeler için geçiş imkânı sağlandı.

Sonuç

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal eden en önemli meselelerden biri, miri toprakların özel mülklere dönüşmesiydi. İlk yıllardan itibaren yapılan bütün çalışmalara rağmen bu süreç önlenemedi. Hiç şüphesiz bu başarısızlığın gerisinde siyaset-iktisat ilişkisi ve tarihi kökenleri olan sosyal ve kültürel bir yapı bulunuyordu. Böylece toprak mülkiyeti dağılımında ortaya çıkan çarpıklığın yanı sıra, yoksulluğu kadere dönüştüren verimsiz bir tarım ve hayvancılık olağan hâle gelmişti. Bu sebeple 1945 yılında Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve 1973'de daha kapsamlı bir düzenlemeyle Toprak ve Tarım Reformu Kanunu kabul edilerek hayata geçirildi. Bu safhada dikkat çeken husus, devlet topraklarının özel mülk hâline geldiğinin onaylanması ve daha sonra bu toprakların yine devlet tarafından bedeli mukabili kamulaştırılmasına karar verilmesiydi.

Çok büyük ümitlerle çıkarılan ve pilot il olarak Urfa'da uygulanan Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ile tarımda verimliliğin sağlanması ve mülkiyet dağılımında sosyal adaletin tesis edilmesi amaçlanmaktaydı. Bunun için birkaç yıl içinde önemli ölçüde arazi kamulaştırıldı ve dağıtımına uygun hazine toprakları ile birlikte topraksız veya az topraklı ailelere dağıtılması hesaplandı. Ancak köklü değişikliklere yol açacak bu reformun sürdürülebilmesi ve tam olarak uygulanabilmesi için güçlü ve istikrarlı bir siyasi yapıya ihtiyaç vardı. Böyle bir yapı kurulamadı. Bundan dolayı toprak dağıtımı çok sınırlı ölçüde yapılabildi. Dahası Anayasa Mahkemesi kararıyla bildirilen, kanunun kabulüne ilişkin usul hatası da giderilemeyerek reform kanunu bütünüyle hükümsüz kaldı. Bu durum hukuki tartışmalara ve yeni meselelere yol açtı. Böylece kamulaştırma bedellerinin Urfa'da veya kalkınmada öncelikli diğer bölgelerde sanayi yatırımlarına yönlendirilmesi hedeflenirken, toprakların eski sahiplerine satılması söz konusu oldu. Ayrıca reform kanunu ile dağıtılan toprakların tarım dışı amaçlarla kullanılması önlenmiş olacakken, bu tedbir yolu hükümsüz kaldı. Dolayısıyla Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ile amaçlanan hedeflere ulaşılamadı, ancak Urfa'da büyük alt yapı yatırımları gerçekleştirildi.

Kaynaklar

I. Belgeler

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi (BCA), Ankara; BCA, 30.18.1.2 / 270.56.5, 5 Ağustos 1971; BCA, 30.18.1.2 / 270.61.8, 19 Ağustos 1971; BCA, 30.11.1.0 / 395.53.3, 22 Ekim 1973; BCA, 30.11.1.0 / 399.13.19, 11 Mart 1974; BCA, 30.11.1.0 / 410.19.11, 28 Nisan 1975; BCA, 30.11.1.0 / 453.51.10, 8 Ağustos 1977; BCA, 30.11.1.0 / 470.26.2, 6 Mart 1978.

II. Araştırma Eserleri

BARKAN, Ömer Lütfi: "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Türkiye'de Zirai Reformun Ana Meseleleri", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 6, Sayı: 1-2, 1946.

CİN, Halil: *Osmanlı Toprak Düzeni Ve Bu Düzenin Bozulması*, Kültür Bakanlığı Yay., Ankara 1978.

GÖKBİLGİN, M. Tayyip: “Kanunî Sultan Süleyman’ın Tımar ve Zeamet Tevcihi İle İlgili Fermanları”, *İ.Ü. Tarih Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 22, İstanbul 1968.

HAMİD SADİ: *İktisadi Türkiye*, Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Yay., İstanbul 1932.

İNALCIK, Halil: “Osmanlı Tarihinde Dönemler: Devlet-Toplum-Ekonomi”, *Osmanlı Uygurluğu*, C. 1, Yay. Haz.: Halil İnalçık, Günsel Renda, Kültür Bakanlığı Yay., İstanbul 2003.

KENDİR, H. Saim: “Toprak Reformunun 75 Yıllık Öyküsü”, *TMMOB Toprak Reformu Kongresi (11-13 Kasım 2005 Şanlıurfa)*, Tarihsiz, Ankara.

Koçi Bey Risalesi, Yay. Haz.: Yılmaz Kurt, Ecdâd Yay., Ankara 1994.

ÖKÇÜN, A. Gündüz: *Türkiye İktisat Kongresi*, 4. bs., Sermaye Piyasası Kurulu Yay., Ankara 1997.

ÖZKÖK, Abdi: “Türkiye’de Toprak Dağılımı: Tarihsel Gelişme ve Bugünkü Durum”, *Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme Semineri*, Ekonomik ve Sosyal Etütler Konferans Heyeti Yay., İstanbul 1971.

PAKALIN, Mehmet Zeki: *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, Cilt: 1, MEB Yay., İstanbul 2004.

TEKELİOĞLU, Yavuz: “Toprak Reformu ve Urfa Deneyimi”, *Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri*, Yay. Haz.: Sonay Bayramoğlu Özügürlü, Memleket Yay., Ankara 2010.

_____ : “Toprak Reformu ve Türkiye Uygulamaları”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, Sayı: 19, Antalya 2010.

Toprak Reformu ve Türkiye, Haz.: Sevgi Korkut, TBMM Yay., Ankara 1984.

YILDIZ, Nazmi - KÖKTÜRK, Erol: “Türkiye’de Kırsal Toprak Düzenlemeleri”, *Harita ve Kadastro Mühendisliği*, Sayı: 48-49, Ankara 1984.

III. Resmî Yayınlar

“Anayasa Mahkemesi Kararı”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 15825/Mükerrer, 20 Ocak 1977.

“Anayasa Mahkemesi Kararı”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 15933, 10 Mayıs 1977.

“Bakanlar Kurulu Kararları”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 16332, 30 Haziran 1978.

“Başbakan Nihat Erim Tarafından 16.12.1971 Tarihinde Millet Meclisinde Okunan Hükümet Programı”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 14051, 23 Aralık 1971.

“Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 6032, 15 Haziran 1945. *Düstur*, 3. Tertip, C. 5, 2. bs., Devlet Matbaası, Ankara 1948.

“İskân Kanunu”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 2733, 21 Haziran 1934.

“Kararname”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 14058, 30 Aralık 1971.

“Kararnameler”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 14699, 1 Kasım 1973.

“Köy Tarım Önderleri Yönetmeliği”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 15067, 19 Kasım 1974.

“Tapulama Kanunu”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 7463, 22 Mart 1950.

“Tapulama Kanunu”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 12346, 12 Temmuz 1966.

“Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 14257, 26 Temmuz 1972.

“Toprak ve Tarım Reformu Kanunu”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 14599, 19 Temmuz 1973.

“Toprak ve Tarım Reformu Kooperatifleri ve Üst Örgütleri Yönetmeliği”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 15097, 19 Aralık 1974.

“Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı Araştırma ve Eğitim Enstitüsü Genel Müdürlüğü Yönetmeliği”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 15482, 28 Ocak 1976.

Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı Urfa Bölge Başkanlığı Faaliyet Raporu, Urfa 1978.

“Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 10859, 20 Temmuz 1961. *TBMM Tutanak Dergisi*, C. 18, Dönem: 7, Toplantı: 2, 1.6.1945.

TBMM Zabıt Ceridesi, C. 18, Devre: 2, İçtima Senesi: 2, 15.4.1341 (1925).

(<https://www.tbmm.gov.tr/arsiv.htm>).