

İKTİSAT ve MALİYE

TÜRKİYE'DE TOPRAK REFORMU ÇALIŞMALARI (*)

Prof. Dr. Reşat AKTAN
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Ö n s ö z

Son on yılda hiç bir konu Türk kamu oyunu ve siyaset idare çevrelerini toprak reformu sorunu kadar meşgul etmemiştir denilebilir. Toprak reformu üzerinde bakanlıklarda, üniversitelerde, basında ve diğer ilgili çevrelerde 27 Mayıs 1960'dan bugüne kadar hemen aralıksız olarak tartışmalar ve çalışmalar yapılmaktadır. Bu arada, bir çok raporlar, tasarılar, belgeler hazırlandı; açık oturumlar, konferanslar tertip olundu; mâkale ve kitaplar yazıldı. Gene de konu eskimedi, yıpranmadı ve ateşi sönmedi. Bundan daha önemlisi, sorun henüz çözümlenemedi. Hâla, ve özellikle 12 Mart'tan beri, üzerinde kararlı bir şekilde durulan, günün en canlı konularından birisini toprak reformu teşkil etmektedir.

Böyle önemli ve âcil bir davayı bu seminerin konusu yaptığı için Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyetini takdir ve teşekkürle anarız. Yerli ve yabancı uzmanların katılacağı dört günlük müzakerelerin soruna yeni ışık tutacağı ve bazı mühem noktalarını aydınlatacağı muhakkaktır.

Bu seminerde benim bugünkü görevim, şimdiye kadar Türkiye'de yapılmış olan toprak reformu çalışmalarını ve ortaya çıkan kanun tasarı ve ilkelerini gözden geçirmek, bunları tahlil ederek iyi ve yetersiz taraflarına işaret etmek, mukayese ve değerlendirmelerini yapmaktır. Konuyu kısa bir girişten sonra üç bölüm ha-

(*) Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti tarafından 18-21 Ekim 1971 tarihlerinde İstanbul'da düzenlenen «Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme» seminerine sunulan tebliğin gözden geçirilmiş metnidir.

linde inceliyeceğim. Birinci bölümde, Türkiye'nin ilk toprak reformu denemesi olan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunundan kısaca söz edeceğim. İkinci bölüm 27 Mayıs 1960 ile 12 Mart 1971 arasındaki toprak reformu çalışmalarını ele alacaktır. Tebliğin gövdesini teşkil eden bu bölümde, toprak ve tarım reformu üzerinde hazırlanmış 11 tasarı ve ilkeler listesi incelenmekte, tahlil edilmekte ve kıyaslanmaktadır. Üçüncü bölüm, halen elde bulunan Toprak Reformu İlkeleri ve Stratejisi ile Ön Tedbirler Kanun Tasarısını tahlil etmekte ve değerlendirmektedir. Tebliğin en sonunda kısa bir sonuç verilmektedir.

Bu tebliğ, bugün sıfırdan başlamıyacağımızı, sorunun çözümü bakımından başvurabileceğimiz, yaratıcılarını hayırla anmamız gereken değerli eserlerin mevcut bulunduğunu gösterecektir.

Bir kısmı ile ilgili çalışmalara şahsen katıldığım ve bazıları kitli kapılar arkasında yapıp uzun süre gün ışığına çıkmayan bu belgeler oldukça kabarık bir hacim tutmakta, bir hayli karışık ilke ve hükümleri ihtiva etmektedir. Bu sebeple, tahlil ve kıyaslamalarım da hataya düşmem ihtimali artmaktadır. Şahsi değerlendirmelerimin ve tenkitlerimin sorumluluğunu tamamen yüklenmeğe hazır bulunduğumu belirtirken hata ve unutmalarım için eserlerin sahiplerinden ve dinleyicilerden şimdiden özür dilerim.

G i r i ş

Ekonomisi tarım temeline dayanan Türkiye'de toprakla ilgili sorunlar tarihin her döneminde önemli sayılmıştır. Osmanlı İmparatorluğu 600 yılı aşan hakimiyetinin büyük kısmında bugün bile takdirle hatırlanan özel bir toprak düzeni uygulamıştır. O zamanın en önemli istihsal faktörü olan arazi ile ilgili düzen İmparatorluk iktisat politikasının temelini teşkil ediyor, Devletin yakın ilgi ve dikkatini üzerine çekiyordu. Toprak mülkiyet ve tasarruf meseleleri, sosyal ve iktisadi hayatın her yönünü, hatta kamu yönetimini kapsayan, sert ve değişmez islami kanunlar dışında bırakılmıştı; toprak özel bir hukuk rejimine tabi idi. İmparatorluğun tümünü içerisine alan ve uzun hakimiyet dönemini kapsayan üniform ve değişmez bir toprak rejiminden söz etmek mümkün değildir. Bununla beraber, ayrı zaman ve yerlerde uygulanan çeşitli düzenlerin ortak temeli, diğer servetten farklı olarak toprakta fertlerin mülkiyet ve tasarruf haklarının sınırlı oluşu ve tarımsal arazi üzerinde Devletin sıkı bir kontrolünün mevcut oluşudur. Bu ori-

jinal örf ve gelenek hukuku zaman ve yere göre esnek bir biçimde, durum ve şartlara göre ayarlama yapılarak uygulanmıştır.

Osmanlı arazi düzeni, mali - iktisadi - zirai olduğu kadar idari - askeri bakımlardan da üstünlüklere sahipti. Yüzyıllar boyunca toprakların verimliliği kaybolmadan işlenmesi, yeter miktarda ürünlerin daima elde edilmesi ve sağlam bir sosyal düzenin korunması bu sayede sağlanmıştır. Bir yandan tarımsal işletmelerin bir aileyi geçindirecek büyüklükten daha küçük parçalara bölünmesi önlenirken, öte yandan da büyük arazi mülklerinin az sayıda kimsenin elinde toplanması, böylece toprak mülkiyetine dayalı bir feodal düzenin ortaya çıkması bu sayede önlenmiştir. Çiftçiler miri arazi üzerinde doğrudan doğruya mülkiyete yakın haklara sahip bulunuyorlardı; sosyal adalet ve güvenlik içinde yaşadıklarından durumlarından memnun idiler. Politik ve idari teşkilatlanmaya olduğu kadar iktisadi ve sosyal şartlara da uygun düşen bu toprak düzeni toplumu ahenk, barış ve refah içinde yaşatmakta idi. Bu sebeple dirki tüm Avrupa'nın köylü huzursuzlukları ve ayaklanmaları ile çalkalandığı dönemlerde Osmanlı tarihinde toprak sorunu yüzünden hiçbir ihtilal olmamıştır.

İmperatorluğun gerileme döneminde, 17'nci ve 18'inci yüzyıllarda toprak düzeninde de çatlaklıklar görülmüş, daha sonra tımar sistemi 1826 da kaldırılınca toprak düzenindeki boşluk ve karışıklıklar artmıştır. Bozulan durumu düzeltmek maksadıyla geleneksel hukukun yerini doldurmak maksadı ile 1858 yılında çıkarılan Arazi Kanunnamesi, miri toprakları gene Devlet mülkiyetinde tutmağa, denetim görevini memur ve mültezimler eliyle yerine getirmeğe çalışıyordu. Bu kanun da iç ve dış baskılarla bozuldu ve bir çok miri arazi çeşitli yollardan özel mülk haline geçti.

Cumhuriyet döneminde Medeni Kanun tarımsal araziyi diğer taşınmaz mallarla aynı hukuki statüye tabi tutmakta, bu toprakların özelliklerini dikkate alan ayrı hükümler getirmemektedir. Bununla beraber, Arazi Kanunnamesinin bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olduğunu bir çok hukukçular *de facto* kabul etmektedirler.

Cumhuriyet döneminde toprak sorunları gittikçe çoğalmış ve şiddetlenmiştir. Bunun sebepleri arasında arazi mülkiyet düzenindeki kanuni boşluklar ile nüfustaki hızlı artış yanında kalkınmanın, özellikle sanayileşmenin, kırsal nüfus fazlasını emecek biçimde hızlı olmaması, böylece arazi üzerinde baskının artması başta gelir. Bu sebeplerle, bir yandan topraklar sınırsız bir biçimde par-

çalanarak gayri iktisadi küçük birimler, az topraklı ve topraksızlar (toprak açlığı) meydana gelirken, öte yandan mülk ve işletmeler ufalanıp dağılmış, böylece bir çok sosyal-ekonomik ve teknik sorunlar doğmuştur. Ülkede sermaye ve kredi kıtlığı yanında hemen devamlı olarak enflasyonist bir baskının hüküm sürmesi toprakların sermayedarlar elinde toplanmasına, onların absenti mülkiyet şekline (arazi sahibinin şehir ve kasabalarda oturan ve tarım dışı işlerle uğraşan kişiler olması) rağbet etmelerine sebep olmuştur. Mülkiyet düzeni gibi kiracılık ve ortakçılıkla arazi işletme usulleri de gittikçe bozulmuş, iktisaden zayıf olan bu sınıf insanların zor durumlara girmelerine yol açmıştır. Bunlara ilave olarak, tapu ve kadastro işlerinin yetersizliği ve bozukluğu tarım arazilerindeki mülk güvenliğini sarsmış, üretim üzerinde olumsuz etkiler yapmağa başlamıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında ekonomik ve sosyal hayat yeniden düzenlenirken toprak sorunlarının çözümlenmesi ve Osmanlı arazi düzeni artıklarının tasfiyesi için pek az şey yapıldı. Bu münferit çabalar arasında, 1924 Bütçe Kanunundaki «Devlete ait arazilerin hükümetçe takdir edilecek ve on yıllık taksitlerle ödenecek bir bedel karşılığında topraksız çiftçilere satılmasını mümkün kılan» özel hüküm; 1929 yılında çıkarılan bir kanunla büyük arazi ve nüfuz sahibi kişiler Doğudan göçürülürken arazilerinin kamulaştırılarak topraksızlara, göçebe ve göçmenlere dağıtılmasına dair hüküm; 1934 tarihli İskân Kanununun göçmenlerden çiftçi olanların toprak sahibi yapılmalarını öngören hükmü; hazine ve vakıf topraklarının topraksızlara satılabileceğine dair kanuni yetki önemli olan tedbirlerdir.

I — Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu

Türkiye'yi de etkisi altına alan Dünya İktisadi Buhranı 1930' larda tarım sektörünü şiddetle sarstığından, durumu düzeltmek için harcanan çabalar arasında tarımsal bünye bozukluklarını gidermek, arazi mülkiyet rejimini iyileştirmek ve topraksız çiftçileri toprak sahibi yapmak amaçlarıyla bir kanun çıkarılması fikri ortaya atıldı. Zamanın Cumhurbaşkanı Atatürk bu derdi 1937 yılında şöylece dile getirdi ve Büyük Millet Meclisine yol gösterdi :

Millî ekonominin temeli ziraattir. Bunun içindir ki, ziraatte kalkınmaya büyük önem vermekteyiz. Bir defa, memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiç bir 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 sınırlandırılmak lâzımdır.

İktidar partisinin programına giren toprak reformu üzerinde bu yıllarda İçişleri, Sağlık ve Tarım bakanlıklarınca kanun tasarıları hazırlandı; ayrıca, parti organları ve ilgili bazı milletvekilleri tarafından çalışmalar yapıldı. Yapılması düşünülen reformun kolaylaştırılması amacı ile yürürlükteki Anayasa 1937 yılında değiştirildi. Taşınmaz malların ancak kamu yararı için ve rayiç değerleri sahiplerine peşin olarak ödenmek şartıyla kamulaştırılabileceğini belirten 74'üncü maddeye eklenen bir fıkra, çiftçileri toprak sahibi yapmak amacı ile de arazi kamulaştırılabileceğini ve bu arazilerin bedellerinin tespiti ve bedeli ödeme usullerinin özel kanunlarla tayin edilebileceğini öngörmekte idi. Böylece, topraksız çiftçinin toprak sahibi yapılmasında kamu yararı olduğu ve bu amaçla özel kişilere ait arazilerin kamulaştırılabileceği prensibi kabul edilmiş oluyor, ayrıca, bu kamulaştırmada piyasa değeri yerine başka esaslarla takdir edilecek bir değer mülk sahibine ödenebilmesi ve ödemelerin peşin olmak zorunluğu kaldırılarak taksitlendirilmesi imkânları getirilmiş bulunuyordu.

Araya giren İkinci Dünya Savaşı toprak reformu kanununun çıkarılmasını 1945 yılına kadar geciktirdi. Tarım Bakanlığınca hazırlanarak hükûmetçe Ocak ayında Büyük Millet Meclisine sunulan «Çiftçiye Toprak Dağıtılması ve Çiftçi Ocakları Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı» ülkede şiddetli itiraz ve tartışmalarla karşılaştı. Mecliste tasarının çiftçi ocakları kurulmasına dair bölümü, milli bünyemize uymadığı gerekçesi ile çıkarıldıktan sonra gerisi az değişikliklerle 11 Haziran 1945 tarihinde kanunlaştı.

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu adı ile çıkarılan bu kanun, genel olarak toprak reform mevzuatında yer alan bazı önemli prensipleri içine alıyordu. Birinci madde amaçları şöyle sıralamaktadır: (1) Topraksız veya az topraklı çiftçileri ailesiyle birlikte geçindirecek ve iş güçlerini değerlendirecek büyüklükte toprağa sahip kılmak; (2) bu kimselere veya toprağı olup ta yeteri kadar sermayesi bulunmayan çiftçilere nakit ve ayın olarak kuruluş ve işletme kredileri vermek; (3) yurt topraklarının sürekli olarak işletilmesini sağlamak.

Kanun böylece aile işletmelerini Türkiye tarımının temeli yapmak, tarım mülk ve işletmelerine tavan ve taban hadler tayin et-

mek suretiyle toprak mülkiyet dağılımındaki aşırı eşitsizlikleri azaltmak, ilkel bir işletmecilik sistemi olan ortakçılık ve kiracılığı kısıtlamak, sayıları kabarık olan toprak açlarını topraklandırmak suretiyle sosyal düzeni iktisadi ve politik sarsıntılara dayanıklı sağlam bir bünyeye kavuşturmak, arazi tapu ve kadastro işlerini iyileştirmek ve bu yoldan hukuki anlaşmazlıkları azaltmak, nihayet, göçebe, göçmen ve göçürülenleri arazi üzerinde yerleştirmek gibi faydalı amaçları içerisine almakta idi. Bu amaçlara ulaşmak için Devlet mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufunda bulunan ve kamu hizmetinde kullanılmayan araziler, köylere ait ortamalı araziler, sahipsiz veya Devlet eliyle bataklıklardan, nehir yataklarından kazanılan araziler yanında vakıfların, mahalli idarelerin ve özel kişilerin arazilerinden kamulaştırılan kısımlar da dağıtılacaktır. Özel mülklerin 5 000 dönümden yukarısı mutlak olarak, dar topraklı bölgelerde düzenli işletilmeyen 2 000 dönümden fazlası, ortakçı ve kiracılar eliyle işletilenlerde ise daha aşağı hadlere kadar kamulaştırılabilecektir. Kamulaştırılan arazilere vergi esasından kanuni değerler takdir edilmekte, ödeme 20 yıl vadeli ve % 4 faizli toprak tahvilleri ile yapılmakta, toprak verilenler borçlarını faizsiz olarak 25 yılda ödemektedirler. Dağıtılan arazi 25 yıl süre ile temlik tasarrufa konu yapılamamakta ve parçalanmamaktadır. Bu hükümleri ile kanun ılımlı bir toprak reformu nitelik ve karakterini taşımaktadır. Bununla beraber, arazi toplulaştırılması, kiracılık ve ortakçılık şartlarının düzenlenmesi, kurulan aile işletmelerinin kooperatifler halinde birleşerek bazı ihtiyaçları temin etmelerine ait hükümler gibi bazı önemli reform tedbirlerinin kanunda yer almamış bulunması onun bir eksiği olarak belirtilebilir. Öte yandan, bu kanun, gerçek nitelikleri ile kamuya tam olarak tanıtilamadı; hatta ondan en çok faydalanacak olan topraksız çiftçiler bile onu iyice tanıyamadı ve benimseyemedi.

Aynı yıllarda Türkiye tek parti rejiminden çok partili demokrasiye geçmekte idi ve politik atmosfer çalkantı içinde idi. Biraz da bu kanunun etkisi ile ortaya çıkan muhalefet partisi toprak kanununun anti-demokratik hükümler taşıdığını iddia ediyor ve şiddetli tenkitler yapıyordu. Bu baskılar altında iktidar, bir yandan kanunun uygulanmasını savaşlar ve geciktirirken, öte yandan da kamulaştırma ile ilgili bazı hükümleri değiştirilerek onun reformu niteliği zayıflatıldı. 1947 yılından itibaren çekimser bir şekilde uygulamaya konulan kanunla daha çok devlete ait olup ta fazla verimli bulunmayan araziler dağıtıldı; özel mülklerin kamulaştırılması yoluna ancak sahipleri gönüllü olarak başvurduğu hallerde ve nadiren gidildi. Aynı nedenlerle, çok sayıda topraksızı faydalan-

dırmak ve memnun etmek için aile işletmesi kurmaya yetmiyecek kadar küçük araziler verildi; böylece, mevcutlara ek olarak yeni az topraklı çiftçiler yaratıldı. Keza kredi ve yardımlarla ilgili hükümler uygulanamadığından toprak verilenlerin işletmeler kurarak yerleşmeleri sağlanamadı. Eksik ve yetersiz uygulamalar bile sürekli bir şekilde denetlenmedi.

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile 1970 yılı sonuna kadar dağıtılan arazi 22 milyon dönümdür. Bundan faydalanan aile sayısı 445 876 dır. Bu araziden 789 bin dönümü kamulaştırma ile elde edilen topraklardır; ancak, kamulaştırma daha çok vakıf ve mahalli idare arazilerinde yapılmış olup özel mülkten kamulaştırma 208 bin dönüm (toplamın % 1'i) kadardır. Aynı kanunla verilen kuruluş ve onarma kredileri tutarı da 43,9 milyon liradır. Toprak dağıtımını sırasında 27 milyon dönümlük mer'anın da köylere ortamalı olarak tahsisi yapılmıştır.

Bu kısa açıklamalardan, Türkiye'nin ilk toprak reformu denemesinin fazla başarılı olmadığı, 25 yıllık çabalar sonunda ülkenin toprak mülkiyet ve tasarruf durumunda istenilen değişme ve iyileşmelerin elde edilmediği, topraksız ve az topraklı çiftçiler sayısının azalmadığı ve refah seviyelerinin yükselmediği, tarım arazilerindeki parçalanma ve ufalanmanın durmadığı, özetle, toprak sorununun çözümlenemediği anlaşılmaktadır. Bundan mada, milyonlarca çiftçinin uzun yıllardan beri sürüp gelen özlemleri gerçekleşemedi ve samimi reformcular hayal kırıklığına uğradı. Bununla beraber, bu kanunun getirdiği bazı esaslar son on yıldaki toprak reformu çalışmalarında faydalı olduğu gibi uygulama çabaları da kazanılmış bir tecrübe oldu.

II — 1960 - 1970 Yıllarındaki Toprak Reformu Çalışmaları

Toprak reformu 1960 inkilâbından beri aralıksız olarak Türkiye kamu oyunu birinci derecede ilgilendiren sorunlardan biridir. Konu ilk olarak inkilâptan 2 ay kadar sonra Millî Birlik Hükûmetinin ilk icraatı arasında ele alınmış ve Tarım Bakanlığına bir görev olarak verilmiştir. Kurucu meclis ve koalisyon hükümetleri dönemlerinde çalışmalar ve tartışmalar aynı hızla sürdürüldü. Daha sonra iktidarı Adalet Partisi alınca Hükûmet programlarında ve kalkınma plânlarındaki öncelik sırası azaldı ve yerini tarım reformuna terk etti. Bu arada çalışmalar da yavaşladı. Bununla beraber, toprak reformu 12 Mart 1971'den sonra tekrar hükûmet programında birinci önem sırasında yer aldı.

27 Mayıs 1960 ilâ 12 Mart 1971 tarihleri arasındaki yıllar boyunca toprak reformu ile ilgili olarak çok sayıda tasarı ve teklifler ortaya çıkmıştır. Bunları Tarım Bakanlığının koordinatörlüğü altında aynı bakanlığa, ilgili başka bakanlık ve dairelere ve üniversitelere mensup bir grup teknisyen hazırlamış, her dönemde sorumlu politik makamları işgal eden tarım bakanları siyasi tercihlerini belirtmek ve çalışmalara az çok katılmak suretiyle tasarının genel karakterini etkilemişlerdir. Bakanların reform çalışmaları ile ilgileri ve bu çabalar sonunda meydana gelen dökümanlardaki katkıları birbirinden farklı olmuştur. Bununla beraber, tasarıları birbirinden ayırmak için pratik bir zorunlukla bunları tarım bakanlarının adları ile adlandırmak bir gelenek olmuştur.

Tümü 8 tasarı ve 2 ilkeler listesi 1 kanun teklifi halinde ortaya çıkan dökümanlardan sadece ikisi (Dördüncü Toprak Reformu Kanun tasarısı ve bir kanun teklifi) yasama organına intikal ile burada incelenmeye başlanmış, bazıları da basılıp dağıtılmak suretiyle kamu oyununun inceleme ve tartışmasına sunulmuştur. Bunların tam bir listesi aşağıdadır.

Sıra No.	Yıl	A d ı	Tarım Bakanı	S o n u ç
1	1960	Toprak Reformu Komisyonundaki Hazırlık Çalışmalarına Ait Birinci Rapor.	Osman Tosun	Başbakanlık ve Milli Birlik Komitesi
2	1960	4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bir Maddesinin Kaldırılmasına Dair Kanun Tasarısı	» »	» »
3	1961	Birinci Toprak Reformu Kanun Tasarısı	» »	» »
4	1962	İkinci Toprak Reformu Kanun Tasarısı	Cavit Oral	Başbakanlık ve Kurucu Meclis
5	1963	Üçüncü Toprak Reformu Kanun Tasarısı	Mehmet İzmen	Bakanlıkta kaldı
6	1964	Toprak Reformu Kanun Tasarısına Hakim Olması Gereken İlkeleri Tesbitle Görevli Komisyon Raporu.	Turan Şahin	Başbakanlık ve Siyasi Partiler

Sıra No.	Yıl	A d ı	Tarım Bakanı	S o n u ç
7	1965	Dördüncü Toprak Reformu Kanun Tasarısı	» »	Başbakanlık ve T.B.M.M.
8	1965	Beşinci Toprak Reformu Kanun Tasarısı	Turhan Kapanlı	Bakanlıkta kaldı
9	1966	TİP Milletvekillerinin Kanun Teklifi	—	T.B.M.M.'ne sunuldu
10	1969	Tarım Reformu Kanun Tasarısı	Bahri Dağdaş	Bakanlıkta kaldı
11	1970	Tarım Reformu Kanunu Ön Tasarısı	İlhami Ertem	» »

A — Tasarıların Tanıtılması :

Şimdi önce bu tasarıları kısaca tanıtmak ve sonra da analizlerini ve mukayeselerini yapmak istiyoruz.

1) Ağustos 1960'da Başbakanlıktan Tarım Bakanlığına gönderilen bir yazıda «Memleketimizde inkilâp ruhuna uygun bir toprak reformu yapılması düşünüldüğü bu konunun Tarım, Devlet, İçişleri, Maliye ve İmar-İskân Bakanlıkları temsilcilerinden müteşekkil bir komisyon tarafından incelenerek hazırlanacak raporun Başbakanlığa gönderilmesi» emredilmekteydi. Tarım Bakanlığında böyle bir komisyon kuruldu ve Adalet Bakanlığı da çalışmalara davet olundu. Bir aylık kısa bir çalışma sonunda komisyonun Başbakanlığa sunduğu «Toprak Reformu Konusundaki Hazırlık Çalışmalarına Ait Birinci Rapor»unda reform kavramı ve memleketimizdeki toprak düzeni ve sorunları üzerinde açıklama yapılmakta, konunun acilen ele alınmasındaki ve çoktan beri beklenen hakiki bir zirai reforma imkân verecek şumul ve manada bir toprak reformu tasarısı hazırlanmasındaki isabete işaret edilmekte, sonra Başbakanlıkça sorulan 4 hususa cevap verilmekte, ve nihayet en sondaki tedbirler bölümünde 13 madde halinde teklif ve tavsiyeler ileri sürülmektedir.

2) Başbakanlık bu raporda belirtilen tedbir ve tavsiyeleri tasvib etmiş, önce bu tekliflerin mevcut mevzuat ile ilgili bir tadil tasarısı halinde birleştirilmesini, bundan sonra da yeni bir toprak reformu kanun tasarısı hazırlanmasını aynı komisyondan istemiştir. Komisyon kısa zamanda «4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bir Maddesinin Kaldırılmasına Dair Kanun Tasarısı»nı hazırlayarak Başbakanlığa

sunmuştur. Konu ile yakından ilgilenen bakanlıklar komisyonunda temsil edildiğinden ve durum acil bulunduğundan tasarı, normal hallerde olduğu gibi, incelenmek üzere bütün Bakanlıklara gönderilmemiştir. Başbakanlık kanalı ile Milli Birlik Komitesine intikal eden bu tasarı maalesef kanunlaşmamıştır.

3) Üniversiteler, Yargıtay, meslek kuruluşları ve Devlet Plânlama Teşkilâtı temsilcileri de katılarak daha genişletilmiş bulunan komisyon «Birinci Toprak Reformu Kanun Tasarısını» 4.8.1961 tarihinde Başbakanlığa sundu. Genel ve maddeler gerekçelerinden sonra 12 bölüm halinde 86 madde, 3 geçici madde ve 3 ek tablodan müteşekkil olan tasarının, yaklaşan seçimler ve kurucu meclisin tatile girmesi sebebi ile incelenmesi ve kanunlaşması mümkün olmadı.

4) 1961 seçimlerinden sonra kurulan Birinci Koalisyon Hükümeti Anayasanın ruhuna ve zirai bünyemize uygun olarak bir toprak reformu kanun tasarısı hazırlayacağını programında taahhüt etmişti. Yeniden başlayan çalışmalarda birinci tasarı esas alınmış, o zamana kadar çeşitli bakanlık ve dairelerin tasarı üzerindeki mütalâaları incelenmiş, esasları, amaçlar ve genel ilkeleri bakımından bir değişikliğe lüzum görülmemeyerek kanun tekniği ve ifade bakımından önemsiz bazı değişiklikler yapılmış, yeni tarifler eklenmiş, azami mülk büyüklüğünü gösteren tablo gözden geçirilerek yeni bir şekle sokulmuştur. Bu suretle meydana gelen ve 12 bölüm 89 madde ve 4 geçici madde ile 3 ek tablodan oluşan «İkinci Toprak Reformu Kanun Tasarısı» 9.6.1962 tarihinde Başbakanlığa ve kamu oyuna sunulmuştur. Koalisyon Hükümetinin kısa zaman sonra değişmesi bu tasarının da Meclise sevkine imkân vermemiştir.

5) İkinci Koalisyon Hükümeti zamanında 1962-1963 yıllarında tasarı yeniden gözden geçirildi. Yapılan değişiklikler arasında önemlileri kooperatiflere ait bir bölümün, toprak reformunu kolaylaştırma, koruma ve idame ettirme hakkında üç maddenin ve araziye takdir edilecek gerçek değerın üst sınırlarını belirten bir tablonun eklenmesidir. Böylece 13 bölüm, 108 madde, 5 geçici madde ve 4 ek tablodan oluşan «Üçüncü Toprak Reformu Kanun Tasarısı» Başbakanlığa sunulmuşsa da hükümetteki değişiklik yüzünden Tarım Bakanlığına iade edildi.

6) Üçüncü Koalisyon Hükümeti toprak reformu konusuna programında önemli bir yer vermişti ve daha kararlı görünüyordu. Tarım Bakanı ilk iş olarak üniversite, Devlet Plânlama Teşkilâtı, İmar ve İskân ve Tarım Bakanlıklarından seçtiği ilgililerden küçük bir grup teşkil etmiş, bu komisyondan elde bulunan tasarıları ve

bunlara karşı çeşitli çevrelerde ileri sürülen düşünceleri inceleyerek en uygun bulduğu ve tasarıda yer almasını düşündüğü ilkeleri tespit etmesini istemiştir. Kısa zamanda yapılan bu çalışma sonunda hazırlanan «Toprak Reformu Kanun Tasarısına Hakim Olması Gereken İlkeleri Tesbitle Görevli Komisyon Raporu» 20.1.1964 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur.

7) Parti gruplarında ve hükümet seviyesinde bu esaslar üzerinde incelemeler yapılarak uyuşmaya varıldığından, buna göre hazırlanan «Dördüncü Toprak Reformu Kanun Tasarısı» 11.1.1965 tarihinde Başbakanlığa ve oradan Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. Sulama şebekeleri içersinde reformun uygulanması hakkında hükümleri içeren bir bölümün ve diğer konularda yeni hükümlerin eklenmesinden ve kanun tekniği bakımından yapılan bazı değişikliklerden sonra 17 bölüm, 115 madde, 2 geçici madde ve 3 ek tablodan oluşan tasarı Büyük Millet Meclisinde kurulan özel ve karma komisyonda ivedilikle incelenmeye başlanmış, ancak hükümetin tekrar değişmesi tasarının kanunlaşmasına imkân vermemiştir.

8) Dördüncü Koalisyon Hükümeti tarım bakanı kısa süren iktidarları esnasında tasarıda önemli değişiklikler yapmak imkânını bulmuştur. Büyük Millet Meclisinden geri alınan tasarının dış yapısı korunmakla beraber, 5 maddesi çıkarılarak ve diğer birçok maddelerinin hükümleri değiştirilerek reformcu karakteri zayıflatılmıştır. Mülkiyet hakkına müdahale etmeyen, zorunluluklardan kaçınan «Beşinci Toprak Reformu Kanun Tasarısı» 17 bölüm, 110 madde, 2 geçici madde ve 2 ek cetvelden oluşmaktadır. Bu tasarı da bakanlık içersinde kalmış ve daha ileriye gidememiştir. Toprak reformu tasarılarının hepsi de birinci tasarının genel gerekçesini aynen kullanmıştır.

9) Toprak reformu çalışmalarının gevşediği bu yıllarda TİP milletvekillerinin harekete geçerek «Topraksız ve Az Topraklı Köylü Ailelerini Topraklandırma Kanunu Teklifi» ni hazırladıklarını ve Millet Meclisine sunduklarını görüyoruz. 12 Mayıs 1966 tarihinde sunulup «hükümsüz kalan kâğıtlar arasına» giren bu teklif toprak mülkiyet dağılışımda köklü bir değişiklik yapmak amacını gütmekte idi.

10) 1965'de iktidara yalnız olarak gelen Adalet Partisinin tarım bakanı önce «Bize toprak reformu değil tarım reformu lâzım» sloganını ortaya atarak toprak reformu çalışmalarını uyutmağa çalışmış, arkasından da Türkiye'nin tarımsal talep ve arzındaki gelişmeleri 2000 yılına kadar tahmin çabalarına girişmiştir. Genellikle

kapalı kapılar arkasında belirli bir ekiple yürütülen bu tahmin çalışmalarını 2 yıl süre ile Tarım Bakanlığının baş meşgalesini teşkil etti ve sonunda hazırlanan kalın bir rapor, bastırıldığı halde, uzun müddet kamu oyuna açıklanamadı. Bu arada, ayrı bir ekip aynı gizlilik içerisinde tarım reformu üzerinde çalışmalara başladı. Keza yıllarca süren bu çalışmalar sonunda toprakların verimli işletilmesi, tarım işletmelerinin düzenli hale getirilmesi, üretim ve gelirlerin arttırılarak tarım sektörünün geliştirilmesi için gerekli çeşitli tedbirleri bir araya toplayan geniş bir «Tarım Reformu Kanun Tasarısı» hazırlanmıştır. Yeniden hazırlanan bir genel gerekçede dünyada ve Türkiye'de tarımın içinde bulunduğu durum kısaca gözden geçirilmekte, sonra ülkemizde yapılması gerekli tarım reformunun hukuki temelleri, böyle bir reformu gerektiren teknik, ekonomik ve sosyal zorunluklar belirtilmekte ve tasarının muhtevası tahlil edilmektedir. 19 bölüm içinde 198 madde ve 4 geçici maddeden oluşan tasarıda normal olarak toprak reformu kanunlarında kapsanan topraklandırma, toplulaştırma, kiracılık ve ortaklığı düzenleme konuları yanında, suların tarımda kullanılması, çayır ve meraların, ormanların geliştirilmesi, çiftçilerin teşkilâtlandırılması, tarım ürünlerinin pazarlanması, tarımsal kredi ve devlet yardımları, tohumluk ve damızlık üretimi, araştırma eğitim ve öğrenim gibi çeşitli konular üzerinde durulmaktadır. Hazırlanması yıllar süren ve bu süre içinde Bakanlığın temel meşgalesini teşkil eden bu tasarı son günlere kadar gizli tutulmuş, dışarıdan ilgilenenler şurada dursun, bakanlık ileri gelenlerinin bir kısmına bile gösterilmemiştir.

11) Tarım reformu üzerindeki ikinci tasarı 1970 yılında gine gizlilik içinde hazırlandı. «Tarım Reformu Kanunu Ön Tasarısı» adlı bu çalışma 14 bölüm, 97 madde ve 2 geçici maddeden müteşekkildir. Esas itibariyle kendinden önceki tasarıdan bazı bölüm ve maddelerin çıkarılması, bazılarının değiştirilmesi ve özetlenmesi suretiyle meydana gelmiştir. Gereksiz olarak bastırılan bu ön tasarı da hâlâ gizliliğini muhafaza etmektedir.

B — Tasarıların ve Teklifin Analizi :

Bu kesimde önce toprak reformu ile ilgili beş tasarı ve bir teklif incelenecek, sonra tarım reformu tasarıları ele alınacaktır.

(1) Toprak Reformu Kanun Tasarıları ve Teklifi :

Toprak reformu tasarıları ilhamlarını büyük ölçüde Çiftçiyi Topraklandırma Kanunundan almışlar, onun etkisi altında kalmış-

lardır. Beş tasarı da aynı gerekçeyi kullanmakta, bir çok hükümleri ve ilkeleri birbirine benzemektedir. Ancak birinciden dördüncüye kadar tasarıların gittikçe geliştiğini, yeni madde ve bölümler eklenmek suretiyle daha reformcu ve mükemmel hale geldiğini görüyoruz. Bu manada, ana tohum durumunda bulunan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunundan yeşeren birinci tasarı yıllar boyunca, canlı varlıklar gibi, serpilmiş, gelişmiş ve gittikçe mükemmel, olgun bir hale gelmiştir. Beşinci tasarıda bazı dalların kuruduğu ve yozlaştığı, yaşlılığın bünyede meydana getirdiği gerilemeler görülmektedir. Bu temel düşüncemizi ispat için önce ilk dört toprak reformu tasarısını kısaca tahlil edecek ve belli başlı özelliklerini belirteceğiz; sonra, beşinci tasarımı aynı şekilde inceleyeceğiz ve yapacağımız kıyaslamalarla aradaki farklara işaret edeceğiz.

İlk tasarıda amaçlar; topraklandırma, kiracılık ve ortakçılığın iyileştirilmesi, toplulaştırma, yeni kurulacak işletmelerin donatımına yardım, örnek köy ve işletmeler kurulması, yurt topraklarının kabiliyetlerine göre sürekli olarak işletilmesini sağlama, tarımsal üretimin iyileştirilerek arttırılması şeklinde sıralanmıştır. İkinci tasarı bu amaçları aynen aldı. Üçüncü tasarı bunlara kooperatifler kurulmasını teşvik amacını, dördüncü tasarı ise buldukları yerlerde kalkındırılmasına imkân görülmeyenlerin Bakanlar Kurulu kararı ile başka yerlere kaldırılarak yerleştirilmelerini sağlamak amacını ekledi. Bunların hepsi geniş manada bir toprak reformunun kapsamında bulunması gereken faydalı amaçlardır. Böylece daha mükemmel ve tüm kapsamlı, yurt gerçeklerine ve ihtiyaçlarına daha uygun muhtevada bir tasarı zaman içinde geliştirilmiştir.

Toprak reformunun genel ilkelerinden birisi olan, tarıma elverişli arazinin sahibi tarafından toprağın niteliklerine uygun ve verimli bir şekilde işletilmesi ve korunması zorunluğu ve gerekirse sahibe bu amaçla teknik yardım ve kredi verileceği hükmü bütün tasarılarda mevcuttur. Böylece tarım arazisine sahip olmanın sosyal sorumlulukları belirtilmekte, ancak bu sorumlulukları yerine getirenlerin toprağa sahip olabileceği prensibi kabul olunmaktadır.

Arazi, topraksız olup, kiracı ve ortakçı olarak başkalarının arazilerini işleten veya az topraklı çiftçilerle tarım işçilerine, aileden ayrılmak isteyen reşit furuğlara ve miras ortaklığından ayrılanlara verilecektir. Tarım ve veteriner fakülteleri ile mesleki okullardan mezun olanlara öncelikle toprak verilebileceği hakkında Çiftçiyi Topraklandırma Kanunundaki hüküm bütün tasarılarda yer almış-

tır. Verilecek arazinin genişliği iklim bölgelerine, toprağın kullanma kabiliyet sınıfına ve arazinin sulanıp sulanmamasına göre değişmekte, fakat herhalde çiftçi ailesini geçindirecek ve işletmesini geliştirecek yatırımlarına imkân verecek gelir seviyesini sağlama-ya ve iş güçlerini değerlendirmeye yetecek büyüklükte olacaktır. Dağıtılan arazilerin karşılığı altıncı yılın Ocak ayından itibaren 20 yılda eşit taksitlerle ve faizsiz olarak tahsil edilecektir. Bu araziler borçları ödeninceye, ödense bile 25 yıl süre ile temlik tasarrufa konu yapılmamakta, sahipleri tarafından kanunda belirtilen hükümlere uygun olarak işletilmekte, sahibi öldüğü takdirde parçalanmamaktadır.

Dağıtımda kullanılacak arazinin kaynakları arasında devletin mülkiyet veya hüküm ve tasarrufunda olup veyahut mahalli idarelere ait bulunup kamu hizmetinde kullanılmayan topraklar başta gelmekte, sonra islâh v.s. yollarla kazanılacak araziler, en sonunda da dağıtmak maksadıyla kamulaştırılacak arazi gelmektedir. Kamulaştırmada önce vakıflara ve mahalli idarelere ait arazi, sonra özel mülklerin belirli ölçüler üstünde kalan kısmı ile işletilmeyen topraklar ve göçürülenlerin arazileri ele alınmaktadır. Kamulaştırmada örnek işletmelerin sahiplerine bırakılacak miktarı benzeri şartlardakinin iki misli olarak tespit eden hüküm dördüncü tasarıda yer almakta, böylece en iyi ve başarılı çiftçilik yaparak çevresine örnek olanlar mükâfatlandırılmaktadır.

Kamulaştırılan arazide gerçek değer; iklim, kullanma şekli, kabiliyet sınıfları gibi fiziki ve ulaştırma, pazarlama imkânları gibi ekonomik faktörler göz önünde tutularak, kamu personeli ile çiftçilerden kurulu karma bir komisyon ile tespit olunur. Bedelin belirli miktarı peşin, kalanı 10 yıla kadar taksitle, % 5 faizli toprak benoları ile ödenir. Arazi sahibinin belirli projelere yatırım yapmayı veya devlet tahvili ve kamu iktisadi teşebbüsü hisse senedi almayı kabul etmeleri halinde peşin ödenecek kısmın artabileceğine dair hüküm dördüncü tasarıda yer almaktadır. Böylece, toprakları kamulaştırılanların ellerine geçen paraların iktisadi kalkınmaya yararlı şekilde kullanılması ve çarçur edilmemesi teşvik olunmaktadır. Öte yandan, küçük çiftçilere kamulaştırılan arazilerinin karşılığı tamamen peşin olarak ödenmektedir.

Arazinin sahibi tarafından bizzat işletilmesi esas olduğuna göre, kiracılık ve ortakçılıkla işletme ancak kanunda sayılan sahibin askerlik, uzun hastalık, sakatlık, ihtiyarlık gibi mazeretlerine, dul veya çocuk olması gibi istisnai hallere inhisar ettirilmektedir. Bu takdirde, akid yazılı mukaveleye bağlanmakta, süresi kaptıkaçtı

işletmeye fırsat vermeyecek şekilde uzun tutulmakta, kiracı ve ortakçının şartlara riayet etmesi halinde mukavele kendiliğinden yenilenmektedir. Kira bedeli ve ortakçılık hissesi taraflarca serbestçe tespit olunmakla beraber bir komisyonun belirleyeceği hadleri ve arazinin gayri safi hasılasının % 35'ini geçmemektedir. Kira bedelinin ve ortakçılık payının para veya mal olarak ödenmesi örf ve geleneklere göre belirtilmekte, ancak kiranın en çok yarısı peşin istenebilmekte, ortakçılık payı hiç bir zaman peşin alınmamaktadır. Mukavele süresince mal sahibinin karşılıklı rıza ile yapacağı ıslahat yatırımlarının kira veya paya eklenmesi ve kiracı-ortakçının aynı şekilde yapacağı yatırımdan faydalanmadığı kısmın mukavele süresi sonunda tazminat olarak istenmesi hükme bağlanmaktadır; böylece, arazinin sürekli olarak yatırımlarla iyileştirilmesi teşvik olunmaktadır. Kiracı ve ortakçılara arazinin satılması halinde şuf'a hakkı tanınmaktadır.

Reform bölgesinde tarım arazilerinin ekonomik işletmeye elvermiyecek derecede ve şekilde küçük parçalara bölünmüş ve dağılmış olması halinde Tarım Bakanlığının kararı ile, diğer yerlerde ise Tarım Bakanlığının teklifi ve arazinin yarıdan çoğuna sahip bulunan ve adetçe maliklerin yarıdan fazlasını teşkil edenlerin muvafakatlari ile arazi toplulaştırılması yapılır. Reform bölgeleri dışında ise Toprak-Su Kanunu gereğince toplulaştırmalar yapılabilir. Toplulaştırma bölgelerinde önce yol, kanal, arazi ıslahı gibi toplumsal tesisler yapılır. Katılan çiftçilerin Ziraat Bankası çevirme kredisi borçları faizleri 5 yıl yarıya indirilir; parasız tohumluk, fidan ve damızlık verilir, arazileri resim ve harca tabi olmadan tapuda tescil edilir ve 10 yıl süre ile arazi vergisinden muaf tutulur. Ayrıca, toplulaştırmanın bütün masrafları devletçe karşılanır.

Reform bölgelerinde küçük ve aile işletmelerinin tek başlarına yapamayacakları veya birlikte yapılmasında fayda bulunan işleri yapmak, üretkenliği arttırmak, kalkınma ve reform hedeflerine ulaşmayı kolaylaştırmak amaçları ile Tarım Bakanlığı çeşitli konularda kooperatifler kurulmasını sağlar ve teşvik eder. Örnek köylerde ve topraklandırma veya toplulaştırmanın çiftçilerden % 50'sinden fazlasını etkilendirdiği veya Tarım Bakanlığının lüzum gördüğü hallerde kooperatiflerin kurulması, dağıtım ve toplulaştırmadan faydalanmış olanların bu kooperatiflere ortak olmaları şarttır. Yönetim kurulunda küçük ve aile işletmelerinin en az 2/3 oranında temsil edilmeleri gerekir. Kooperatif yatırımlarına Tarım Bakanlığı bağış yolu ile yardım edebilir.

Sulama bölgelerinde toprak reformu ve sulama tesislerinin birlikte yürütülmesi, hem işlemlerin etkinliği ve kolaylaşması, hem

de tasarruf sağlanması ve haksız kıymet kazanmaların önlenmesi gibi çeşitli faydalar getirecektir. Bu sebeple, dördüncü tasarıya göre, sulama proje sahaları reform bölgesi olarak kabul olunmakta, buradaki araziler üzerindeki tesislerle birlikte toptan kamulaştırılmakta proje uygulanması tamamlanıncaya kadar isteyenlere eski arazileri kiraya verilmekte, tarımsal yerleşim ve araziden faydalanma şumullü plânlama esas alınarak yapılmaktadır. Arazi dağıtımında bölge çiftçilerine öncelik tanınmakta, kamulaştırılan arazileri tavan hadleri aşanlara bu miktarlarda, tavandan az olanlara orantılı olarak tespit olunacak büyüklükte arazi bırakılmaktadır. Sulama bölgelerinde uygulanacak ziraat şekillerini, nöbetleşmeye girecek bitki çeşitlerini ve hayvan türlerini tayine Tarım Bakanlığı yetkili bulunmaktadır.

Toprak reformu ile ilgili işlemler her türlü resim ve harçtan muaf tutulmakta, resmi dairelerin, gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin bu işlemleri kolaylaştırması zorunlu kılınmakta, tesis edilen arazi normunun parçalanması yasaklanmakta ve korunması sağlanmakta, arazinin kanuna uygun şekilde işletildiği sürekli olarak kontrol edilmektedir. Reform bölgelerinde gezici mahkemeler kurulacağı gibi doğacak uyuşmazlıkların hallinde basit yargılama usulü uygulanacaktır. Reform bölgesinde oturanların bölge içinde ve dışında sahip oldukları tarımsal arazi üzerindeki temlik tasarrufları 3 yıl süre ile durdurulmaktadır. Bütün tasarılar da çayır, iner'a, yaylak ve kışlakların belirtilmesi, tespit ve tahsisi, ıslah, bakım ve korunmaları ile kullanılmalarının toprak reformu esaslarına uygun olarak hazırlanacak özel bir kanunla düzenlenmesi hükmüne bağlanmaktadır.

Tasarılara eklenen cetvellerin birincisi, topraklandırmada çiftçiye verilecek tarla arazisinin azami büyüklüğünü göstermektedir. Birinci ve ikinci tasarılar da yurdumuz bu amaçla dört iklim bölgesine ayrılmış iken, diğer iki tasarıda, daha gerçekçi düşünülerek, iklim bölgeleri sayısı beşe çıkarılmıştır. Her bölgede sulu ve kıraç tarım yapıldığına göre, belirli bir gelir seviyesini üretmek üzere 4 sınıf araziden gerekli toprak genişliği 4 tasarıda da gösterilmiştir. Bu miktarlar teknik bir hesaba dayandığından aynı kalmakta ve bütün tasarılar da değişmemektedir. (Meselâ, kurak bölgede birinci sınıf arazide kıraç ziraatda 200, nemli bölgede sulu ziraatda 20 dönüm verilecektir.)

İkinci ek tabloda, kamulaştırmada arazi sahibine bırakılacak kısmın tarla arazisi cinsinden azami büyüklüğü, genel iklim bölgeleri, arazi sınıfları ve sulu-kıraç tarım esaslarına göre gösterilmek-

tedir. İlk tasarıda en liberal genişlikler (Meselâ, kurak bölgede kıraçta birinci sınıf toprakda 10.000, nemli bölgede sulu ziraatda birinci sınıf toprakda 1200 dönüm) verilmiş iken bu ölçüler ikinci tasarıda hemen hemen yarıya (5000 ve 1000) üçüncü tasarıda dörtte bire (2500 ve 250) ve dördüncü tasarıda sekizde bire (1250 ve 125) indirilmiştir. Her ne kadar bu ölçü, esas itibariyle tarım sektöründe görülmesi arzu edilen bünyeyle, yani sosyal adalet bakımından büyük mülklerin ne kadar büyük olmasına müsamaha edileceğiyle ilgili siyasi bir karar konusu ise de, en son erişilen seviye bile yeter gelimli aile işletmesinin altı katından daha büyük olduğuna göre, yeter sayılması gerekir. Öte yandan, ancak bu kritere göre yapılacak kamulaştırmalarla topraksız ve az topraklılara dağıtılmaya yarayacak bir toprak rezervi elde edilebilecektir. Buna göre, tasarıların gittikçe daha reformcu ve ilerici bir nitelik kazandığı ve dördüncü tasarı bu bakımdan en iyisi olduğu söylenebilir.

Üçüncü ek tablo, bir kimsenin sahip olduğu tarladan gayri arazilerinin tarla arazisine çevrilmesinde kullanılacak emsalleri göstermektedir. Tamamen teknik mahiyette olan bu tablo dört tasarıda da aynıdır.

Yalnız üçüncü tasarıda bulunan bir ek tablo, arazilerin gerçek değerlerinin hesaplanmasında çeşitli iklim bölgelerinde 4 sınıf araziye ayrı kullanma yerlerinde tespit olunabilecek en üst hadleri göstermektedir. Gerçek değer zaman içinde değişeceği ve bölgeler arasında büyük farklılıklar göstereceği düşünülürse, bütün Türkiye için tek rakam ile ifade çok sakıncalı olacaktır. Bu sebeplerle, dördüncü tasarıda gerçek değer takdir işi bölgesel komisyonlara bırakılmış, yalnız dikkate alınacak esaslar metin içinde verilerek bu tablo ekler arasından çıkarılmıştır.

Daha önce belirtildiği üzere, beşinci toprak reformu tasarısı tertip ve şekil bakımından bir öncekinin hemen tamamen aynıdır. Ancak, toprak reformu yaparken bile mülkiyet hakkına müdahale etmemek gerektiği düşüncesiyle ve irade dışı zorlayıcı hükümleri yumuşatmak ve tasarımı daha demokratik bir niteliğe kavuşturmak amaçlarıyla bazı maddeler çıkarılmış, bazıları da önemli değişikliklere uğramıştır. Böylece, tasarı reformcu karakterini büyük ölçüde kaybetmiştir. Tutucu ve çok ılımlı bir nitelik kazanmıştır. Şimdi kısaca bu değişikliklere işaret edelim.

Birinci maddede toprak reformu tarifinde yer alan «arazi mülkiyet, tasarruf ve işletilmesine ilişkin toprak statüsünü ve bu kanunun uygulanmasının gerektirdiği tarımsal yerleşimi yeniden dü-

zenlemek» ibaresi çıkarılmakta yerine «topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak ve bu toprakların iyi bir şekilde işletilmesi için gerekli şartları hazırlamak» deyimini konulmaktadır. Bu değişiklikten anlaşıldığı üzere beşinci tasarı toprak reformunu daha çok topraksızlara toprak verme ve bu toprağın işletilmesini kolaylaştırma gibi dar manada almakta, mülkiyet statüsü ve yerleşime dokunmak istememektedir. Maddenin geri kalan kısmında sayılan reformun amaçlarında «buldukları yerlerde kalkındırılmayanların başka yerlere yerleştirilmeleri», «örnek köyler ve aile işletmeleri kurulması» amaçları maddeden tamamen çıkarılmış, kooperatif kurulmasını sağlamak amacı da, kooperatifleşmeyi ve bu kooperatiflere ortak olmayı mecburilikten çıkarmak maksadıyla, sadece teşvik şekline sokulmuştur. Üçüncü ve dördüncü tasarılar da bulunan, reform bölgesi dışında olan belirli büyüklük üstündeki arazilerin sahiplerinin Tarım Bakanlığından izin almadan arazileri üzerinde hiç bir temlik tasarrufla bulunamayacaklarına dair hüküm, aynı düşüncelerle, çıkarılmıştır. Tarımda verimi arttıracığı ve gelişmeyi sağlayacağı düşüncesi ile düzenli işletmelerin korunması amaçlar arasına katılmaktadır. Öte yandan, dördüncü tasarıdaki örnek işletme yerine düzenli işletmeler konulmakta, kamulaştırmada bu işletmelerden mal sahibine bırakılacak kısmın hiç bir zaman 5000 dönümü geçemeyeceği hükme bağlanmaktadır. Bununla beraber, düzenli işletmenin tarifi dördüncü tasarıdaki örnek işletmeye nazaran çok daha geniş ve gevşek bir şekilde yapılmakta, «arazisini verimli ve bilgili şekilde işleyen imkân olduğu nisbette teknik usulleri kullanan bu bakımlardan eksiklikleri kendisine bildirildiğinde yeteri bir zaman içinde bunları tamamlayan» işletmeler düzenli sayılmaktadır.

Arazinin, istisnalar dışında, sahibinin sorumluluğu ve idaresi altında işletilmesi zorunluğu kaldırılmakta, kiracı ve ortakçı eliyle bilvasıta işletilmesine izin verilmekte, böylece, genel olarak toprak reformlarının önemli bir ilkesi olan «araziye işleyene maletme» prensibinden vazgeçilmektedir.

Dağıtılacak arazilerde Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan ve özel mülkiyetinde olup kamu hizmetlerinde kullanılmayan arazilerin öncelikle dağıtılacağı, ancak bunlar bittikten sonra diğer arazi kaynaklarına, bu arada, özel mülklerden kamulaştırmaya sıra geleceği kabul olunmaktadır. Böylece, fonksiyonu hemen hemen sadece toprak dağıtmadan ibaret hale getirilen reformun uzun süre devlet topraklarını dağıtmakla uğraşması, çoğunlukla bu topraklarla iktifa etmesi ve özel mülklere kolay kolay dokunmaması arzu edilmektedir.

Kamulaştırmada gerçek değer, arazinin serbest alım ve satımında tahakkuk edecek rayiç bedeli olarak alınmakta, eski tasarılar da geliştirilen fiziki ve ekonomik faktörlere göre değer takdiri prensibi terk olunmaktadır. Nüfus baskısı, spekülasyon v.s. sebepleriyle arazinin piyasa fiyatının devamlı olarak yükseldiği ve böylece fiatı ile üretim gücü arasındaki ilişkinin tamamen koptuğu bilinen bir gerçektir. Bundan dolayı, bu suretle tespit olunacak değer, arazisi kamulaştırılanlara aşırı ve kazanılmamış kıymetler sağlarken, reformu pahalılaştıracak ve topraklandırılan çiftçileri de ileride altından kalkamayacakları ağır yükler altına sokacaktır.

Bağ, bahçe ve zeytinlik gibi emek karşılığı elde edilen araziler, eski tasarılar da kamulaştırmada mal sahibine kalacak miktarın tesbiti sırasında, tarla arazisine çevrildikten sonra, hesaba katılmakta, ancak bu gibi araziler hiç bir zaman kamulaştırılmamakta ve dağıtım konusu yapılmamakta idi. Beşinci tasarı bu tür arazileri tamamen kanun hükümleri dışına çıkarmakta, hesaplara hiç bir zaman karıştırmamaktadır. Bunun sonucu olarak da arazileri tahvilde kullanılan 3 numaralı ek tablo kanundan çıkarılmaktadır. Genellikle, nisbeten yüksek gelir sağlayan bu gibi arazilerin tamamen reform hesapları dışında tutulmasının mülkiyet dağılışındaki eşitsizliği düzeltme ve sosyal adalete yaklaşma amaçlarını zedeleyeceği bir gerçektir.

Gene kamulaştırma haddinin hesabında eski tasarılar da bir aile fertlerinin sahip oldukları arazilerin tümünün dikkate alınacağı hakkındaki hüküm değiştirilmiş ve ferdi mülkiyet esası kabul olunmuştur. «Aile mülkiyeti kavramının Türk hukukunda yeri yoktur; tasarı böylece kanunlaştığı takdirde, ayrı ayrı arazi sahibi olan karı kocaların durumu güçleşecek ve boşanmalarına sebep olacak veya ayrı ayrı mülk sahibi olanların evlenmelerini önliyecektir» düşüncesi ile bu hesaplama usulünün değiştirilmesi doğru değildir. Kanunu etkisiz hale getirecek büyük suistimal kapılarını açar. Ülkemizde, özellikle feodal kalıntıların bulunduğu yerlerde, aileler aynı zamanda çok kalabalık olduğundan, aile fertlerinin her birisine mülkün bir kısmını tapulamak suretiyle her büyüklükteki arazinin kamulaştırmadan kaçırılması imkânı doğmaktadır.

Dördüncü tasarıda, sulama şebekeleri içersinde kalacak arazilerde reformun uygulanması sırasında bütün arazinin önceden kamulaştırılması, sulama şebekesi tamamlanıncaya kadar bu arazilerin eski sahiplerinden isteyenlere kiraya verilmesi ve sonunda dağıtıldığı sırada yüksek bedelle tekrar satılması ilkesi kabul olun-

muştı. Beşinci tasarı bu yolda hareketin «fiilen araziye el koymak» anlamına geleceğini söyleyerek tasarıdan (bu hüküm çıkarılmaktadır. Bununla beraber, «Devlet projelerinin tahakkuk etmesi halinde meydana gelecek kıymet artışlarını mal sahibine intikal ettirmemek için bu gibi arazinin, kanunun neşri sırasındaki fiyatını tespit ettirip ileride kıymet ne olursa olsun, o değer üzerinden satın alınmasını öngören» ve düzenli işletme haklarını saklı bulunduran bir hüküm tasarıda yer almaktadır. Halbuki, ilk şekilde kamulaştırma ve sonradan satış gerçek değer üzerinden ve kiralama Tarım Bakanlığına geçen arazinin kiralanmasına dair beşinci tasarıdan da kabul ettiği esaslara göre keza hasılanın makul bir oranı ile yapılacağından, bu işlemde fiilen arazinin gaspedilerek büyük haksızlık yapıldığı iddiası yersizdir. Teklif edilen şekil ise bir kaç yönden sakıncalıdır. Birinci olarak, kanunun yürürlüğe girdiği tarihteki gerçek değer tesbiti çoğu kez uygulama gecikeceği için daha büyük haksızlığa ve şikâyetlere yol açacaktır. İkinci olarak, şebekenin tamamlanmasına kadar geçecek zaman içinde bu arazilerin devlet mülkiyetinde boş bırakılması veya devlet tarafından işletilmesi gerekecektir. Bu şekillerden birincisi israf, ikincisi ise külfetlidir, ve uygulanması pratik değildir. Üçüncü olarak, şebeke işleme açılınca toprak dağıtımını yapılırken herkese aile işletmesi kriterlerine göre arazi verilecektir, ve böylece, eskiden büyük arazisi olanlara çok haksızlık yapılmış olacaktır. Son olarak, düzenli işletmelerin haklarının saklı tutulması, kamulaştırmada bunların sahibine 5000 dönüme kadar arazi bırakılacağı anlamına geliyorsa, büsbütün adaletsizlik kaynağı olacaktır. Bu sebeplerle, yukarıda bahsi geçen değişikliği uygun bulmağa imkân yoktur.

Dördüncü tasarıda, reform bölgesine alınmış sulama şebekeleri içerisinde uygulanacak ziraat şekilleri ve tekniğinin Tarım Bakanlığınca tayin ve kontrol edileceği esası kabul olunmuştu. Zorlayıcı sayılan bu reformcu hüküm beşinci tasarıdan tamamen çıkarılmış, böylece, devletin sulama ve reform uygulama için katlanacağı çok büyük harcamaların ve çabaların sonuçları tehlikeye atılmıştır.

Bunlar dışında, beşinci tasarı daha önceki tasarıdaki bazı hükümleri ifade ve kanun tekniği ve uygulaması bakımlarından açıklığa kavuşturmak maksadıyla değiştirmiştir. Bu arada, kısmi topraklandırma ve küçük çiftçi kavramlarını metinden çıkarmıştır. Ek tablolardan aile işletmesi büyüklüklerini gösteren 1 numaralı tabloyu % 25 oranında (Meselâ, birinci sınıf arazide kurak bölgede kıraç ziraatde 250, nemli bölgede sulu ziraatde 25 dönüm verilecek);

kamulaştırmada sahibine bırakılacak araziyi gösteren iki numaralı tabloyu ise 3 kattan fazla arttırmıştır. (Meselâ, birinci sınıf arazi-
de kurak bölgede kıraç ziraatde 4000, nemli bölgede sulu ziraatde
400 dönüm bırakılacaktır).

Toprak reformu ile ilgili diğer bir çalışma, TİP İzmir Millet-
vekili Cemal Hakkı Selek ve 4 arkadaşının hazırlayarak 12.5.1966
tarihinde Millet Meclisi Başkanlığına sunduğu «Topraksız ve Az
Topraklı Köylü Ailelerini Topraklandırma Kanunu Teklifi»dir. Tek-
lif, bir gerekçeyle 8 bölümde 50 maddeden ve bir ek cetvelden oluş-
maktadır. Gerekçede, yurdumuzun toprak sorunları üzerinde durul-
makta ve reform gereği belirtilmeğe çalışılmakta, reformun siya-
sal, sosyal, sosyal adalet ve ekonomik yönleri açıklanmakta, top-
rak reformu konusunda ileri sürülen itirazlar cevaplandırılmakta
ve teklifin esasları bildirilmektedir. Bu esaslar, 1) toprağı işleye-
ne maletme, 2) yurt çapında ve hızlı reform, 3) dağıtım ve kamu-
laştırmada ailenin ölçü birimi olarak alınması, 4) köklü reform ya-
pılması, 5) köylü halkın yararı, 6) devletin yardım ve desteğidir.

Birinci maddede teklifin amacı şöylece belirtilmektedir: Top-
raksız ve az topraklı köylü ailelerini toprağa kavuşturmak, köylü-
nün işletme araçlarına sahip olmasını kolaylaştırmak, memleket
topraklarının verimli işletilmesini gerçekleştirmek, tarım kesimin-
de sosyal adaleti sağlayarak demokrasiyi gerçek bir yaşantı haline
getirmek, köylü ailelerini aracılardan kurtulmuş hür ve
varlıklı üreticiler haline getirmek ve tümü ile memleket ekonomi-
sinin daha iyi işlemesini sağlamak.

Dağıtılacak toprakların başında özel mülklerden kamulaştırı-
lacaklar gelmektedir. Bütün ülke için kamulaştırma tavanı 500 dö-
nümdür. Reform teşkilatı temsilcisi ile köy kurulu (reformun uy-
gulanmasında bu kurulun büyük sorumlulukları olacaktır) topra-
ğın verimi, mahsul çeşidi ve yapılması mümkün tarım şekline gö-
re bu sınırı azaltabilir. İlke olarak inilecek en düşük sınır 100 dö-
nümdür. Bununla beraber, sulu topraklarda, bağ-bahçelerde ve
mikro-klima şartlarını haiz bölgelerde bu asgarinin altına inilebilir.
Ancak, hiç bir zaman mülk sahibine bırakılacak miktar bir aileyi
geçindirecek miktardan küçük olamaz. Vakıf, işlenmiyen, yabancı
uyruklulara ait arazilerle mahalli idarelere ait arazilerin kamu
hizmetinde kullanılmayanları tamamen kamulaştırılır. Kamulaş-
tırma bütün Türkiye'de en geç üç yılda tamamlanır.

Kamulaştırma değeri teşkilattan, ilçeden ve köyden seçilecek
üç kişilik bir komisyon tarafından fizik hasılayı tayin eden teknik

ve ekonomik faktörlere göre tesbit edilir. İtirazlar kamulaştırma ve dağıtımını durduramaz; yargı yerleri yürütmeyi durdurma ve ihtiyati tedbir kararı veremez. Kamulaştırma bedeli % 2 faizli 10 yıl vadeli toprak bonoları ile ödenir.

Dağıtımda ayrıca devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan, özel mülkiyetinde olup kamu hizmetinde kullanılmayan topraklar, köy mer'a, yaylak ve kışlakları, sahipsiz araziler, ıslah yoluyla kazanılan yerler de kullanılır. Bunlar yetmezse, Devlet Üretim Çiftliklerinin rasyonel bir işletme normu üstünde kalan kısmı da dağıtılır. Dağıtım derhal, en geç bir yıl içinde yapılır. Topraklar bedelsiz olarak ve her türlü borçtan kurtulmuş durumda dağıtılır, harçsız olarak tapulanır. Dağıtımda öncelik sırası şöyledir: Topraksız ortakçı ve kiracılar, az topraklı kiracı ve ortakçılar, topraksız veya az topraklı tarım işçileri, aileden ayrılanlar, başka bölgeler çiftçileri. Bu gruplar içinde de önce çok çocuklular, sonra fakirler tercih edilir. Verilecek miktar aileye asgari geçim sağlama esası üzerinden köy kurulu ile teşkilattan bir uzman tarafından tayin edilir. Bu miktar, bağ-bahçe ile mikro-klima şartları hariç, sulu arazide bile 20 dönümden az olamaz. Toprağı alan bizzat işlemekle yükümlüdür. Ölünceye kadar toprak üzerinde hiç bir temlik tasarrufları bulunamaz. Ölünce toprak varislerine geçer.

Reformu Başbakanlığa bağlı ve başında bir müsteşar bulunan bir teşkilât uygulayacaktır. İllerde geçici komisyonlar kurulur. Ayrıca, devlet bölge tarım istasyonları kurulacaktır. Bunlar düşük fiyatla çiftçiye alet ve makina kiralar; çiftçinin girdi ihtiyaçlarını, mücadele ve erozyon kontrolü hizmetlerini sağlamakta aracılık yapar. Tek ve çok yönlü kooperatiflerin kurulması teşvik olunur, fakat reformdan faydalananların ortak olması zorunlu tutulamaz.

Kiracılık ve ortakçılığın ıslahı için özel bir kanun çıkarılır. Hiçbir aile o bölgede kamulaştırma sınırına denk bir gelir sağlayacak hayvan mevcudundan fazlasına sahip olamaz. Kamulaştırma bedeline itiraz için toprağın bedeli olarak iddia edilen değer üzerinden 10 yıllık vengi karşılığı teminat olarak yatırılır. Bu teminatın verilen karara göre tahakkuk edecek kısmı tahsilata çevrilir. Her türlü yorumlamalar topraksız ve az topraklılar lehine olarak yapılır. 27 Mayıs 1960 tarihinden sonra dördüncü dereceye kadar kan hısımları veya ikinci dereceye kadar sıhriyet hısımları lehine yapılan her türlü satış, taksim ve temlikler veya bu hısımların müşterek mülkiyetindeki mülklerin taksimi hükümsüzdür. Bu kanundan sonra yapılacak her türlü satış, taksim ve temlikler hükümsüzdür. Teklife ek cetvel kadrolar ile ilgilidir.

Yukarıda özetlenen teklif daha önce açıklanan tasarılarından çok farklı bir felsefe ve espri içinde hazırlanmıştır. Hukuk ve mülkiyet kavramlarını zorlayan katı hükümler getirmektedir. Özellikle, reformu ülke çapında, bütün topraksız ve az topraklıları içine alacak şekilde kitle halinde ve sür'atle yapmağa çalıştığı dikkati çekmektedir. Niteliği itibariyle dar kapsamlı fakat köklü değişiklikler getiren bir toprak reformudur. Reformun esası tüm tarım topraklarının bütün köylüler arasında hemen hemen eşit bir şekilde dağıtılmasıdır. Küçük üreticiler kooperatifler ve devlet tarım istasyonları eliyle desteklenecektir. Arazi toplulaştırma konusuna hiç temas edilmemektedir. Keza reformun başarısı için sağlanan destek tedbirler yetersizdir.

(2) *Tarım Reformu Kanun Tasarıları :*

Tarım reformuna ait tasarıların iki adet olduğunu yukarıda söylemiştik. Bunların birincisi, tıpkı aynı tarım bakanının hazırlattığı ve bir bakıma tarım reformu çalışmalarına temel olarak aldığı 2000 yılına ait arz ve talep projeksiyonları gibi, çok iddialıdır. Tabii kaynaklardan madenler dışında kalan hemen hemen hepsini (toprak, su, orman, çayır, mer'a ve su ürünlerini) az veya çok oranda içerisine almakta, bunların benimsenmesi, yani hukuki rejimi ile kullanılmasını düzenlemeyi amaç edinmektedir. Ayrıca, tarımda kredi, tohumluk, damızlık dahil, girdilerin sağlanması ve etkin bir şekilde kullanılması ürünlerin pazarlanması ve fiyat politikası, tarım sektörüne yapılan devlet yardımları, araştırma, eğitim ve öğrenim, çiftçi teşkilatlanması, tarımsal vergi ve sigorta, bitki ve hayvan hastalıkları ile mücadele, tarım işçileri ve daha başka konulara değinmekte, bunların bazıları geniş bir şekilde, bazıları da gayet sathi olarak kapsanmaktadır. (*)

(*) Tasarının bölüm başlıkları ve her bölümdeki maddeler sayısı şöyledir :

Bölüm No	B a ş l ı k	Madde Sayısı
I	Kanunun Amacı ve Terimler	2
II	Uygulama Esasları	6
III	Tarım Bakanlığı Emrine Gececek Arazi	4
IV	Tarımda İşletme Bünyelerinin Islahı	16
V	Arazi Toplulaştırılması	19
VI	Suların Tarımda Kullanılması	13
VII	Çayır, Mer'a, Otlak ve Yaylak Arazilerin Kullanılması ve Geliştirilmesi	10
VIII	Ormanlarla İlgili Hükümler	5

Tasarının birinci maddesinde amaçlar, toprağın verimli işletilmesi, çiftçilerin hayat seviyesinin yükseltilmesi, topraksızların topraklandırılması, tarımsal üretimin teminat altına alınması ve tarım kalkınmasının gerçekleştirilmesi olarak sayılmaktadır. Bu amaçlara erişmek üzere yapılması düşünülen işler ise şöylece belirtilmektedir. Tarım işletmelerini düzenli ekonomik üniteler haline getirmek, topraksız ve az topraklı çiftçileri yeter gelirli işletmelere kavuşturmak, toprakta mülkiyet ve tasarruf haklarını korumak, üretimi arttırmak, tarımsal giderleri sağlamak, ürünleri değerlendirmek, toprak ve su kaynaklarının uygun kullanılmasını, korunmasını ve ıslahını sağlamak, çiftçileri teşkilâtlandırmak, tarım faaliyetlerini araştırma esaslarına göre yürütmek.

Bu kısa açıklamalar gösteriyor ki, tasarı, her şeyden önce aşırı derecede geniş kapsamlıdır. Burada sayılan düzeltme ve düzenlemelerin tek bir kanunla yapılması imkânsızdır. Türkiye tarımının her birisi önemli ve karmaşık olan bu sorunlarının ancak bir seri kanunla düzenlenmesi mümkün olabilir. Bir kanunla bütün bu sorunların çözüleceğini kabul etmek fazla iyimserlik, hatta hayalcilik olur; gerçekçi değildir. Nitekim, tüm olarak tasarı tatmin edici olmaktan uzak ve yetersizdir. Ele alınan sorunların pek çoğu yeterli bir şekilde, bir reform kanununda bulunması gerekli kapsam, ayrıntı ve nitelik ile işlenememiştir. Meselâ, mer'a ve otlaklar düzeni bu ülkenin yüz yılı aşan süredenberi çözüm bekleyen bir derdidir. Bundan 45 yıl önce medeni kanun kabul edilince mer'a ve otlakların hukuki durumlarını düzenleyecek özel bir kanunun çıkarılması prensip olarak kabul olunmuştu. Aradan bu kadar zaman geçtiği halde böyle bir kanun maalesef çıkarılmamıştır. Bu kadar önemli ve güç bir sorunu 10 maddelik bir bölüm halinde çözüme

(devam)		
Bölüm No	Başlığı	Madde Sayısı
IX	Kiracılık ve Ortakçılığın Düzenlenmesi	15
X	Çiftçinin Teşkilatlanması	17
XI	Tarım Arazisinin Verimli Olarak İşletilmesi ve Kamulaştırılması	8
XII	Tarım Ürünlerinin Pazarlanması	6
XIII	Tarım Kredileri ve Devlet Yardımları	25
XIV	Tohumluk ve Damızlık Hayvan Üretimi Esasları	13
XV	Araştırma, Eğitim ve Öğretim	4
XVI	Mali Hükümler	5
XVII	Türlü Hükümler	17
XVIII	Ceza Hükümleri	3
XIX	Son Hükümler	14

bağlamaya çalışmak şüphesiz yetersiz olmaktadır. Aynı şekilde, suların tarımda kullanılması toprak koruma ve ıslahı bir bölüm veya bir kaç madde ile çözümlenemeyecek kadar karmaşık ve önemli sorunlardır. Ormanlar, tarımın Türkiye'de oldukça tatmin edici bir düzene konulmuş özel bir dalıdır. Tasarıda bulunan 5 maddelik bir bölümün bu davaya nasıl hizmet edeceği ve ne yenilik getireceği sorulmağa değer. Bunlar gibi, pazarlama ve değerlendirme, fiat politikası, kredi, devlet yardımları, tohumluk ve damızlık, araştırma-egitim, tarım mücadelesi gibi konuların hepsi de yüzeyden ve yetersiz bir şekilde ele alınmışlardır.

Öte yandan, bazı bölümler ve maddeler, tüzük ve yönetmeliklere konulması mümkün olan lüzumsuz ayrıntıları ve açıklamaları ihtiva etmektedir. Meselâ, toplulaştırma bölümü bu iddiamızı isbat edecek şekilde 19 madde ve kredi-yardımlar bölümü 25 maddeden oluşmaktadır. Keza, tarifler maddesi, 37 kavramı geniş bir şekilde tarif etmeye çalışıyor, bu arada, herkesin hemen aynı şeyi anladığı (su toplama havzası, tarıma elverişli olmayan arazi, ıslah edilebilir arazi, uygulama alanı, geliştirme planı, tarım işletmesi gibi) kavramlar tarif edilmekte, üstelik, bazan da bu iş eksik ve yanlış olarak yapılmaktadır. (İşletme tipi, tarım arazisi, tarımda alt yapı, birim alandan azami verim kavramlarında olduğu gibi). Böylece, tüm olarak tasarı dengesiz bir yapı göstermektedir.

Başlıca karakteristiği tarım kalkınması ve tarımsal üretimin artırılması amacını gütmek olan ve toprak düzeninin iyileştirilmesi sorununa ikinci sırada yer veren bu tasarının toprak reformu yönü büsbütün yetersizdir. Daha amaç maddesinde «tarımda toprak rejiminin düzenlenmesi» denilirken hemen arkasından «arazi mülkiyet ve tasarruf haklarının korunması» diye ilâve edilmesi bu düzenlemenin niteliğini ve tasarıyı hazırlayanın toprak reformundan ne anladığını açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Genellikle toprak reformu ilkeleri olarak dünyanın her yanında kabul edilen ve iyi reform kanunlarının temel hükümlerini teşkil eden mülk büyüklüklerini ayarlama, toprağı işleyene mal etme, arazi sahibinin toprağı bizzat işlemesi ve absentiizmin (malikin şehir ve kasabalarda oturması ve arazisini ikinci elden işletmeye terk etmesi usulü) yasaklanması, topraksız ve az topraklı çiftçileri topraklandırma, küçük çiftçi, kiracı ve ortakçı, tarım işçilerini mülk sahiplerine karşı koruma gibi prensipler ya hiç yok veya pek yetersiz bir şekilde vardır. Tümüyle tasarı topraksızlar ve işçiler için pek az şey getirmektedir. Topraklandırmada bunlar beşinci ve altıncı sırada gelmektedir. Bunun dışında topraklandırma kredisi verilmek-

tedir. Fakat bu kredinin her zaman sınırlı olacağı ve küçük çiftçi tarafından gönüllü olarak satın alınabilecek arazinin de aynı şekilde kıt bulunduğu düşünülürse, bu yoldan topraklandırmanın pek az miktarda ve zor bir şekilde yapılacağı tahmin edilebilir. Toprak dağıtımı da pek sınırlı, daha çok devlet hüküm ve tasarrufundaki toprağa inhisar etmektedir. Büyük mülk, verimli işleniyorsa veya devletçe yardım yapıp zaman verildiğinde verimli hale getirilecekse, ne kadar büyük olursa olsun, kamulaştırma dışında kalacaktır. Böylece, verimli halde bulunmayan veya getirilemeyen mülkler bile ancak kısmen kamulaştırılabilecektir. Bu duruma göre, bugün mevcut olan büyük mülklerde bir ayarlama yapılması hemen hemen imkânsız hale gelmektedir. Kanunun uygulanmasından sonra arazi temerküzünü önleyecek olan bir hüküm tasarıda bulunmakta ise de, bu hüküm ile konulan sınır yeter gelirli işletme büyüklüğünün 15 katı gibi pek liberal bir miktar olduğundan, pratik bakımdan etkisiz kalacaktır. Diğer bir ifade ile, tasarı tarım arazilerinde mülkiyet dağılışı ayarlamasını öngörmüyor, demektir. Öte yandan absenti şekilde tarım arazilerine sahip olmak tamamen serbest bulunmaktadır.

Kiracılık ve ortakçılık ile arazi işletme, kanunla düzenli hale getirilen işletmeler dışında, tamamen serbest bırakılmakta, toprak reform kanunlarındaki gibi istisnai durumlara inhisar ettirilmemektedir. Bu da toprağa ancak işleyenin sahip olacağı ilkesine aykırıdır. Kiracılık ve ortakçılık müesseseleri iktisaden zayıf durumda bulunan kiracı ve ortakçıların haklarını mülk sahibi karşısında himaye eden, reformcu hükümlerle düzenlenmemiş bulunmaktadır. Bir arazi mülkü en çok 10 ayrı kimseye kiraya veya ortakçıya verilebilmekte, kiralayan aynı araziye başkasına tekrar kiralayabilmektedir. Kira ve ortakçı payı miktarları ve ödeme şekli ve zamanları genellikle serbest bir şekilde taraflarca tespit olunacaktır. Ancak, kira payı arazinin gerçek değerinin % 10'undan fazlası olamayacak ve ortakçı hissesi ise ürünün % 10-50'si dışında olamayacaktır. Kiracı ve ortakçılar mal sahibinin muvafakatı ile yapacakları yatırımlardan anlaşma süresi sonunda faydalanmadıkları kısımlar için bir tazminat isteyemeyeceklerdir. Bütün bu hükümler kiracı ve ortakçıları korumadığı gibi arazinin imarını teşvik etmekten uzaktır da.

Toprak reformlarında genellikle sayıları çoğaltılmağa ve tarımsal bünyenin temeli haline getirilmeğe çalışılan aile işletmesi terimi tasarıda hiç geçmemektedir. Bunun yerine yeter gelirli ve düzenli işletmelerden bahis vardır. Ancak, bunların kurulması dağı-

tilacak toprak ve diğer kaynakların çok sınırlı olması sebebi ile, pek zor olacak, dolayısı ile tarım işletmelerinin büyük bir kısmı bugünkü gibi küçük işletmeler halinde kalacaktır. Bunların sahiplerinin zamanla tarım içinde veya dışında işçiliğe doğru itileceği, arazilerinin doğrudan doğruya devlet tarafından veya devletin vereceği kredilerle diğer çiftçiler tarafından satın alınacağı anlaşılmaktadır. Büyük işletmeye hudut olmadığı gibi orta işletme haddi yeter gelirlilerin 2-15 katı gibi geniş tutulmakta, hatta tohum üretimi yapanlarda bu hadde % 50 oranında ilâve yapılabilmektedir. Böylece, bugünkü adaletsiz işletme dağılışı kanununun uygulanmasından sonra da hemen hemen aynı şekilde devam edecek, diğer bir ifade ile, mülkiyet durumunda olduğu gibi işletme yapısında da bir düzen değişikliği yerine bugünkü düzenin kanunla konsolide edilmesi ve sağlamlaştırılması sonucu doğacaktır. Bütünü ile tasarımı ekonomik amacı (yani toprağın verimli işletilmesini) sosyal amaca (yani mülkiyet ve gelir dağılışında sosyal adalete yaklaşmak) tercih etmiş durumdadır. Bunun istisnası az da olsa görülmektedir. Meselâ, devletin orman köylülerine iş ve küçük çiftçilere yan gelir sağlaması, çiftçi meskeninin tarımsal alt yapı sayılması ve devlet tarafından doğrudan yardım veya kredi yoluyla sağlanması, gibi. Bununla beraber, bu gibi sosyal adalet tedbirlerinin çoğu yuvarlak temenniler olmaktan ileri gidemeyecektir. Aynı düşüncenin devamı olarak, özel mülkiyet ve ferdiyetçi, kapitalist zihniyet tasarıya hakim olmaktadır. Büyük mülk gibi üretim miktarı ve geliri ölçülen büyük işletme de korunmakta, her suretle teşvik olunmaktadır. Meselâ, ıslah edilebilir arazi, mer'alar, devletin mülkiyetinde olmayan orman arazisi, devlete ait su kaynakları (sulama veya su ürünleri üretimi amaçlarıyla) özel şahıslara veya bunların teşkil ettiği kuruluşlara tahsis veya temlik olunabilmektedir.

Öte yandan, devlete tarımın kalkındırılması için pek çok görevler ve külfetler yüklenmektedir. Bunlara örnek olarak topluluğa yararlı, kâr oranı düşük, vadesi uzun, ve yenilik getiren tarımsal yatırımlarda proje tutarının % 50'ye kadarının devletçe karşılıksız olarak çiftçiye verilmesi, bazı tarımla ilgili devlet tesislerinin elverişli şartlarla çiftçi kooperatif ve birliklerine devredilmesi, tarıma yararlı sanayiye kredi, ucuz arsa ve gelir vergisi tenzilâtı yapılması, çiftçi teşekküllerine üye olanlara ve toplulaştırma, tohum üretme, sulama, toprak ıslahı faaliyetlerine katılanlara gelir ve arazi vergisi indirim veya muafiyeti tanınması, devletin ürün ayarlama politikasını kolaylaştıranlara vergide indirim yapılması, politikaya uymayanlara zamlı oran uygulanması, teknik yardım harcamalarının çiftçiden geri alınmaması, kredi faizlerinin belirli ora-

nının devletçe karşılanması, özel fona devlet bütçesinden her yıl en az dört yüz milyon liranın ve İller Bankası kârlarının yarısının yatırılması, tohumluk ve damızlık yetiştirenlere kredi yardım ve satış garantisi sağlanması sayılabilir. Ancak, devletin bu yardımlarının çok büyük kısmı bugünkü tarım düzeninde hakim durumda bulunan kişilere gidecek, reformcu bir davranışla tarımsal düzen değiştirilmediği için, küçük çiftçiler ve aile işletmeleri bütün bu nimetlerden nasip alamıyacaklardır. Diğer bir ifade ile devlet teşvik ve yardımları, bunları en verimli bir şekilde kullanabilecek durumda olan orta ve büyük işletmelere yapılacak böylece onların etkinliği arttırılacak dolayısıyla tasarının ulaşmağa çalıştığı amaçlardan ikisi «ülkenin tarım ürünlerine olan ihtiyacının teminat altına alınması» ve «tarımda kalkınmanın gerçekleştirilmesi» amaçları devletin bu sektöre şimdiye kadar olduğundan çok daha fazla yardım ve teşviklerde bulunmasıyla sağlanacaktır. Sosyal, politik v.s. düşünceleri bir kenara bırakarak sadece ekonomik ilkelere göre hareket etmek gerekirse, bu yol doğru ve başarılı bir politika olabilir. Ancak, böyle bir politika tasarının «çiftçinin hayat ve gelir seviyesini yükseltmek» amacını sadece bir grup çiftçi için gerçekleştirebilir. Elde mevcut kamusal imkânların sınırlılığı karşısında reformdan faydalanacak bu grubun pek kalabalık olmayacağı da kesinlikle söylenebilir.

Özel mülklerin kamulaştırılmasında kullanılan hadler pek liberal olduğu gibi, bedellerin ödenmesi de cömertce yapılmaktadır. Arazinin devlet tarafından satın alınması halinde ödeme bir kat daha süratli yapılmaktadır. Toprak bonolarının faizi toprak reformu tasarılarındakinden daha yüksek seviyede olarak % 6 ve vadeleri 10 yıl olarak belirlenmiştir. Kamulaştırmada bedel, arazinin rayiç fiatı ile birlikte en verimli değerlendirmede sağlanacak hasılat, tarım ürünleri ve altın fiatlarına göre tesbit olunacaktır. Böylece en kapitalist ölçü olan rayiç fiatı ile arazinin üretim kapasitesine göre hesaplanacak değeri uzlaştırılmağa çalışılmaktadır. Bu arada altın fiatlarının da hesaba katılması, daha önce açıklanan absentiizmin serbest bırakılması hükmü ile birlikte dikkate alınınca, tarım topraklarının spekülâtif maksatlarla benimsenmesi geleneğinin tarım reformundan sonra da devam edeceği gerçeğinin tasarımı hazırlayanlar tarafından kabul edildiği sonucu çıkmaktadır. Bu da tasarının reformcu yönünü zayıflatacak bir husustur. Çiftçilerin birlikler ve kooperatifler kurmaları, bunlara üye veya ortak olmaları tamamen serbest bırakılmakta, bu gibi çiftçi kuruluşları, mümkün olduğu kadar az devlet müdahalesi ile, özgür özel hukuk tüzel kişilikleri halinde işlemektedirler.

Tasarıda yer alan bazı reformcu ilkelere son olarak işaret etmek insaf ve ilmi davranış gereğidir. Bunları şöylece sıralayabiliriz: Su toplama havzalarında arazilerin kullanma şekilleri ve tabii sınırları tespit olunmakta, bunlar için ayrı ayrı geliştirme plan ve projeleri hazırlanmaktadır. Bu planlara kamu kuruluşlarının uymaları zorunlu, fakat özel teşebbüslerin uymaları ancak teşvik yoluyla olmaktadır. Orman ve çayır-mer'a sınırına dahil olması gerekirken sahibi tarafından böyle değerlendirilmeyen tarım arazileri kamulaştırılır.

Yerleşmeler ve tarım dışı faaliyetler için tarıma yaramayan arazinin kullanılması esastır. Eğer bu maksatla tarım arazisinin kullanılması gerekiyorsa, bunun için Tarım Bakanlığından izin alınmalıdır. Bakanlık tarıma en az yarıyan araziden başlayarak bu izni verecektir.

Mer'a, otlak ve yaylaklarda otlatma gücü üstünde hayvan otlatmak, otlatmada münavebeye uymak, ıslah için ayrılan alanlara hayvan sokmak, yasaktır; bunlara uymayanlar ağır cezalara çarptırılır.

İşletmeler miras, satış v.s. yolları ile yeter gelirli büyüklükten ve parseller kanunda belirtilen büyüklüklerden aşağı parçalara, teknik icapların dışındaki şekillere bölünemez.

Su havzaları ve tarımsal bölgeler için en elverişli üretim kalıbı, iç ve dış piyasaların talep ettiği ürünler devletçe tespit olunmaktadır. Çiftçilerin bu esaslara uymaları çeşitli yollardan teşvik olunmaktadır.

Çiftçilerin kullanacağı her türlü tarımsal girdilerin sağlanması ve çiftçiye ulaştırılması, bunların teknik ve fiat bakımlarından kontrolü Tarım Bakanlığının sorumluluğudur.

Tarımla ilgili tüm görev ve politikaların yürütülmesinden ve koordinasyonundan Tarım Bakanlığı sorumludur.

Çiftçilerin meskene kavuşturulması ve tezeğin yakılmaktan kurtarılarak tarım üretimine tahsisi amaçları ile özel şartlarla krediler verilmektedir.

Yeter gelirli hale getirilemeyen küçük çiftçilere, yan gelirler sağlamak üzere, devletçe yardım yapılmaktadır.

Tarım reformu tasarılarının ikincisi esas itibariyle birinci tarım reformu tasarısının şeklini taşımakta, fakat ondan çok daha

dar kapsamlı ve kısa bulunmaktadır. Birinci tasarıdaki bölümlerden dördü (ormanlar, tohumluk-damızlık yetiştirilmesi, araştırma-egitim, çiftçi teşkilatlanması) tamamen çıkarılmış, ayrıca, geride kalan bölüm ve maddeler de bir miktar özetlenmiş ve pratik hale getirilmiştir. Böylece, 14 bölüm, 97 maddeye inen tasarı (*) kapsam itibariyle bir toprak reformu Kanunundan daha geniş, fakat muhteva bakımından zayıf, gerekçesi ve kooperatiflerle ilgili hükümleri bulunmayan, reformcu niteliği kısır bir kanun tasarısıdır. Kalıp olarak birinci tarım reformu tasarısı esas alınmış olmakla beraber birçok maddelerinde daha önceden hazırlanmış bulunan toprak reformu tasarılarından, hatta 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunundan hükümler ve esaslar yer almaktadır. (**) Bu mahiyetiyle tasarı, kendisinden önce yapılmış bütün reform çalışmalarından faydalanmış, az çok hepsinin etkisi altında kalmıştır. Ancak, bu faydalanma, bir ana fikir etrafında çeşitli görüş ve düşüncelerin iyi bir sentezini yapmak şeklinde olmadığından eser bir derleme mahiyeti taşımaktan kurtulamamış, bir bütünlük kazanamamıştır.

Tasarının birinci maddesine göre amacı, toprakların verimli işletilmesi, üretimin artırılması, tarımın milli gelire katkısının ço-

(*) Bölüm başlıkları ve her bölümde bulunan maddeler sayısı şöyledir :

Bölüm No	B a ş l ı ğ ı	Madde Sayısı
I	Genel Hükümler	5
II	Çiftçilerin Topraklandırılması	11
III	Kamulaştırma Hükümleri	10
IV	İşletme Bünyelerinin Düzenlenmesi	5
V	Arazi Toplulaştırılması	14
VI	Suların Tarımda Kullanılması	6
VII	Çayır, Mera, Otlak ve Yaylakların Kullanılma ve Ge- liştirilmesi	8
VIII	Kiracılık ve Ortakçılığın Düzenlenmesi	11
IX	Tarım Ürünlerinin Pazarlanması	3
X	Kredi ve Devlet Yardımları	6
XI	Mali Hükümler	5
XII	Türlü Hükümler	5
XIII	Ceza Hükümleri	3
XIV	Son Hükümler	7

(**) Meselâ, çiftçi ve çiftçilik tarifi hemen hemen aynen 4753 sayılı kanundan alındığı gibi, borçlandırılan çiftçilerin vadesinden erken ödedikleri taksitlerde % 5 iskonto yapılması hükmü bu kanundan alınmıştır ve diğer tasarılar da yoktur.

ğaltılması ve bu sektörde çalışanların milli gelirden adaletli ve dengeli surette faydalanmalarının sağlanmasıdır. Buna göre, tarımda verim ve üretimi, dolayısıyla milli gelire katkıyı arttırmak, yani tarımsal kalkınma temel amaç olmaktadır. İkinci amaç olarak tarımda çalışanların milli gelirden alacakları payların kendi aralarında ve diğer sektörlerle kıyasla adaletli ve dengeli hale getirilmesi verilmektedir. Bu maksatla çiftçilerin topraklandırılması, toprak rejiminin düzenlenmesi ve işletmelerin düzenli ekonomik üniteler haline getirilmesi, su ve toprak kaynaklarının verimli işletilmesi, korunması ve ıslâhı, üretimin artırılması, tarımsal girdilerin tedariki ve kullanılması, ürünlerin değerlendirilmesi ve pazarlanması, tarımın araştırmaya dayanan planlara bağlı olarak geliştirilmesi tedbirleri alınacağı keza birinci maddede belirtilmektedir. Eğer bu sayılan tedbirler önem sırasına göre dizilmişlerse, bu tasarı, birinci tarım reform tasarısından farklı olarak, topraklandırmaya baş sırayı vermekte, ayrıca bu konuya özel bir bölüm ayrılmış bulunmaktadır. Toprak rejiminin düzenlenmesinden burada diğer tasarıda olduğu gibi mülkiyet ve tasarruf haklarının korunması manası çıkarılmamakta, bu tedbirle işletmelerin ekonomik ve düzenli hale getirilmesi kastolunmaktadır. Amaçları bakımından iki tasarı arasında bunlar dışında belirtilmeğe değer önemde fark yoktur.

Kanunda kullanılan terimlerin tariflerini veren ikinci madde önemli nisbette kısaltılmış, 37 tariften 14'e indirilmiş, aynı zamanda ifadeler daha açık ve anlaşılır hale getirilmiş, pürüzlü kısımları ayıklanmıştır. Başta gelen çiftçinin topraklandırılması bölümündeki maddeler esas itibariyle daha önceki toprak reformu kanun ve tasarılarından pek az değişikliklerle alınmıştır. Dağıtılacak arazinin başında devlete ait olanlar ıslâh ile elde edilenler gelmekte, bunları bir yenilik olarak getirilen devletce satın alınacak arazi izlemekte, en sonra ise kamulaştırılacak arazi gelmektedir. Arazi öncelik sırasıyla işletmesi yeterli hale getirilebilecek az topraklı çiftçilere, sonra topraksız çiftçilere, daha sonra göçürülen çiftçilere verilmekte; tarım işçileri, aileden ayrılacak reşit furuğlar, göçmen ve göçebeler, miras ortaklığından ayrılanlar bu arada sayılmamaktadır. Arazi ve araçlar üzerindeki kayıtlamalar borcun ödenmesiyle ortadan kalkmakta, toprak reformu tasarılarında görülen 25 yıl ile sınırlanmamaktadır.

Kamulaştırılmaya, öteki toprak reformu kanun ve tasarılarında olduğu gibi, vakıf ve mahalli idareler arazileriyle başlanmakta, özel mülkler sonda gelmektedir. Özel arazide, nasıl işletilirse işle-

tilsin, 5000 dönümü aşan kısımlar ile kiralanan veya ortakçıya verilen arazinin 2000 dönüm üstündeki kısmı, verimsiz olarak işletilenlerde sulanmıyorsa 1000, sulanıyorsa 200 dönümden fazlası, hem kiraya veya ortakçıya verilen hem de verimsiz olarak işletilen arazide sulanmıyorsa 500 sulanıyorsa 100 dönümden fazlası ve işlenmiyen arazinin tamamı kamulaştırılır. Verilen bu ölçüler arazi sınıflarını ve iklim bölgelerini dikkate almadığından yetersizdir. Arazi satın alma ve kamulaştırılmalarında, keza toprak verilenlerin borçlandırılmalarında esas alınan gerçek değer tabii ve ekonomik faktörler, arazi kullanma şekli ve kabiliyeti yanında mahalli arazi fiatları da dikkate alınarak tesbit olunacaktır.

Yeter gelirli işletmeler, bölgelerin ekolojik ve ekonomik şartlarına göre, Tarım Bakanlığınca tespit olunmaktadır. Çeşitli işletme tiplerine göre bunların büyüklüğü sulanabilen arazide 15-100, sulanamıyan arazide 50-500 dönüm arasında olacaktır. Görüldüğü üzere, bu ölçüler dördüncü toprak reformu tasarısına nazaran hemen bir kat daha liberaldir. Düzenli hale getirilen işletmenin bütünlüğü ve devamlılığı korunmakta, zorunlu haller dışında bizzat sahibi tarafından işletilmesi şart koşulmaktadır.

Tasarının arazi toplulaştırılması, suların kullanılması, çayır-meraların kullanılma ve geliştirilmesi, kiracılık ve ortaklığın düzenlenmesi, tarım kredileri ve devlet yardımları, mali hükümler, türlü hükümler, ceza hükümleri ve son hükümler bölümleri birinci tarım reformu tasarısının aynı adları taşıyan bölümlerinden bazı maddeler çıkarılmak ve pek az değiştirilmek suretiyle alınmıştır. Değişiklikler arasında kayda değer görünenler şöylece hülâsa edilebilir. Küçük veya yeter gelirli işletmelerin bütün olarak ve ancak bir kişiye kiraya veya ortağa verilebileceği, orta ve büyük işletmelerin her biri yeter gelir sağlayacak en çok 10 parçaya ayrılarak kira veya ortağa verilebileceği hükmü çıkarılmıştır. Asgari ortaklık süresi 3 yıldan 4 yıla uzatılmıştır. Tarafların sözleşmede belirtilen esaslara göre işletmede gerekli tesisleri yapabilecekleri, gider ve gelirlerin paylaşılma esaslarının sözleşmede belirtileceği hakkında bir madde ile kiralanan veya ortakçıya verilen arazilerin verimli işletilip işletilmediğinin Tarım Bakanlığınca kontrol edileceğine dair diğer bir madde tasarıya eklenmiştir. Pazarlama konusunda devletin araştırma ve eğitim yapması, haberler dağıtması maddeleri çıkarılmıştır. Keza kredi ve devlet yardımlarına ait hükümlerin çoğu çıkarılmış, bölüm basit bir kaç maddeye indirilmiştir. Özel fona devlet bütçesinden ayrılacak asgari ödenek miktarı 500 milyon liraya çıkarılmakta, borçlandırılan çiftçilerden gelir-

leri borç ödemeye yetmiyenlerin borç vadeleri 30 yıla kadar uzatılabilmekte, vadesinden önce ödenen taksitlerden % 5 iskonto yapılmaktadır. Kamulaştırılma bedelleri küçük çiftçilere tamamı toprağını kendi işleyenlerin 100 bin, kendi işletmiyenlerin 75 bin liraya kadar olan kısmı peşin, gerisi 10 yılda % 6 faizle ödenir. İsteyenlere devlet tahvili verilir. Yatırım yapacaklara bir milyon liraya kadar peşin verilebilir ve gerisinin süresi yarıya indirilebilir. Türlü hükümler bölümündeki arazi temerküzünün önlenmesine, arazi vergisinin tesbitine, ithalat-ihracat yapma yetkisine, bitki ve hayvan hastalıklarıyla mücadeleye, tarım işçilerine dair maddeler çıkarılmıştır. Ceza hükümleri aynen ve son hükümler pek az değişiklikle alınmıştır.

Bu açıklamalar gösteriyorki ikinci tarım reformu tasarısı da birincisi gibi kapitalist felsefeye göre, üretim ve verimliliği esas alarak ve mülkiyet dağılışında düzenleme yapmayı ikinci plana atarak hazırlanmış, reformcu yönü zayıf, tutucu bir tasarıdır. Çeşitli tasarıların hükümlerini derlediği ve bir senteze ulaşamadığı için ayrıca zayıf, renksiz ve şahsiyetsiz bir mahiyet göstermektedir.

III — 12 Mart 1971 Tarihinden Sonraki Toprak Reformu Çalışmaları

Erim Hükümeti Nisan ayı başında kabul olunan programında, «ön planda yapabileceğine inandığı ve yapmağa kararlı olduğu reformların» başında «toprak ve tarım reformunu» saymakta idi. Programda verilen kısa açıklamada, (1) çalışmaları planlamak ve uygulamayı yapmak üzere Başbakanlığa bağlı bir toprak reformu örgütü kurulacağı, (2) bir ailenin belirli büyüklükten fazla toprağa sahip olmasını engelleyecek bir ön tedbirler kanunu hazırlanacağı, (3) tarımla ilgili devlet örgütünün görevlerinin koordine edileceği ve politikalar arasındaki çelişmelerin ortadan kaldırılacağı, (4) tarım vergi sisteminin ayrıca ele alınacağı, (5) kadastro çalışmalarının hızlandırılacağı belirtilmekte idi.

Hükümet vaadini tuttu ve —her ne kadar Tarım Bakanlığı gibi yakından ilgili kuruluşları ve konunun bir çok uzmanını işe karıştırmadı ise de— yeni bir takımla reform çalışmalarına hemen başladı. Ancak Programdaki sıraya göre, önce bir reform teşkilâtının kurulması beklenirken, Ağustos ayı ortasında Bakanlar Kurulu «Toprak Reformunun Temel İlkeleri ve Stratejisi» başlıklı bir dokümanı kabul ederek yayınladı. Bundan kısa bir zaman sonra, he-

nüz ilkeler ve strateji kamuoyu tarafından incelenip tartışılmadan, Eylül sonlarında «Toprak Reformu Ön Tedbirler Kanunu Tasarısı» Bakanlar Kurulunca kabul olunarak Büyük Millet Meclisine sunuldu. Şimdi sıra ile bu iki belgeyi incelemeye ve bunlar üzerindeki ön düşüncelerimizi belirtmeğe çalışacağız.

A — Toprak Reformunun Temel İlkeleri ve Stratejisi :

Çok özet şeklinde ifadelerle hazırlanan bu belge üzerindeki incelemelerimiz oldukça sathi ve kısa olmak zorundadır, zira kullanılan bazı kavramların manaları tam olarak anlaşılammaktadır. İlkelerin ayrıntıları ve gerekçeleri hazırlanmakta olan tasarıda tam olarak ortaya konduktan sonra reformun gerçek anlamı ve niteliği açıkça belirecek, o zaman daha ilmi ve derinliğine tartışmalar yapmak mümkün olacaktır.

Herşeyden önce şu noktayı belirtelimki bu dökümanda sadece toprak reformundan söz edilmesi çok yerinde olmuştur. Bilindiği gibi, son günlere kadar, hatta bir kaç ay önceki hükümet programında bile toprak ve tarım reformu (sanki bunlar ayrı şeylermiş gibi) bir arada kullanılıyordu. Böylece, 6-7 yıldır hükümet ve politika çevrelerini olduğu kadar aydın ve yarı aydın bir çok kişiyi meşgul eden, aynı zamanda, düşünce ve çalışmaları karıştırıp geiktiren bir kısır tartışmaya son verilmiş olmaktadır.

Dört bölümden oluşan belge, birinci bölümünde toprak reformunun tanım ve kapsamını vermektedir. Bu tarifte toprak mülkiyet dağılımının, işletme şeklinin ve kurumsal yapının yeniden düzenleneceği, bu düzenlemede sosyal adalet ve verimlilik ilkelerine uyulacağı, demokratik bir yol izleneceği ve Anayasa çerçevesinde kalınacağı belirtilmektedir. Tarifin en başta reformun sosyal adalet ilkesine uygun olacağını belirtmesi sosyal amaçta büyük önem verildiğinin bir işareti olarak kabul olunabilir. Toprak reformu, topraksız ve az topraklı çiftçileri topraklandırmayı veya işletme hakkına kavuşturmayı, donatılmalarını, örgütlenmelerini, böylece modern ve verimli bir tarımsal yapı kurulmasını amaç edinmektedir. Burada sadece topraksız ve az topraklı çiftçilerden söz edilmesi manalıdır. Bunların bir kısmına toprağın mülkiyeti verilirken diğer bazılarında sadece işletme hakkının verileceği anlaşılmaktadır. Toprağın mülkiyetinin devlet elinde tutularak yalın işletme hakkının çiftçiye verilmesi Osmanlı hukukundaki miri arazi kavramını ve dünvanın bazı ülkelerinde yapılan reform denemelerini hatırlatmaktadır. İşletme hakkının süresi ve şartları bilinmediğinden bu konu üzerinde daha fazla durmak doğru olmayacaktır.

Reformun çiftçilerin sosyal ve ekonomik hayatında köklü değişimler yapacağı ve bu değişiklikleri sürdüreceği kaydolunmuştur. Bu da yapılacak reformun yüzeyden, sözde, bir reform olmayacağını, gerçek bir düzen değişikliğini getireceğini müjdelemektedir. Nitekim, hemen bunun arkasından reformun kapsamı açılmakta, mülkiyet ve tasarruf rejiminin yeniden düzenlenmesi, tarımda mülkiyet hakkının sınırlanması, maliklerine toprağın daha etkin kullanılması ve korunması gibi sosyal ve ekonomik sorumlulukların yüklenmesi kapsam içine alınmaktadır. Daha önce hazırlanan toprak reformu tasarılarında da bulunan bu tedbirler ülkemiz gerçekleri bakımından tamamen uygun ve yerindedir.

Reformu gerçekleştirebilmek için, Anayasanın gerçek değer ve kamulaştırılmada bedelin taksitle ödenmesiyle ilgili 38 inci maddesinin değişmesine ihtiyaç olduğunu belirten temenni, yakın geçmişte yapılan Anayasa değişikliği içerisinde dikkate alınmış bulunmaktadır.

Dokümanın ikinci bölümü, toprak reformunun ekonomik, sosyal ve siyasal amaçlarını belirtmekte, bu amaçların birlikte ve her bölgenin şartlarına göre dengeli bir şekilde göz önünde bulundurulacağını söylemektedir. Toprak reformu tasarılarında ve gerekçelerinde yer alan açıklamalara çok benzeyen bu amaçlar da yeterlidir.

Üçüncü bölüm, reform ilkelerini vermektedir. Burada ilk olarak mülkiyet şekli üzerinde durulmakta, toprağın bireysel özel mülkiyet, kamu mülkiyeti ve toplu özel mülkiyet olmak üzere çeşitli şekillerde benimsenebileceği açıklanmaktadır. Bunlardan bireysel özel mülkiyete öncelik verileceği ve diğer iki şeklin gerekli hallerde uygulanacağı ayrıca kaydolunmaktadır. Tarımda kamu mülkiyeti yurdumuzda ötedenberi bilinen bir toprak işletme şeklidir. Ancak, bu mülkiyet hemen münhasıran kamu hizmeti için kullanılmakta, özel bir durumu olan ormanlar istisna edilirse, sırf tarımsal ürünleri üretmek için devletin tarım faaliyetine katıldığı pek görülmemektedir. Ormanda devlet mülkiyet ve işletmeciliği bu milli servetin korunması, bakım ve islahının ancak bu yoldan sağlanabilmesi sebebiyledir. Yapılacak reformda ne zaman ve hangi hallerde kamu mülkiyetine baş vurulacağı, kamu mülkiyetinin eskidenberi olduğu gibi kamu hizmetleri için mi yoksa tarımsal üretim sağlamak için mi olduğu henüz belli değildir. Daha sonra yapılan açıklamadan, özel mülklerin de kamu mülkü olarak devlet çiftliği halinde işletilmek üzere kamulaştırılabileceği anlaşılmaktadır. Devlet üret-

me çiftlikleri, haralar, tarım araştırma ve deneme istasyonları, tarım okulları gibi kamu mülkiyeti her zaman yararlı olur. Ancak, ne sebeple olursa olsun, bir bölgenin tamamen kamulaştırılarak burada tarımda devletçilik manasına gelecek devlet çiftlikleri kurulması ve arazinin eski sahiplerinin bu çiftlikte ırgat halinde yerleştirilmesi yurdumuz gerçeklerine ve yararlarına uygun değildir.

Üçüncü mülkiyet şekli olan toplu özel mülkiyet kavramı şimdilik pek müphemdir. Eğer bundan, geleneksel olarak meraların kullanılmasında olduğu gibi, orta malı şeklinde arazinin benimsenmesi ve kullanılması kast olunuyorsa, meralarda kurtulmağa çalıştığımız iptidai düzenin faydadan çok zarar getireceğini şimdiden söylemek mümkündür. Toplu özel mülkiyet kooperatif veya kolektif çiftlik manasına geliyorsa, bunun da milli bünyemize ve geleneklerimize uymadığını, işletme araçlarında sınırlı olarak yapılan uygulama denemelerinin başarısızlık ile sonuçlandığını belirtmek isteriz. Bununla beraber, mahiyeti tam olarak bilinmeyen bu kavram üzerinde şimdiden fikir bildirmek pek insafli olmayacağından tartışmayı bu noktada kesmeyi doğru buluyoruz.

İlkelerden ikincisi, toprağın bizzat işletilmesi esasıdır. Daha önceki toprak reformu tasarılarının çoğunda bulunan bu ilke faydalı ve yerindedir. Ayrıca, burada ilkenin kesin bir dille ifade edilmesi takdire değer.

Toprak mülkiyetinin azami haddi bölgelerin ekolojik ve ekonomik şartlarına göre tesbit olunacak bunun üstündeki kısım kamulaştırılacaktır. Ekolojik şartların toprak kullanma kabiliyet sınıflarını da içerisine aldığı kabul edilse bile, kira veya sulu ziraat yapıp yapılmadığı açıkta kalıyor gibi görünmektedir. Bölgenin ekonomik şartlarından ne kast olunduğu bilinmemekle beraber belki de nüfus yoğunluğu ve tarım dışı iktisadi faaliyetlerin bahis konusu olacağı düşünülebilir. Bu mahiyeti ile ve hele toprak sahibine verilecek arazinin yerinin kendi seçimine bırakılmayıp kanunla belirlenmesi ile eski toprak reform tasarılarından farklılıklar göstermektedir. Sulama bölgelerinde reform uygulamasının özellikler göstermesi dördüncü toprak reform tasarısında vardı. Burada buna yakın esaslar getirilmekte, ancak, kamulaştırılan toprağın sahibi tarafından işletilmesinden söz edilirken bunun kira ile olup olmadığı söylenmemektedir. Toprağı kamulaştırılanlara reform ölçüleri içerisinde toprak bırakılacağı ilkesi de sulama bölgelerinde farklı ölçü kullanılıp kullanılmayacağı bakımından açık değildir.

Kamulaştırma bedeli karşılığında hisse senedi almak isteyenlere daha hızlı ödeme yapılabileceği esası dördüncü tasarıda daha

geniş olarak vardı. Belirli yatırımları bizzat yaptıkları veya devlet tahvilleri satın aldıkları takdirde aynı şekilde hızlı ödeme yapılması daha doğru olurdu.

Dağıtılacak toprağın ailelere gelir ve istihdam kriterlerine göre tayin olunacak ölçüde verilmesi prensibi 4753 sayılı kanundanberi bütün tasarılar da vardır. Ancak, çiftçiye sağlanacak asgari gelir düzeyinin sadece ailenin geçimi için değil, aynı zamanda, işletmeyi piyasa ekonomisinde ayakta tutacak ve geliştirecek yatırımlar için de yeterli olması temenniye şayandır. Devlete ait ve kamulaştırılacak arazilerin çiftçilere dağıtma, devlet çiftliği kurma ve çiftçilere veya çiftçi gruplarına kiraya verme gibi üç şekilde kullanılacağı belirtilmektedir. Ancak, bu üç şekilden her birinin oranı hakkında tasarımı hazırlayanların ne düşündüğüne dair (yukarıda işaret edildiği üzere, özel mülkiyete öncelik verileceği kaydından başkaca) bir emare yoktur. Dağıtılan toprakların işletilmesinin kontrol edilmesi, verimli işletilmeyenlerin geri alınması esasları daha önceki tasarılar da da bulunan faydalı bir ilkedir.

Yapılması düşünülen reformun en dikkati çeken bir ilkesi, yeni toprak reformu kooperatifleri kurulması, toprağın ancak bu kooperatiflere girmeyi kabul edenlere verilmesi ilkesidir. Hür dünyadaki geleneksel mahiyeti gönüllü özel kuruluş olan kooperatiflere ortak olmanın bir bakıma zorunlu kılınması, kooperatifçilik felsefesine ve demokratik davranışa ters düşmektedir. Ayrıca, bu kooperatiflerin «yeni» olduğu kaydedildiğine göre, şimdiye kadar bildiğimiz ve gördüğümüz kooperatiflerden farklı olacağı ima edilmiş olsa gerektir. Devletin bu yatırımı sağlamak için alacağı her türlü teşvik tedbirinin mahiyeti gerçekten merak edilmeğe lâyıktır. Zira, ikna yolu ile bu işlerin olmayacağı aşikârdır. O takdirde çeşitli sübvansiyonlar, primler yanında yasaklar ve iktisadi cezalandırmalar söz konusu olabilir ki bu da neticede devletin fertlere zorlamalarda bulunması manasına gelir. Bu tahminlerimizin yanlış olmasını ve demokratik yollar dışına çıkmanın düşünülmediğini temenni ederiz.

Reform esaslarından birisi de, ortakçılığın kaldırılması ve kiracılığın istisnai hale getirilmesidir. Yukarıda, araziye sahip olmanın makul mazeretler dışında bizzat işletme ile mümkün olduğu esasları kabul olunmuştu. Eski tasarılar da bulunan bu ilkenin tabii sonucu, kiracılıkla birlikte ortakçılığın da istisnai bir işletme şekli sayılması idi. Bu belgede ortakçılığın büsbütün yasaklanması, uygulamada karşılaşılacak direnme ve güçlükler bir yana, başkaca ya-

rar ve sakıncalarını beraberinde getirmektedir. Yararı, bu iptidai işletme şeklinin tasfiye edilmesi, böylece, toprak sahibinin iktisaden zayıf durumda bulunan ortakçısını açık veya gizli yollardan istismar etme ve onu siyasi baskı altında tutma imkânlarının ortadan kaldırılmasıdır. Sakıncası ise, konjonktür dalgalanmalarına karşı daha az riskli olan bir anlaşma şeklinden ve tecrübeli bir mal sahibinin sağlayacağı teknik yardım ve ekonomik imkânlardan ortakçının mahrum kalmasıdır. Ortakçılığın çeşitli ürünlerde ve ülkenin farklı bölgelerinde birbirinden çok değişik şartlarda uygulandığı gerçektir. Buna göre, bu müessesenin yarar ve sakıncaları da yerine göre farklı olmaktadır. Genellikle, gelişmiş bölgelerde ve çok emek isteyen ve tamamen piyasaya arz edilen ürünlerde ortakçılık şartları nisbeten daha iyidir. Ortakçıya teknik ve ekonomik yardım sağlamada ve sözleşme şartlarını iyileştirmede devlet ne derece başarılı olursa bu müessese o kadar zararsız hale gelebilir ve hatta tamamiyle kaldırılabilir de.

İlkeler arasında kiracıların haklarının korunacağı, verimli çalışma isteklerinin arttırılacağı bir düzenin kurulacağı, ayrıca, kiranın vergi ile bağlantılı olacağı da sayılmaktadır. Hak korumanın yalnız kiracılar için değil, iki taraf için de yapılması devlete düşen bir görevdir. Kiranın eski tasarımlarda olduğu gibi ürün veya arazi değeri yerine vergi ile ilişkili olması bir yeniliktir. Bu tedbir, vergi terbiyesini yerleştirmeye yardım etmesi bakımından da faydalıdır.

İşletmelerin belli bir büyüklükten aşağı parçalanmaması ilkesi açık, kesin ve süresiz olarak bildirilmektedir. Bu sebeple takdire değer.

Çayır ve meraların tasarruf ve kullanılmasının yeniden düzenleneceğine dair ilke, eski tasarımlarda olduğu gibi, burada da faydalıdır.

Dokümanın son bölümü, toprak reformu stratejisini vermektedir. Buna göre, reform kanunundan önce bir ön tedbirler kanunu çıkarılacaktır. Böyle hareket edilmesi, reformun kademeli olarak yapılması ve bu kadar önemli bir konu ile ilgili her adımın, basılan yer iyice deniyerek, dikkatle atılması manasına gelmektedir. Ancak, esasen bölge, bölge olarak uzun yıllarda uygulanması düşünülen reformun bir de safhalara bölünmesinin işleri büsbütün sürüncelemeye bırakması tehlikesi doğabilirki buna karşı uyanık bulunmalıdır.

Stratejinin daha şimdiden en çok tartışmaya sebep olan bir ilkesi, 1961 Anayasasından sonra muvazaa kastı ile yapılmış olan

mülkiyet veya zilyetliğin devri işlemlerinin dikkate alınmayacağı hususudur. Tarımsal arazi ile ilgili tapu ve kadastro işlerinin bozukluğu ve yetersizliği aynı zamanda, halkın bu konudaki geleneksel ihmali göz önüne getirilince, bu ilkenin pek çok karışıklık ve huzursuzluklar yaratabileceği tahmin olunabilir. Bununla beraber, gerek bu hükmün, gerekse reform bölgesinde bulunan belirli büyüklüğün üstündeki arazilerin bir süre için temlik tasarruf konusu olmaması ilkesinin yurdumuzda bir reform yapabilmek için zaruri olduğu da bir gerçektir. Kanun yürürlüğe girince herkesin mülkiyet ve zilyetinde bulunan araziler hakkında beyanda bulunması, halen yapılan toprak dağıtımının durdurulması, devletin hüküm ve tasarrufundaki toprakların zaman aşımına dayanarak tapulanmasının önlenmesi hep gerekli ve faydalı hükümlerdir.

Reform hazırlıklarını yapmak, ön tedbirleri ve reformu uygulamak üzere, Başbakanlığa bağlı bir örgüt kurulacağı, bu örgütün merkezde teknik ve idari bir kadrosunun, reform bölgelerinde ise bölgesel birimlerin ve çiftçilerin de katılacağı komisyonların bulunacağı bildirilmektedir. Reformla ilgili işlemlerin çeşitli bakanlıklarca yürütüleceği ve bakanlıklararası koordinasyonun önemli bir sorun olacağı düşüncesiyle bu örgütün Başbakanlığa bağlandığı anlaşılmaktadır. Bununla beraber, tarımda reform yapacak geniş kapsamlı bir toprak reformunun en etkin bir şekilde ülkenin tüm tarım politikasını yürütmekten sorumlu Tarım Bakanlığı tarafından uygulanabileceği, bir çok ülkelerde ve özellikle bizde yapılan denemelerde ortaya çıkmış bir gerçektir. Bu sebeple, yeni bir teşkilât kurulacaksa bile bunun Tarım Bakanlığına bağlı olması, etkinlik ve sürat yanında israf ve dublikasyonun önlenmesi bakımlarından da doğru olacaktır. Tarım Bakanlığının kaliteli, tecrübeli ve bilgili elemanlar bakımından zengin olduğunu bu vesile ile belirtmek isteriz. Karma toprak reformu komisyonları, reformu halka benimsetme bakımından da faydalıdır. Başka ülkelerde başarılı olarak uygulanan bu kuruluşların bizde de denenmesi iyi olur.

Hızlı yargılama usulü ve toprak mahkemeleri ötedenberi tavsiye edilen ve uygulanan iyi şeylerdir.

Yeni ve etkili bir arazi-tarım vergisi mevzuatı çıkarılması ilkesi, bir yandan, köhne ve uygulama kabiliyeti olmayan ziraî vergi kanunlarından bu sektörü kurtarmak, öte yandan, reformun finansmanına yardım etmek ve aynı zamanda, onu hızlandırmak bakımlarından çok faydalıdır. Toprak Reformu Eğitim ve Araştırma Enstitüsü kurulması, reform tasarısının Kasım 1971 sonuna kadar hazırlanması, reformun bazı hükümlerinin bütün yurttan birden, bazı-

larının da bölge bölge uygulanması, finansman ihtiyacı için bütçelerde ayarlama yapılması, harita ve kadastro çalışmalarının hızlandırılması, ilgili kuruluşların çalışmalarını reform amaçlarına uygun şekilde ayarlamaları, ve nihayet, kamu oyunun sürekli olarak aydınlatılması hep iyi ve faydalı tedbirlerdir. Reform bölgelerinde kredi verme işinin kooperatiflerce yapılması, tarımsal kredi örgütünün reform teşkilâtı isteklerine göre yeniden düzenlenmesi öngörülmektedir. Kredi gibi önemli bir silâhın reform kooperatiflerine verilmesi onların gücünü arttıracak ve kredinin reform amaçlarına uygun olarak kullanılmasını sağlayacaktır. Ancak, bu önemli görevi yerine getirirken yüz yıldan uzun tecrübesi ve çok geniş teşkilât ve personeli bulunan Ziraat Bankası tamamiyle ihmal edilmemelidir.

İlkeler arasında arazi toplulaştırılmasından hiç sözedilmemesi, ülkemiz bakımından arazi parçalanması kadar ufalanma ve dağılmanın da önemli bir sorun olduğu gözönünde tutulursa, reform için bir eksiklik sayılmalıdır. Her ne kadar yürürlükteki Toprak-Su Kanunu gereğince belirli durumlarda zorunlu veya gönüllü olarak toplulaştırma yapmak mümkün ise de, adı geçen kanunun uygulanması pek sınırlı kalmaktadır. Zira, toplulaştırma toprak reformunun çok zahmetli, masraflı, uzun zaman ve sabır isteyen zor ve nankör bir tedbiridir. Ayrıca, çiftçilerin belirli bir anlayış ve olgunluk seviyesine çıkmış olmalarını da gerektirir. Bu sebeplerle, toplulaştırma tedbirinden sonuç almak kolay değildir; bu yüzden de daha ziyade iktisaden ileri ülkelerde uygulanır.

Keza, düzenli ve verimli bir şekilde işletilen ve bölgelerinde örnek olarak tarımsal kalkınmada bir nevi kamu hizmeti gören, böylece Devlete yardımcı olan işletmeler arazilerine diğerlerinden daha farklı bir işlem uygulanması prensibinden söz edilmemesi ile toprak dağıtımından faydalanacaklar arasında tarım işçilerinin sayılmaması da belgenin ihmal ettiği hususlar olarak kabul edilmelidir.

B — Toprak Reformu Ön Tedbirler Kanunu Tasarısı :

Erim Hükûmetinin programında «bir ailenin bölgelere ve toprağın cinsine göre tesbit edilecek bir büyüklükten fazla toprağa sahip olmasını engelleme» gibi tek cümlelik bir gerekçe ile ileride çıkarılacağı bildirilen, daha sonra yayınlanan «Toprak Reformunun Temel İlkeleri ve Stratejisi» belgesinde bir kısım daha ayrıntıları verilen, «Toprak Reformu Ön Tedbirler Kanunu Tasarısı» Eylül sonunda Bakanlar Kurulu tarafından kabul olunarak Büyük Millet

Meclisine sunuldu. Meclis, Hükûmetin isteği üzerine, özel bir karma komisyon kurarak tasarıyı incelemeye karar verdi.

25 maddelik bu kısa tasarının öngördüğü tedbirler dört grup altında toplanabilir : (1) Tarım arazileri üzerine konulan kayıtlamalar, (2) toprak varlığı ile ilgili tespitler, (3) reform teşkilâtı kurulması, (4) müteferrik hükümler.

Tarım arazisi ile ilgili kayıtlamaların en önemlileri, aynı şahıs veya şahıslara ait olup toplamı belirli bir büyüğü aşan topraklar üzerine konulanlardır. Öngörülen büyüklük sınırı, sulanmayan (kıraç) topraklarda 600, sulananlarda 150 dönümdür. Bu sınırın hesaplanmasında çayır, mer'a ve tarlaların fiili yüzölçümleri aynen, bağ, bahçe, meyvalık, zeytinlik, fındıklık ve benzerlerinin yüzölçümlerinin üç katı alınır. Sulanan ve sulanmayan araziler birarada bulunursa; sulanan arazi çayır, mer'a ve tarla ise yüzölçümünün dört katı, bağ, bahçe, meyvelik vs. ise yüzölçümünün 12 katı alınarak sulanmayan miktara eklenir. Böylece, toplam büyüklük kıraç arazi cinsinden bulunur. Tasarıda bir hayli karışık bir biçimde ifade edilen bu hesaplamada kullanılacak katsayıları şöyle olmaktadır :

Sulanmayan çayır, mer'a ve tarlalarda	1
» bağ, bahçe vesairede	3
Sulanan çayır, mer'a ve tarlalarda	4
» bağ, bahçe vesairede	12

Tasarıya göre, bu hadleri aşan büyüklükteki araziler üzerinde birisi geçmişe, diğeri geleceğe ait iki kayıtlama vardır : (1) 20 Temmuz 1961 tarihinden sonra bu araziler üzerinde yapılmış bulunan muvazaalı devir ve temlikler toprak reformu uygulaması bakımından geçersiz sayılacaktır; (2) bu araziler ifraz ve taksim olunamazlar, yapılacak temliki tasarruflar arazinin tümünü kapsamak ve aynı şahıs veya şahıslara olmak zorundadır, yani bir malik, parçalar halindeki arazisi üzerinde ayrı ayrı temliki tasarruflarda bulunamaz.

Üzerine kayıtlama konulan ikinci grup araziler Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve diğer kanunlarla dağıtılan arazilerdir. Tasarıya göre, bunlar da devir ve temlik edilemeyecektir.

Diğer bir kayıtlama tüm tarım arazilerini kapsamaktadır. Buna göre, tarım arazileri üzerinde kazandırıcı zaman aşımı işlemez ve bu yolla mülkiyet kazanılamaz.

Hükûmet Programı «bir ailenin ... tespit edilecek büyüklükten fazla toprağa sahip olmasını engelleyecek» bir ön tedbirler kanunu çıkarılacağını bildirirken, getirilen tasarı böyle bir amaç gütmemektedir. Tasarı kanunlaştıktan sonra bile istiyen tespit olunan büyüklükten daha fazla arazi sahibi olabilir. Ön tedbirler tasarısı Programda söylenenin tam tersi bir amacı gütmekte, orta ve büyük arazilerin parçalanmasını önlemekte, hatta son on yıl içerisinde yapılan bir kısım parçalanmayı da geçersiz saymaktadır.

Aslında, 27 Mayıs İnkılabını hemen takip eden günlerde toprak reformu bir sorun olarak ele alındığında ve bazı büyük toprak sahipleri yerlerinden sökülerek başka bölgelerde oturmağa zorlandıklarında, bir çok kişiler ellerindeki büyük toprakları küçültmek için çeşitli yollara başvurmağa başlamışlardı. Buna benzer bir davranış daha 1945 yılında Türkiye'nin ilk toprak reformu olan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu çıkarılırken de görülmüştü.

Tasarının geçmiş yıllardaki temlik ve tasarruf işlemlerine teşmili, geriye doğru teşmilin Anayasanın kabul tarihinden mi yoksa daha önceki yıldan mı başlatılması gerektiği ve hangi işlemlerin muvazaalı sayılması hususları hukuki konular olduğundan bunların tartışılmasını uzmanlarına bırakmak isteriz. Şurası gerçektir ki, tasarıda sınır olarak alınan büyüklük, ileride çıkarılacak toprak reformu kanunu ile kamulaştırmada arazi sahibine bırakılacak azami mülk büyüklüğünü belirten tavan olmayacaktır; bu tavan, ön tedbirler tasarısında verilen sınırın altında veya üstünde olabilecektir. Ancak, eldeki tasarı bu sınırlar üstünde kalan arazilerin parçalanmasını önlerken daha küçük araziler için böyle bir kayıtlama getirmediğinden bunlardan sınıra yakın olanlarının, samimi veya gayri samimi sebeplerle, parçalanması sürüp gidecektir. Buna göre, kamulaştırmada tespit edilecek tavanın şimdi verilen sınırlar içinde kalacağı ve kolay kolay bunun altına inemeyeceği tahmin olunabilir. Bu noktanın tasarı üzerinde yapılan tartışmalarda gözden uzak tutulmaması, sınırın Bakanlar Kurulunda olduğu gibi Meclislerde de artırılması söz konusu olursa, dikkate alınması gerekir.

Kamulaştırmada tavan tespiti toprak reformu sorununun en önemli yönü olduğundan, daha şimdiden ön tedbir sınırları üzerinde hararetli tartışmalar yapılmaktadır. Pazarlık ve tartışmalar tasarı Mecliste incelenirken de sürece ve belki de onun kanunlaşmasını geciktiren önemli bir faktör olacaktır. Halbuki, asıl tartışılacak konu, reform kanununda öngörülecek olan ve eldeki sınırlarla ancak dolaylı ilişkisi bulunan kamulaştırma tavanlarıdır. Şüphesiz-

dir ki bu tavanların tespitinde ekonomik, sosyal ve politik kriterlerle beraber ülkenin gerçekleri göz önünde tutulmak ve çok dikkatli hareket edilmek zorunludur.

Bilindiği gibi, tarımda özel mülkiyete tavan çizilmesi hukukiliğini Anayasadan almaktadır. Ancak, Anayasa aynı maddesinde «değişik tarım bölgelerine ve çeşitlerine göre» ayrı genişliklerin tespitini öngörmektedir. Eldeki tasarıda bütün bölgeler için tek bir sınırlama ölçüsü kullanılmaktadır. Çeşitli iklim bölgeleri ve farklı toprak kulanma kabiliyet sınıflarına göre sınırlamanın değişiklikler göstermesi iyi olurdu. Pratik zorunluklarla tasarıda dikkate alınmayan bu ilkenin hazırlanmakta bulunan reform kanununda ihmal edilmemesini temenni ederiz.

Tarım çeşitlerine ve toprağın sulanıp sulanmamasına göre arazilerin birbirine çevrilmesiyle ilgili katsayıları, tamamen hesaba dayanan, teknik hususlardır. Bununla beraber, bunlarda da bazı hatalar göze çarpmaktadır. Meselâ, bu katsayılar da iklim bölgelerine ve arazi sınıflarına göre farklı olmalı idi. Sonra, bağ-bahçe grubu araziler sulandığı takdirde 12 kat kıraç araziye eşit sayılmıştır. Bunların önemli bir kısmı nemli bölgelerde bulunduğu göre, bu rakam bir çok durumlarda doğru sayılamaz. Bu sebeple, reform kanunu hazırlanırken katsayıların yeniden gözden geçirilmesi ve iyileştirilmesi gerekir.

Tasarının gerek büyük araziler gerekse kanunlarla dağıtılan topraklar hakkında getirdiği kayıtlamalar, esas itibariyle gerekli ve faydalıdır. Bir hayli ilkel bir hak anlayışına dayanan, zaman aşımı ile mülkiyet kazanma yolunun kapanması da yerindedir. Ancak, bu yol yakın geçmişte bir hayli kullanıldı; tasarıda kaldırılması öngörülen kanun hükümlerinden faydalanmayı başaran pek çok kimse, ileride yapılacak toprak reformunda rezerv olarak kullanılması gereken devlet topraklarını özel mülkiyetine geçirdi. Ön tedbirler tasarısının bu gibi toprak edinmelerini gözden geçirerek bazılarını geçersiz sayması mevcut hukuk düzeni karşısında mümkün olmamıştır. Bununla beraber, devlet topraklarının şu veya bu yollarla mülk edinilmesi, toprak reformu açısından, özel büyük arazilerin parçalanmasından daha az önemli değildir.

Tasarının getirdiği ikinci grup tedbirler, toprak sahibi ve topraksızların verecekleri bildirimlerle ilgilidir. Beş dönümden büyük tarım arazisine sahip veya zilyed bulunanlar, belirli süreler içinde, topraklarının cinsini, gerçek büyüklüğünü, işletme ve kullanılış biçimini bildirmek zorundadırlar. Bildirimin ihtiyari olan ikinci kıs-

mında, toprağı verimli işletmek için ihtiyaç duyulan makine, aletler, hayvan, kredi ve benzeri istekler de bildirilebilecektir. Diğer bir maddeye göre de, toprak dağıtımından faydalanmak isteyen topraksız ve az topraklı çiftçiler bu isteklerini bildireceklerdir.

Toprak varlığı ve ihtiyacına ait bildirimler, yurdun en uzak köşelerine yayılmış dört milyondan fazla köylü ailesine tam ve etkin olarak uygulanabilirse, çok yararlı bilgiler sağlayabilir. Şimdiye kadar yapılan çok çeşitli anket ve sayımlardan arazi mülkiyet ve tasarruf durumu, toprak ihtiyacı hakkında yeterli bilgiler toplanamamıştır. Bu gibi bilgiler, bazan çiftçilere, bazan da muhtar ve tarım teknisyenlerine sorularak sağlanan rakamlardı ve hata payları pek büyüktü. Buna ilâveten, toprakla ilgili istatistikler, genellikle, ekonomik bir birim olan işletme esası üzerinden yapılmakta, hukuki bir kavram olan zilyedlik veya mülkiyet durumu tespit olunmamakta idi. Tasarı, malik ve zilyed durumunda bulunanları zorlayarak ve ihmal edenlerle yanlış bilgi verenleri ağır cezalara çarptırarak bilgi toplamayı öngönmektedir ki iyi bir şeydir.

Makine, hayvan, kredi gibi tarımsal isteklere ait bildirimlerin genellikle aşırı derecede abartılacağını söyleyebiliriz; çoğu zaman gerçek ihtiyaçlarını bilemeyen, bilse bile bunu dile getiremeyen kimselerden tutarlı ve işe yarar bilgiler sağlanacağı çok şüphelidir. Bundan başka, Devletçe ihtiyaçlarının tespiti bir çok küçük arazi sahibi çiftçide yersiz umutlar yaratacak ve onların özlemlerini kamçılacaktır. Bu tespitlerin bir bakıma Devletçe vaadde bulunulması anlamına alınması, gerekli ve gereksiz baskı ve istismarlara temel yapılması gibi bir tehlike de vardır. Arazisi kamulaştırma konusu olacak büyük ve orta toprak sahiplerine ihtiyaçlarını sormak ta onlarla istihza etmek gibi bir şey olacaktır. Pek tabiidirki Devlet elindeki sınırlı imkânlarla, toprak sahiplerine yardımdan önce, reformu gerçekleştirmek, topraklandırılacakların işletme kurmalarını sağlamak zorundadır. Son beş yılda hazırlanan tarım reformu tasarılarında görülen «Devletin bütün imkânları önce düzenli büyük ve orta işletmeler için kullanılmalıdır» düşüncesini bugün artık savunmak mümkün değildir.

Tasarı, reform ile ilgili çalışmalarını yapmak ve sonra reformu da uygulamak üzere Başbakanlığa bağlı bir *müsteşarlık* kurmakta, kamu ve yarı kamu kuruluşlarının personelinden dilediklerini bir süre için bu teşkilâtta çalıştırma imkânını öngörmektedir. Reformla ilgili işlemlerin çeşitli bakanlıklarca yürütüleceği ve koordinasyon sorununun dar boğazlar yaratabileceği düşüncesiyle bu örgütün Başbakanlığa bağlandığı anlaşılmaktadır.

Şüphesizdir ki toprak reformunun hukuki, teknik, ekonomik ve idari yönleri olacaktır. Bununla beraber, reformun temeli ve amacı tarım sektöründe verimlilik ve etkinliği artıracak, aynı zamanda sosyal adalete yaklaşacak köklü bir değişiklik yapmaktır. Böyle geniş kapsamlı bir toprak reformunu, ülkenin tüm tarım politikasından sorumlu olan ve buna uygun teşkilâtı bulunan Tarım Bakanlığı en iyi ve etkin bir biçimde başarabilir ve yaşatabilir. Reform için mutlaka yeni bir teşkilât kurulacaksa bile bunun Tarım Bakanlığına bağlı olması, sür'at ve etkinlik yanında maddi ve beşeri kaynaklardan tasarruf sağlar, lüzumsuz duplikasyonları önler. Bir çok ülkelerin ve Türkiye'nin geçmişteki denemeleri bu görüşü haklı çıkaracak niteliktedir.

Tasarıda getirilen müteferrik hükümlerden bazıları, üzerinde kısaca durmağı gerektirecek önemdedir. İkinci maddede verilen tarım arazisi tarifi karışık ve eksiktir. Tarımda kullanılanla kullanılabilen araziler, metodlarla ürünler arasında tam ve doğru ilişkiler kuramamıştır. Yüzölçümlerinin tespitinde tapu kayıtlarının esas alınması, bu kayıtlar hemen her zaman yanlış ve eksik olduğundan dolayı yerinde değildir. Valilerce tarım dışı bir amaca tahsisi uygun görülen tarım arazilerinin ifraz ve taksim kayıtlamasından kurtulması, bu yetkinin Tarım Bakanlığına veya Bakanlar Kuruluna verilmemesi bakımından sakıncalıdır. Evvelce yayınlanan ilkeler ve Strateji belgesinde sözü edilen ve geçmişte faydalı bir biçimde uygulaması yapılmış bulunan gezici tarım mahkemelerinin tasarıda öngörülmemesi bir eksikliklerdir. Ve nihayet, arazide yüzölçümü birimi olarak dönümü kabul eden Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu yürürlükte kalacağı halde tasarının bunun yerine dekardan söz etmesi doğru değildir.

C — Konya Milletvekili Bahri Dağdaş'ın Tarım ve Toprak Reformu Kanun Teklifi :

Hükümet Ön Tedbirler Tasarısını Meclise sunmaya hazırlanırken, 23 Eylül 1971 tarihinde Konya Milletvekili Bahri Dağdaş «Tarım ve Toprak Reformu Kanun Teklifi»ni Millet Meclisine vermiştir. Sunuş yazısında «tarım sektöründe bünyesel, ekonomik, sosyal ve kültürel konuları bir bütün halinde ele alan, ... zamana, gelişen teknolojik ve ekonomik imkânlarla dayanan, temel tedbirleri kapsayan» bir kanun teklifi olduğu belirtilen bu teklif, esas itibariyle, sahibinin Tarım Bakanı bulunduğu zaman hazırlanan ve yukarıda geniş bir şekilde tahlil edilen «Tarım Reformu Kanun Tasarısı»nın aynıdır. Gerekçe, bölümler ve maddeler hiç değişmemiştir. Ancak

adına bir toprak kelimesi eklenmiş, toplulaştırma terimi yerine «tapulu arazinin düzenlenmesi» ibaresi kullanılmış, kamulaştırma bedelinin taksit süresi 20 yıla çıkarılmış ve bazı küçük ifade değişiklikleri yapılmıştır.

IV — S o n u ç

Yukarıdan beri yapılan açıklama ve analizler son 11 yılda toprak reformu konusunda pek çok çabalar harcandığını ve çalışmalar yapıldığını göstermektedir. Gene aynı açıklamalar bütün bu emeklerin ve göz nurunun boşa gitmediğini, faydalı sonuçlar doğurduğunu da ortaya koymaktadır. Gerçekten, bu dönemde toprak reformu kavram ve kapsamı ile ilgili bir çok esaslar kristal gibi belirlendi ve kamu oyu bu bakımlardan aydınlandı; ülkemizin sorunları ve ihtiyaçları belirdi ve yurd yüzeyine yayıldı. Bütün bu faaliyetin bazı çevrelerde ve bölgelerde tedirginlik ve huzursuzluk yarattığı, reformdan zarar göreceğini sanan bazı büyük mülk sahiplerinin arazilerini reformdan kaçırmak için parçalıyarak yakınlarına dağıttığı veya elden çıkardığı, tapu senetsiz ve belgesiz olarak işgal altında bulunan devlet arazisinin, mülkiyet durumu sağlamaştırılmak suretiyle kapışıldığı birer gerçektir. Öte yandan, oldukça uzun sayılması gereken bu dönemde tarım arazilerinde mülkiyet ve tasarruf durumlarına ait sağlam bilgiler toplanması, tapu ve kadastro işlerinin her zamandan daha süratle yürütülerek bu sorunun çözüme yaklaştırılması gibi faydalı işler yapılabilirdi; maalesef yapılamamıştır.

Bu arada çok değerli tasarılar hazırlandı. Bunlardan 1965 yılında Büyük Millet Meclisine kadar giden Dördüncü Toprak Reformu Kanunu Tasarısı bugün pek az değişiklik ve ilâvelerle kullanılacak derecede mükemmel, ihtiyaç ve gerçeklerimize tamamen uygun bir eserdir.

Bütün bu eser ve çalışmalardan bugün faydalanmak, yapacağımız yeni atılımlarda hatalardan kaçınmak, zaman kazanmak, maddi ve beşeri kaynaklardan tasarruf sağlamak bakımlarından doğru olur. Son olarak ortaya konulan Toprak Reformu İlkeleri ve Stratejisi belgesi kısmen de olsa bu yolda hareket edildiğini göstermesi bakımından sevindiricidir.

Şurası muhakkaktır ki geçmişte toprak reformunun yarattığı allerji, bazı çevrelerde ve teşkilâtlı gruplarda bu çalışmalara karşı gösterilen şiddetli mukavemet ve hükümet çevrelerinde görünen

savsaklama hareketleri artık tamamen durdu. En tutucu bilinen çiftçi kuruluşları bile bugün artık toprak reformunun lüzum ve faydasını kabul etmekte, ancak, yurdumuz gerçeklerine uygun bir tasarının ortaya çıkması için çabalarını katmaktadır. Siyasi atmosfer toprak reformu yapılması için her zamandan daha elverişlidir. Denilebilirki reformun başarı şansı hiç bir zaman bugün olduğu kadar yakınımıza ve elle tutulur hale gelmemiştir. Şimdi yapılacak tek şey, bugüne kadarki çabaların meyvesini kısa zamanda toplamak, milletimiz ve memleketimiz için yararlı olacak bir reformu gerçekleştirmektir.