

Toprak Reformu ve Türkiye Uygulamaları

Doç. Dr. Yavuz TEKELİOĞLU*

GİRİŞ

Bir çok uluslararası örgütçe sosyal adaletin birinci aracı ve ekonomik kalkınma stratejisinin tamamlayıcı bölümü olarak nitelenen¹ toprak reformu gibi Türkiye'de uygulamadan çok tartışma alanı bulmuş önemli bir sorunun bu çalışmanın amacını oluşturması, kaynağını konunun Türk Ekonomisi için oluşturduğu büyük önem ve son yıllardaki ilginç gelişmelerden almaktadır.

Karşılaştırmalı üstünlükler kuramı nedeni ile yurt içinde tarıma dayalı endüstrileşme politikası gündeme gelirken yurt dışında da tarımsal ürün fazlası bulunan A.E.T. ve A.B.D. arasında başlayan ticarî savaş boyutlarını arttırarak sürmektedir. Savaşın özellikle Ortadoğu ülkeleri üzerinde odaklaşması Birleşik Devletleri, bu ülkelerle olan çok yönlü yakınlığı nedeni ile Türkiye ile işbirliğine yöneltmekte ve tarıma dayalı endüstriler alanında gerçekleştirilecek Türk - Amerikan ortak yatırımları konusunda önemli adımlar atılmaktadır. Bu amaçla ilki İstanbul ve ikincisi New York'da yapılan Tarımsal İşbirliği Konferansları'nda yatırım projeleri ele alınırken, Amerikan Deniz Aşırı Özel Yatırımlar Kurumu (OPIC) ile A.B.D. Tarım Bakanlığı yetkililerinin ortak tarım projelerini belirlemek için Türkiye'ye olan ziyaretleri sıklaşmaktadır. Bütün bu gelişmeler sürerken ülkemizin en büyük çiftçi örgütüncü Türkiye'de tarımın sanayi sektörü tarafından istismar edildiği öne sürülmek-

(*) H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü Öğretim Üyesi.

(1) Food and Agricultural Organization (FAO), **Report of the Land Reform Special Committee**, Roma, 1980, s. 4.

te ve holdingler aracılığıyla gelecek yabancı sermayenin tarım sektörüne bir yarar sağlamayacağı savunulmaktadır²

Bu arada tarımda yapısal değişimi amaçlayan Toprak Reformu Yasa Tasarısı; Hükümet, ilgili komisyon ve Danışma Meclisi arasında bitmeyen turlarını sürdürmekte, üç yıldır hazırlanan tasarılarla değişik kesimlerden sürekli tepkiler gelmektedir. Öte yandan kurulduğundan bu yana ilk kez Devlet Planlama Teşkilatı'nca toprak reformuna karşı çıkılmakta ve Sosyal Planlama Dairesi'nin hazırladığı bir raporla toprak reformu yerine bir "Çiftlik Kanunu" önerilmektedir. Yapılacak toprak ve tarım reformu ile arazilerin daha küçük birimler haline getirileceğinin belirtildiği bu raporda diğer sektörlerde büyük işletmeler piyasası içinde optimum büyüklükler, hatta holdingler teşvik görürken tarımda büyük işletmelerin engellenmesinin iktisadi politika içinde tutarsızlık anlamına geleceği, büyük işletmelerin kanunla yasaklanmasının, kabul etmiş bulunduğumuz anayasal rejim ile bağdaşmayacağı görüşü savunulmaktadır³.

Ülkemizin tarım ürünleri bakımından dünyanın kendine yeterli 7 ülkesinden biri olduğu yolundaki görüşlerin giderek yaygınlaştığı bu süre içinde ise tarım sektöründeki gelişmeler olumsuz bir görünüm sergilemektedir. Nitekim tarımda son yıllarda gözlenen duraksamanın özellikle dış satımın artırılmasının amaçlandığı bir dönemde önemli boyutlar kazanması bilimsel çevrelerde endişe verici olarak nitelendirilmekte, bu arada yıllardır buğday satan Türkiye 1981 ve 1982'deki buğday dışalımını 1984'te de sürdürmeye hazırlanmaktadır.

Bu çalışma Cumhuriyetimizin kuruluşundan bu yana ülkemizde radikal bir uygulama alanı bulamayan toprak reformuna ilişkin kuramsal bir yaklaşımda bulunmayı, tarımda böyle bir uygulamayı gerekli kılan nedenleri ortaya koyarak kısmî Türkiye uygulamalarını incelemeyi ve sorunları tartışarak bazı temel öneriler getirmeyi amaçlamaktadır.

(2) Hürriyet, 14 Ekim 1983.

(3) Tercüman, 24 Mart 1982.

I — TOPRAK REFORMU KURAMI

A. TANIM ve AMACI

Toprak reformu (land reform) geleneksel ve dar anlamıyla toprakta mülkiyetin küçük çiftçiler ve tarım işçileri yararına yeniden dağıtımını içermektedir⁴. Günümüzde kullanılan daha geniş kapsamlı tanımında ise toprak reformu; tüm tarımsal ekonominin değişimini öngören kapsamlı bir programdan oluşmaktadır. Birleşmiş Milletlerden kaynaklanan bu yaklaşım reform önlemlerine giren hükümetlerin politikalarını sadece toprağın yeniden dağıtımıyla sınırlandırmayarak diğer önlemleri de almalarını böylece reform politikası anlayışını genişletmeyi amaçlamaktadır. Nitekim Birleşmiş Milletlerin 1954 - 1956 tarihli toprak reformunda gelişmeler adlı birinci ve ikinci raporlarından sonra 1962 tarihli üçüncü raporunun başında "Toprak Reformu açık bir şekilde toprak tasarrufundaki değişimleri kapsar..., fakat aynı zamanda tarımsal kredi, tedarik, pazarlama, yayın ve araştırma ile ilgili temel, kamusal, kooperatif ya da ticari örgütlerin kurulmasını ya da güçlendirilmesini de içerir. Bu şekilde düşünülünce; ideal bir toprak reformu programı tarımsal yapı bozukluklarının ekonomik ve sosyal gelişmeye karşı gösterdiği engellerini ortadan kaldırmaya yönelik önlemlerin bütününe oluşturur"⁵ denilmektedir. Bu çalışmada kavram aynı zamanda tarım reformu önlemlerini de içeren ve günümüz toprak reformu anlayışını yansıtan bu geniş biçimiyle ele alınmaktadır.

Toprak reformunun amacına gelince; günümüzde geçmişteki toprak reformu uygulamalarının tersine, toprak rejiminin değiştirilmesinin yeterli olmayacağı ve böyle bir değişikliğin tek başına gerekli sonucu vermeyeceği görüşü benimsenmiştir. Reformun başarıyla yapılabilmesi ve global kalkınma süreci üzerinde arzu edi-

(4) Örneğin, geniş kapsamlı çalışmasında, bu dar tanımı kullanmayı tercih eden Doreen Warriner'e göre toprak reformu "Toprak üzerindeki mülkiyet (property) yada hakların (rights) küçük çiftçiler ve tarım işçileri yararına yeniden dağıtımı olup, geçmiş ve günümüzdeki uygulamalarıyla toprak reformundan anlaşılan budur. **Land Reform in Principle and Practice**, Oxford University Press, Londra, 1969, s. XIV.

(5) **Progress in Land Reform, 3rd Report**, United Nations, New York 1962, s. iv., Bazı analizciler de bu geniş kapsamlı anlayışı tarım reformu (agrarian reform) olarak nitelendirmektedirler. Bkz. King Russel, **Land Reform (Italian Experience)**, London - Butterworth, 1973, s. 2 - 3, ve Elias H. Tuma, **Twenty six Centuries of Agrarian Reform, a Comparative Analysis**, Berkeley, 1965, s. 8 - 14.

len etkileri doğurabilmesi için değişimin hızlı bir biçimde kurumsal karakterli diğer düzenleme ve ek önlemlerle takip edilmesi ya da tamamlanması koşuldur. Toprak mülkiyet yapısında gerçekleştirilecek reform temelde sosyal adaleti sağlayıcı bir önlem olarak düşünülmektedir. Bununla birlikte tarımsal topraklar üzerinde yoğunlaşan demografik baskı ve yaşam düzeyinde hissedilir yükselmeye yol açan teknolojik gelişim dikkate alındığında, reformun ikili bir amacının olduğu ortaya çıkar. Bunlar toprakların adil dağılımının sağlanması ve istenen gelişmeyi gerçekleştirecek verimin artırılmasıdır. Bu sonuncu koşulu yerine getirmeden sadece dağıtıcı nitelikli önlemlerin geçici ve kısmî sonuçlar olarak kalması doğaldır. Genel kalkınma stratejisi açısından toprak reformu kırsal kurumların bütün yönlerini ve özellikle toprak rejimi, üretim yapısı ve destekleyici hizmetleri kapsamaktadır⁶.

Toprak rejiminde reformla amaçlanan; özel kişilerin ellerinde bulunan büyük toprakların belirli norm fazlasının kamulaştırılarak devletin mülkiyetindeki topraklarla birlikte rasyonel işletmeler oluşturacak biçimde topraksız ya da az topraklı çiftçilere dağıtılması (kamulaştırma ve dağıtım), çok sayıda parçalara ayrılmış tarım topraklarının birleştirilmesi (toplulaştırma), veraset ilkeleriyle toprakların yeter gelirli işletmeler kurulmasına elvermeyecek ölçüde parçalanmasını ya da dağıtılmış toprakların birleştirilerek büyük toprak mülkiyetinin yeniden doğmasının önlenmesi ve ortaklık ile kiracılık koşullarının toplumsal adalet ilkelerine göre yeniden düzenlenerek toprak ve fert ilişkilerinin iyileştirilmesidir.

Üretim yapısında gerçekleştirilecek değişimle iç ve dış piyasalar için üretimin artırılması ve kaynakların daha rasyonel kullanılması amaçlanmaktadır. Bu bakımdan üretimin yapısında oluşturulacak reform; verim arttırıcı yöntemlerin kullanılmasını, tarımda kapital birikimini hızlandırıcı ve destekleyici hizmetlerden daha yaygın biçimde yararlanmayı sağlayıcı olmalıdır⁷.

Destekleyici hizmetlerde reform sağlanamazsa toprak mülkiyeti ve tarımsal üretim yapısındaki değişimler ile teknik gelişmenin yaratacağı verimlilik artışlarının gerçekleşmesi güç olur. Bu bakımdan kooperatif sistemin geliştirilerek işletmelerin her türlü kre-

(6) F.A.O., 1980, op. cit., s. 5.

(7) Viggo Andersen, "Tarımsal Reform Programlarını Destekleyici Kurumsal Hizmetler" **Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme**, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, Ekim 1971, İstanbul, s. 153.

di ve girdi gereksinmelerinin karşılanması koşuldur. Ayrıca depolama, muhafaza, ulaştırma, dağıtım üreticilerin katılım ve denetiminde yapılmazsa tarımsal gelirin bir kesimi aracı, tefeci ve sanayicilerin elinde kalacaktır⁸.

B. TOPRAK REFORMU ve EKONOMİK KALKINMA

Toprak reformunun ekonomik kalkınmadaki önemini anlaşılabilmesi, tarımın kalkınmada oynadığı rolün belirtilmesi ile olasıdır. Johnston ve Mellor kalkınma ve tarım arasındaki ilişkileri şöyle özetlemektedir⁹.

— Ekonomik kalkınma tarımsal ürünler talebinde bir artış oluşturur. Ancak üretimde paralel bir artış sağlanamazsa kalkınma büyük ölçüde engellenir.

— Ekonomik kalkınmanın özellikle ilk aşamalarında tarımsal ürünler dış satımının gelişmesi, döviz kazancı ve gelir artışının en önemli araçlarından birisidir.

— İmalât endüstrisi ve ekonominin diğer gelişen sektörleri için gerekli iş gücü genellikle tarımdan sağlanır.

— Az gelişmiş bir ekonominin temel sektörü olarak tarım endüstrinin gelişimi için gerekli kapitalin oluşumuna katkıda bulunur.

— Kırsal nüfusun gelir artışı endüstriyel gelişim için uyarıcı rol oynar.

Toprak tasarrufundaki değişim bütün bu ilişkileri etkileyebilirse de en önemli ikisinin toprak reformunun tarımsal üretim ve sermaye birikimi üzerindeki etkileri olduğu belirtilmektedir¹⁰. Tarımsal out-puttaki artış dış satım olanaklarını çoğaltması, büyüyen endüstri ve kentsel kesime hammadde ve yiyecek sağlaması bakımından önemlidir.

Gelirin yeniden dağıtılması ise sermaye birikimi için daha uygun durumlar yaratabilmektedir. Çünkü toprağın büyük bir kesimi azınlığın mülkiyetinde ise sosyal sistem genellikle verimli yatırımları özendirmemekte, lüks harcamalar ön plana çıkmaktadır¹¹.

(8) F.A.O., 1980, s. 7.

(9) Johnston, B. and Mellor, J., "The role of Agriculture in Economic Development" *American Economic Review*, 51, No. 4, 1961, s. 566-593.

(10) R. King op. cit., s. 15-21.

(11) Şili'de büyük toprak sahipleri elde ettikleri gelirin %80'ini lüks tüketim maddeleri satın alımı için harcamaktadır. Bkz. United Nations, *Progress in Land Reform 4th Report*, New York 1966, s. 158.

Toprak reformlarında büyük mülklerde yapılacak kamulaştırma karşılığında toprak sahiplerine ödenecek tazminatın endüstriye kanalize edilmesi de ekonomik kalkınmada olumlu etkiler yaratmaktadır.

Toprak reformunun büyük alanları bölerek tarımsal verimde düşüğe yol açtığı, bunun da ekonomik kalkınmada olumsuz sonuçlar doğurduğu yolundaki argümanlara gelince; geniş tarımsal işletmelerin parçalanmasının verimi düşüreceği görüşü : 1) üretim faktörleri arasında rekabet, ve 2) üretimde ölçek ekonomilerinin varlığı, varsayımıyla doğrudur.¹² Ancak bu varsayımlar genellikle endüstrileşmiş ülkeler için geçerlidir. Örneğin İngiltere'de büyük bir işletme düşük maliyetlerle üreten, üretim faktörleri için daha etkin rekabet edebilen, rantabl ve daha fazla kapital kullanarak üretim faktörlerinin optimum bileşimini sağlayabilen ve daha etkin bir yönetim ve uzmanlaşmış iş gücü kullanabilen işletmedir. Oysa ki az gelişmiş ülkelerde durum çok farklıdır. Bu ülkeler toprak sisteminde (özellikle Asya) büyük işletmeler ne büyük çiftlik ne de geniş üretim üniteleri olmayıp sadece birer mülktür ve ürün ya da parasal rant karşılığında küçük üniteler biçiminde çiftçilere kiralanmaktadır. Bu tip sistemlerde toprak reformu basit bir şekilde toprak mülkiyetinin toprak sahibinden varolan küçük üniteleri işleyenlere transferini içermektedir. Bundan işletmenin genişliği etkilenmemektedir. Çünkü büyük işletme zaten yoktur. Bu nedenle gelişmiş ülkelerde geçerli olan rekabet ve ölçek ekonomileri varsayımı az gelişmiş ülkelerde toprak sisteminin özelliği nedeniyle geçerli değildir.¹³ Çünkü kapitalin üretimde çok küçük bir yeri vardır. Bu bakımdan mülkiyetin yeniden dağıtımının üretimde olumsuz etki yapması söz konusu değildir.

Tarımsal işletme büyüklüğü, toprak yoğunlaşması ve verim arasındaki ilişkileri belirleyebilmek için F.A.O.'nun 13, Dünya Bankası'nın ise 41 ülkede gerçekleştirdiği karşılaştırmalı araştırma sonuçlarına göre de işletmelerde daha küçük ortalama büyüklükler ve toprak sahipliğinde az derecede yoğunlaşma hektar başına output artışıyla sonuçlanmaktadır.¹⁴ Bunun başlıca nedeni küçük öl-

(12) D. Warriner, "Land Reform and Economic Development", *Agriculture in Economic Development*, Mc Graw Hill, New York 1964, s. 284.

(13) *Ibid.* s. 285.

(14) World Bank, *Land Reform, Rural Development Series*, Washington, Haziran 1974, s. 21.

çekli işletmelerin işgücünü daha yoğun kullanarak out-put'u maksimize etmeye yönelmelerine karşılık, büyük ölçekli işletmelerin kiralık işgücü harcamalarını minimuma indirerek kâr maksimizasyonuna yönelmeleridir.¹⁵

Bütün bunlar toprak reformunun ekonomik kalkınma için zorunlu bir önkoşul olduğunu belirtmek demek değildir. Tarihsel yaklaşım toprak reformunun kalkınmanın zorunlu bir önkoşulu olmadığını, ancak başarısı için gerekli koşullar yerine getirildiği takdirde çok önemli katkılarının olabileceğini örnekleriyle göstermektedir. Ekonomik kalkınma toprak reformu ilişkileri toprak reformunun doğurduğu sonuçların incelenmesi ile daha yakından görülebilir.

C. TOPRAK REFORMUNUN SONUÇLARI

Toprak reformunun başlıca sonuçları ekonomik, sosyal ve siyasal karakterli olup, bunlardan ilki kantitatif son ikisi ise daha çok kalitatif içerikli sonuçlardır.

1 — Ekonomik Sonuçları

Toprak reformunun ekonomik sonuçlar doğurucu etkileri daha çok üretim ve istihdam üzerinde yoğunlaşmıştır.

a) Üretim Üzerinde Etkisi

Toprak reformunun üretim üzerindeki etkisini önceden saptamak olanaksızdır. Kısa dönemde üretimde azalma da olabilir. Toprak tasarruf biçiminin değiştirilmesi, tarımsal üretimde daha ileri teknolojinin uygulanması, tarımda verimlilik ve üretimin artması sonucunu doğurabilir. Ancak gerekli tamamlayıcı önlemlerin alınmaması halinde reformun üretimi özellikle kısa dönemde düşürmesi olasıdır. Bunun başlıca nedenleri şöyle özetlenebilir.¹⁶

— Dağıtım ya da toplulaştırma bitirilene dek ilgili toprakların işlenmesine ara verilmiş, ya da bu topraklardaki tarımsal faaliyet aksamış olabilir.

— Toprak edinen çiftçiler yeteri kadar girdiye sahip olmazlarsa toprak reformu daha sağlam bir mülkiyet rejimi gerçekleştirmiş

(15) İbid, s. 22.

(16) United Nations, 1966, op. cit., s. 128-129.

olmasına karşın tarımsal üretimin yavaşlamasına hatta azalmasına neden olabilir.

— Toprağın yeni sahiplerince özellik ve niteliklerinin öğrenilmesi uzun zaman alabilir. Bu süre içinde ise, tarımsal üretimin artırılması mümkün olmayabilir.

— Toprak reformunun bölgeler düzeyinde uygulama alanı bulunduğu ülkelerde sıranın sonunda kendilerine geleceğini düşünen toprak sahipleri üretimi arttıracak yeni yatırımlara girişmekten kaçınılabirler. Bu da üretimi azaltabilir.

— Toprak dağıtımından yararlanan çiftçiler sahip oldukları toprakların şu ya da bu yolla yine eski sahiplerine döneceği endişesinden kurtulamazlarsa topraklarına gerekli ilgiyi göstermeyebilirler.

Bu nedenlerle toprak reformu yapılmasını izleyen dönemde tarımsal üretimin bir süre artmaması hattâ azalması olasıdır. Ancak gereken önlemler alınrsa üretim ve verim artışı hızlanmaktadır. Nitekim toprak reformunun gerçekleştirildiği bir çok ülkede tarımsal üretim ve verim önemli ölçüde artmıştır. (Bkz. ek tablo 1 - 2) Örneğin; İtalya'da 1950 yılında başlayan toprak reformu uygulaması sonucu 1953 - 1963 yılları arasında hektar başına brüt üretim sabit fiyatlarla reform topraklarında yılda ortalama % 8.5 artarken ulusal düzeyde % 2.6 artmıştır. 1970'de reform topraklarının ünite verimi ulusal ve bölgesel ortalamalardan oldukça yüksektir.¹⁷ Aynı şekilde 1952 yılında Mısır'da uygulamaya konulan toprak reformu sonucu; brüt tarımsal üretim değer endeksi 1935 — 39 = 100 var sayımıyla, 1950 - 52'de 106'ya ve 1962'de 135'e yükselmiştir.¹⁸ Bir başka deyişle reform öncesi yılda ortalama % 0.4 olan tarımsal üretim artış hızı reform sonrası % 2.4'e ulaşmıştır. Mısır'da toprak reformu uygulama bölgeleri ile ulusal verim ortalamaları karşılaştırıldığında örneğin 1951 - 64 yılları arasında reform toprakları verim artış hızının ulusal verim artış hızının çok üstünde olduğu gözlenmektedir.¹⁹ (Bkz. ek tablo 2). Japonya'da 1946 toprak reformu

(17) R. King, op. cit., s. 70.

(18) Philip M. Raup, "Land Reform and Agricultural Development" *Agricultural Development and Economic Growth*, Cornell University Press, New York, 1968, s. 285.

(19) Bu konuda daha geniş bilgi için Bkz. H.C. Tai, *Land Reforms and Politics, A Comparative Analysis*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1974, s. 313 - 323.

ile tarımsal üretim endeksi 1934-36 = 100 varsayımıyla 1940'da 106'ya, 1964'de ise 157'ye yükselmiştir. Üstelik bu artış 1960-63 arası ekili alanlarda meydana gelen % 5'lik azalmaya rağmen gerçekleştirilmiştir.²⁰

b) İstihdam Üzerine Etkisi

İstihdamda genişleme özellikle az gelişmiş ülkelerde ekonomik kalkınma amaçlarından birini oluşturmaktadır. Geniş kapsamlı bir işsizlik sorununun bulunduğu bu ülkelerde büyük boyutlara ulaşan açık işsizliğin yanı sıra özellikle tarım sektöründe gizli işsizlik de oldukça yaygındır. Hızlı nüfus artışı tarımda istihdam sorununu daha da ağırlaştırmakta, kırsal göçü ve bunun sonucu olan sağlıklı kentleşmeyi hızlandırmaktadır. Toprak reformu bu ülkelerde istihdam hacmi üzerinde önemli etkiler oluşturacak niteliktedir.²¹

— Topraksız ya da az topraklı çiftçilere toprak dağıtımı yeni istihdam olanakları yaratır. Ektansif "latifonda" sistemin kırılmasıyla toprak kullanımında önemli ölçüde yoğunlaşma sağlandığı İtalya'da sadece bu şekilde yaratılan ek istihdamın 23 milyon gün/yıl olduğu tahmin edilmektedir.²²

— Toprak reformu tarımsal üretimde yeni bir örgütlenme biçimi oluşturur. Tarım yapılan topraklarda daha yoğun üretim tekniklerinin uygulanmaya başlaması istihdam hacmini genişletir. Yeteri kadar toprağı olmayan ya da işledikleri topraklar üzerindeki hakları güvence altında bulunmayan çiftçiler sulama, direnaj, toprak iyileştirmesi ve teraslama gibi amaçlarla yatırım yapmaktan haklı olarak kaçınabilirler. Toprak reformu çiftçilere sağladığı güvence ile bu tür yatırımları arttırarak istihdam hacmini genişletir.²³

— Reformla birlikte gerçekleştirilecek toprak toplulaştırması sonucu oluşan işletmelerde yapılacak yatırımlar emek yoğun üretim biçimlerine olanak verirse istihdam yükselir. Aksi halde toplulaştırma daha rasyonel şekilde işlenebilecek büyüklükler ortaya çıkaracağından iş gücünden tasarrufa yol açar.

(20) P. M. Raup. op. cit. s. 287.

(21) Toprak reformu ve istihdam konusunda ayrıntılı bilgi için Bkz. B. İ. T. La reforme agraire et l'emploi, Cenevre, 1971.

(22) R. King, op. cit., s. 217.

(23) Gürkan Çelebican, "İktisadi Açından Toprak Reformu" Türkiye'de Toprak Reformu Semineri, Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Yayınları 244, Ankara, 1968, s. 22-23.

— Toprak reformu gerekli önlemler ile birlikte tarımsal üretimin artmasına dolayısıyla bu sektörde çalışanların gelirlerinde yükselmeye yol açarsa ekonomide genel istihdam düzeyini yükseltici rol oynayabilir. Az gelişmiş ekonomilerde efektif talebin düşüklüğü endüstriyel üretimdeki artışı sınırlayan etkenlerden birisidir. Tarımsal üretimin dolayısıyla gelirlerin artması endüstri sektörünün ürünlerinin daha çok satılmasına ve böylelikle bu sektörde istihdam düzeyinin yükselmesine yol açabilir.

— Kurulan toprak reformu kooperatifleri kırsal kesimde agro-endüstriyel sistemin yoğunlaşmasını sağlayarak istihdam olanaklarını arttırabilir. Nitekim İtalya'da bugün tarımsal üretimin değerlendirilmesi ve değişimine yönelik çok amaçlı reform kooperatiflerinden doğan şarap, süt, zeytinyağı, tütün ve şeker üretiminde uzmanlaşmış geniş ölçekli bir kooperatif sistem bulunmaktadır.²⁴

— Toprak sahiplerine kamulaştırılan toprakları karşılığında yapılan ödemeler endüstriyel yatırımlara yönlenebilirse tarım dışı istihdam ve faaliyetlerin gelişmesi sağlanır.

Toprak reformunun istihdam düzeyini kısa dönemde yükseltilmesi ülkede tarım yapılmayan ya da ekstansif tarım yöntemiyle işlenen geniş toprakların varlığı halinde söz konusu olabilir. Bu koşul yoksa reform istihdam düzeyi üzerinde önemli etkiler oluşturmaz. Özellikle çok nüfuslu ülkelerde bütün çiftçi ailelere verilecek miktarda toprak olmadığı gerekçesiyle reformun faydasız olduğu söylenmektedir. Bu geçerli bir argüman değildir. Çünkü herkesin yararlanamaması hiç kimsenin yararlanmaması demek değildir. Toprak reformunun sosyal argümanı toprak mülkiyetindeki monopollerin kırılması gereğine dayanmaktadır. Amaç tam eşitliği değil, daha büyük eşitliği sağlamaktır²⁵. Aslında tarım sektöründeki işsizlik sorunu salt bu sektörde alınacak önlemlerle çözülemez. Toprak reformunun istihdam düzeyini yükseltici etkileri reformun tarımsal üretimi arttırmaya yönelik tamamlayıcı önlemlerle desteklenmesine bağlıdır.

2 — Sosyal Sonuçları

Toprak reformunun bu başlık altında incelenebilecek en önemli etkisi şüphesiz gelir dağılımı üzerindeki etkisidir. Toprağın yeni-

(24) Mario Bandini "Les cooperatives et la reforme agraire", *Revue Internationale du Travail*, B.I.T., Cenevre, Ağustos, 1965, s. 129.

(25) D. Warriner, 1964, op. cit., s. 298.

den dağıtımını ulusal gelirin yeniden dağıtımını demektir. Bu da tarım sektöründe üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına doğru bir transfer oluşturur. Toprak reformu ortakçılık, kiracılık koşullarını düzenleyip ortakçılık payları ve kira bedellerini adil kriterlere göre saptayarak gelir dağılımını olumlu yönde etkileyebilir²⁶. Toprak reformu ile :

— Topraksız ya da az topraklılar toprak sahibi kılınarak bunların eskisine göre daha çok ve sürekli gelir elde etmesi,

— Ortakçılık payları ile kira bedellerinin azaltılarak çiftçi gelirlerinin yükseltilmesi,

— Toprakta araçların ortadan kaldırılması, kiracılık ve ortakçılık koşullarının iyileştirilmesi, topraklandırılan ortakçı ve kiracıların daha önce toprak sahiplerine ödedikleri payların bu grubun elinde kalarak gelirlerinin artması²⁷, sağlanmaktadır.

Reform sonucu çiftçilerin gelirindeki yükselmenin bir diğer önemli nedeni de kaynağını sağlanan üretim artışlarından almaktadır. Öte yandan kendi toprağına kavuşan çiftçi hem ekonomik bir güvenceye kavuşmakta hem de bundan moral bir yarar sağlamaktadır. Böylece mülkiyet duygusu Arthur Young'ın daha 18. yüzyılda belirttiğı gibi kumu altına dönüştürmektedir²⁸.

Toprak reformunun bir diğer sosyal etkisi de kırsal göçü yavaşlatarak hızlı ve sağlıklı kentleşmenin oluşturduğu sorunları azaltmasıdır. Günümüz az gelişmiş ülkelerinin temel sorunlarından biri olan hızlı ve çarpık kentleşme reformun tarımda istihdam ve üretim olanaklarını arttırmasıyla yavaşlamakta, kırsal alanda yaygın ve sağlıklı bir kentleşme başlamakta ve çiftçi çevresinden ve toprağından kopmaksızın sanayileşebilmektedir.

3 — Siyasal Sonuçları

Toprak üzerinde denetimin yoğunlaşması endüstrileşmemiş toplumların çoğunda temel güç kaynağını oluşturmaktadır. Otoritelerini topraklarından alan büyük toprak sahipleri hem ekonomik baskı grubu olarak siyasal iktidarları etkileme olanağı bulmakta hem de

(26) G. Çelebican, op. cit., s. 24.

(27) United Nations, 1962, op. cit., s. 4.

(28) D. Warriner, 1964, op. cit., s. 287.

topraksız ya da az topraklı kırsal nüfus üzerinde fiili bir üstünlük kurabilmektedirler. Bu nedenle toprak reformu kaçınılmaz bir şekilde politik bir sorundur. Çünkü maliklerle malik olmayanlar arasındaki yararlar çatışmasını kapsamaktadır.²⁹ Bu nedenle yoğun politik tartışmalara konu oluşturması olağandır. Çünkü söz konusu olan politik güç ve zenginliğin yeniden dağıtımıdır.

Toprak reformuyla bir ülkedeki politik denge ve güç yapısı değişmektedir. Toprak rejiminde değişim yalnız teknik gelişme ile artan tarımsal gelirin yeniden dağıtımını değil aynı zamanda sosyal sınıfların durumunda büyük bir değişme kısaca gücün yeniden dağıtımına yol açmaktadır. Köylü kitleler toprak mülkiyet düzeniyle, ortakçılık ve kiracılık koşullarındaki değişim sonucu toprak sahiplerine olan bağımlılıklarından kurtulmakta, böylece tarım sektörü ve kırsal kalkınma hizmetlerinin yönetimine katılmaktadırlar.³⁰ Bu ise ulusal düzeyde ülkenin tüm politikasına katılımı içermektedir. Böylece toprak reformu bir sosyal sınıfı ortadan kaldırırken politik gücün azınlıktan çoğunluğa kaymasına neden olmakta, çalışan geniş kitlelere ekonomik bağımsızlık kazandırarak ülkede siyasal demokrasinin güçlenmesine yardımcı olmaktadır.

Toprak reformu sonucu ilk kez işledikleri toprakların sahibi olan yeni kitleler ortaya çıkmaktadır. Bu yeni grupların olaylar karşısındaki tepkileri, dünya görüşleri ve öteki toplumsal gruplarla ilişkileri toprağı olmayan ya da ekonomik güvencesi bulunmayanlarınkisinden farklıdır.³¹ Özetle geniş kitlelerin bir sosyal grup tarafından ezilmesini önleyen toprak reformu sosyal barışın kurulmasına yardımcı olmakta ve bu kitlelerin sağlıklı gelişimini gerçekleştirmektedir.

D. TOPRAK REFORMUNUN FİNANSMANI

Toprak reformu önemli finansman sorunları doğurmaktadır. Kamulaştırılan topraklar karşılığında ödenecek tazminatlarla, topraklandırılan çiftçilerin ödeyeceği miktarların saptanması hükümetlere bağlıdır. Daha sonra özellikle kalkınma projeleri için önemli üretim yatırımlarının finansmanı gerekmektedir.

(29) İbid., s. 275.

(30) F.A.O., 1980, op. cit., s. 8.

(31) G. Çelebican, op. cit., s. 26.

1 — Kamulaştırılan Toprakların Sahiplerine Ödenecek Tazminat

Toprak reformu uygulamalarında üzerinde önemle durulan sorunlardan birisi de topraksız veya az topraklı çiftçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılacak toprakların değerinin saptanması ile finansman şeklinin belirlenmesidir. Bu konudaki yaklaşımlar bir ülkeden diğerine farklılıklar göstermektedir. Tazminatta ödemeler genellikle; nakit ödeme, hisse senedi ve borç senedi (bono) şeklinde yapılmaktadır. Bütün ödemelerin tamamen nakit olarak yapılması önemli finansman olanakları gerektireceği için güç, enflasyonist etkisi nedeniyle de sakıncalıdır. Bu nedenle tazminatın nakdî olması halinde hükümetler bunun bir kısmını peşin (% 10 - 15) geri kalanını taksitle ödemeyi tercih etmektedirler.

Tazminatın borç senetleri ve hisse senetleri ile ödenmesi halinde olanaklar çok daha geniştir. Borç senetleri genellikle bonolar biçiminde olup, vadeleri üç yıl (Kenya) ile otuz yıl (Peru) arasında değişmekte ve faiz hadleri piyasa faiz haddinin altında olmaktadır.³² Borç senetleriyle ödeme, enflasyonun da etkisiyle finansmanı kolaylaştırmaktadır. Nitekim, tazminatın büyük kesiminin uzun vadeli ve düşük faizli bonolarla ödendiği İtalyan uygulamasında kamulaştırma giderleri toplam reform giderlerinin sadece % 8'ini oluşturmuştur.³³ Ödemelerin hisse senedi biçiminde yapılması ise genellikle kamu teşebbüslerinin hisse senedi biçiminde olmaktadır. Bu da tazminatların tüketime veya verimsiz yatırımlara yönelmesi yerine gelişme için gerekli alanlara yönelmesini sağlamaktadır.

Kamulaştırma bedellerinin hesaplanmasında esas alınacak kriterler konusunda da çeşitli alternatifler ortaya atılmıştır. Bu konuda uygulanan başlıca yöntemler kısaca şöyle sıralanabilir :

Piyasa değeri : Kamulaştırma günündeki serbest alım ve satım ile beliren tam değer, piyasa değeri (rayiç bedel) olarak yorumlanmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde arazi vergisinin çok düşük, tarımsal gelirlere uygulanan muafiyet ve istisnaların çok geniş olması nedeniyle toprakların piyasa değeri sürekli yükselmekte ve rijit bir tarımsal yapı ortaya çıkmaktadır.³⁴ Kamulaştırma anında tazmi-

(32) Fred L. Mann, "Toprak Reformunun Finansmanı", **Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme**, op. cit., s. 177.

(33) R. King, op. cit., s. 77.

(34) İbid, s. 24.

nat miktarını saptamak amacıyla piyasa değeri esas alınırsa toprağın maliyeti son derecede yükselmekte ve dağıtımdan yararlananlar bunun tamamını ödemeleri halinde ağır borç yükü altında kalmaktadırlar. Ayrıca, kamulaştırma sırasında spekülatif alım satımlar nedeniyle yüksek emsaller oluşmakta, böylece daha da yükselen piyasa değeri toprak sahiplerinin hakettiklerinin çok daha fazlasını almalarına neden olmaktadır.³⁵ Bu ise, toprak reformu ile ulaşılmak istenen amaca ters düşmekte, reformun finansmanını güçleştirmekte ve başarı şansını azaltmaktadır. Kamulaştırmalarda piyasa değerinin esas alınması toprak reformu uygulamalarında genellikle başvurulmayan bir yöntemdir.

Vergiye Esas Olan Değer : Bu sistem İtalya ve Küba'da uygulanmıştır. Objektif olması ve kolaylıkla elde edilebilecek bilgilere dayanması bakımından üstünlükleri olan bir yöntemdir. Genellikle toprak sahipleri topraklarının vergiye esas değerini düşük gösterdiğinden devlet hem kamulaştırma giderlerinde tasarruf sağlamakta hem de daha önceki yıllarda eksik ödenmiş vergileri bu yoldan geri alma olanağına kavuşmaktadır.

Yeniden Bildirim Yöntemi : Toprak sahipleri topraklarının kendileri tarafından belirlenen değerini istenen süre içinde vergi dairelerine bildirirler. Yüksek bildirim fazla vergi ödemeye, düşük değer bildirim ise, kamulaştırma bedelinin azalacağına yol açacağı için maliklerin gerçeğe yakın bir değerlendirme yapacakları söylenebilir.³⁶ Sistem vergi hadlerinin düşük ve toprak reformunun bölgeler düzeyinde uygulanması halinde sakıncalı olabilir.

Verginin Belirli Bir Katı : Bu yöntemde toprak üzerinden alınan verginin belirli bir katı kamulaştırma bedeli olarak ödenmektedir. İran, Hindistan ve Mısır'da uygulama alanı bulan bu sistemde tek sakınca katsayının saptanmasında çıkabilecek güçlüklerdir.

Gerçekleşmiş Gelir : Bu yöntemde toprak gerçekleşmiş geliriyle orantılı bir bedel karşılığında kamulaştırılmaktadır. Hindistan'ın bazı eyaletlerinde kamulaştırma bedeli yıllık tarımsal gelirin belirli bir katsayı ile çarpılması yoluyla hesaplanmıştır.³⁷

(35) G. Çelebican, op. cit., s. 47.

(36) İbid, s. 49.

(37) United Nations, 1962, op. cit, s. 6.

2 — Reformdan Yararlananların Ödemeleri

Toprak reformundan yararlananların toprağın ve yapılan yatırımların bedelini ödeyip ödemeyecekleri, ödeme yapılacaksa bunun hangi oranda olacağı konusunda da değişik görüş ve uygulamalar söz konusudur. Bazı ülkelerde toprak köylülere karşılıksız dağıtılırken (Meksika, Hindistan) bazı ülkelerde (İspanya, Filipinler) hükümetler tüm dağıtım masraflarını geri almakta, bazılarında ise (İtalya, Venezuela)³⁸ reform harcamalarının büyük bir kesimi ulusal bütçeden karşılanmakta ve dağıtımdan yararlananların borcu, asgariye indirilmektedir.

Bu yaklaşımların değeri ne olursa olsun, finansman açısından, yararlanarlardan kendilerine verilen toprak karşılığı hiç değilse kısmî bir ödeme yapmalarını istemek genellikle reform uygulamalarına girişen hükümetlere de ters düşmemektedir. Zaten uzun vadeli olan bu borçların taksitleri enflasyon nedeni ile zamanla çiftçi gelirlerinin küçük bir kesimini oluşturmaktadır. Böylece ödemeye tam katılımla kamulaştırmaların finansman yükü hafifletmekte ve devletin kaynakları başka programlara bu arada topyekûn bir toprak reformu programı ile ilgili diğer yapısal reformlara harcanmak üzere serbest kalmaktadır.³⁹

3 — Diğer Yapısal Reformların Finansmanı

Reformun başarıya ulaşabilmesi için toprak dağıtımdan yararlananların yeterli işletme kapitaliyle donatılmaları koşuldur. Bu da önemli finansman olanakları gerektirmektedir. İşletme kapitali toprak ve onu işlemede elde edilmiş bilgilerin dışında kabaca tarımsal faaliyetler için gerekli mal ve araçları, ev ve işletme binalarını, değişik alt yapı tesislerini (yol, elektrik v.s.) kapsamaktadır.⁴⁰ İtalya'da olduğu gibi dağıtımdan önce toprak tarımsal yön-

(38) İtalyan uygulamasında toprak reformundan yararlananlar toprak bedeli ile konut dahil toprak üzerinde yapılan yatırımların %40'ını geri ödemişlerdir. Venezuela'da ise topraklandırılan köylüler, yatırım ve hizmetlere yapılan harcamaların hemen hiçbir kısmına katılmamışlardır. Bunun başlıca nedeni Venezuela'nın kendine özgü finansman olanaklarının yanısıra reformun uygulandığı bölgede oyları önemli bir seçim faktörü oluşturan örgütlenmiş köylülerden gelen baskılardır. Bkz. E. B. Shearer "Toprak Reformunun Finansman Metodları Bazı Görüşler ve Meseleler" **Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme**, op. cit., s. 193-199.

(39) F. L. Mann, op. cit., s. 179.

(40) United Nations, 1962, op. cit., s. 6.

den iyileştirilmişse reformun maliyeti daha da yükselmektedir. Ancak tüm bu yatırımlar tarımda verimi dolayısıyla üretimi arttırmaya yönelik olduğundan kısa sürede kendilerini ödemektedir. Örneğin; İtalya'da 1950-64 arası süren reform uygulamalarının maliyeti 709 milyar lîre olup bunun 51 milyarlık kesimi kamulaştırma tazminatlarından, geri kalan 658 milyar lîrelik yatırımın ise % 62'si toprak iyileştirilmesi, % 14'ü tarımsal yerleşim ve binalar, % 19'u teknik yardım ve % 5'i kooperatif ve endüstriyel yatırımlardan oluşmaktadır.⁴¹ King'in fayda - maliyet (cost - benefit) analizine göre toprak reformu için yatırılan kapital 4 yıl içinde amorti edilmiştir. Böylece 1964 yılında sona eren İtalyan uygulamasında 1968 yılından itibaren reform kendisini ekonomik olarak ödemiş bulunmaktadır.⁴²

4 — Finansman Kaynakları

Toprak reformunda başlıca finansman kaynaklarını cari bütçe, iç ve dış borçlanma ve reformdan yararlananların ödemeleri oluşturmaktadır. Devletin genel bütçeden ayırabileceği fonlara ilave olarak toprak reformu için gerekli olan ek kaynakların sağlanması bakımından tarımsal mülkiyet ve gelir üzerinde vergi reformu yapılması zorunludur. Bu amaçla arazi vergi oranları yükseltilebilir. Ayrıca toprağını bizzat işlemeyen toprak sahipleri ile büyük toprak sahiplerinin geliri üzerinden alınacak ek vergiler ile toprağın verasetle el değiştirmesi halinde alınacak özel vergiler reformun finansmanı için yeni olanaklar yaratabilir.

Kamu kaynaklarından borçlanma yoluna ne ölçüde başvurulacağı ise ülkenin genel para politikasını ilgilendirmekte olup, dış borçlanmaya gidilip gidilmeyeceği de daha çok politik bir sorundur. Yapılan harcamaların toprak dağıtımından yararlananlardan doğrudan geri alınmasına daha önce değinilmişti. Ancak hazinenin reforma bağlı kırsal kalkınmadan malî gelir elde etmesi için bundan başka yöntemler de vardır. Özellikle kısmî reform uygulamalarında kamu alt yapı ve diğer yatırımların toprakta sağladığı değer artışlarını temsil eden bir bedel bunların yararlanıcılarından geri alınabilir.⁴³

(41) R. King, op. cit., s. 77.

(42) İbid, s. 80.

(43) E. B. Shearer, op. cit., s. 201 - 202.

II — TÜRKİYE'DE TOPRAK REFORMU UYGULAMALARI

A. TARİHSEL GELİŞİM

1930'larda Türkiye'de bir toprak reformu gereksinimi kesin olarak belirdikten sonra konu iktidardaki partinin tüzük ve programına girmiş, dönemin Cumhurbaşkanı Atatürk 1936 ve 1937 Meclis açış konuşmalarında bir toprak reformu yasasının çıkarılmasını Meclisten isterken ülkenin toprak konusundaki sıkıntılarını şöyle dile getirmiştir: «Her Türk çiftçi ailesinin geçim ve çalışmasını sağlayacak büyüklükte bir araziye sahip olması mutlak olarak zaruridir. Memleketin sağlam temeli ve kalkınması bu prensibin ta-hakkukuna bağlıdır... Millî ekonominin temeli ziraattir. Bunun için ki, ziraatte kalkınmaya büyük önem vermekteyiz. Bir defa, memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiçbir sebep ve suretle bölünmez bir mahiyet almasıdır. Büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğini, arazinin bulunduğu memleket bölgelerinin nüfus kesafeti ve toprak verim derecesine göre sınırlandırmak lâzımdır.»

Atatürk'ün ölümü ve ikinci dünya savaşının araya girmesiyle duraklayan çalışmalar, savaş sonrası hızlanmış ve 1945'de 4753 sayılı «Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu» Mecliste kabul edilmiştir. Temel işlevinin yanı sıra bu yasa ülkemizde aynı zamanda çok partili siyasal yaşamın başlangıcına da yol açmıştır. Çok geçmeden kendisini çıkaran siyasal parti tarafından radikal maddeleri iptal edilen Çiftçiyi Topraklandırma Yasası bu niteliği ile 1973 yılına kadar uygulama alanı bulmuştur.

1961 Anayasası ile tekrar gündeme gelen toprak reformu, denebilir ki 1961 - 1971 yılları arasında Türk kamuoyunu ve siyasal çevrelerini en çok meşgul eden sorun olmuştur. Kaynağını özellikle Anayasanın 37 - 38 ve 52. maddelerinden alan bu ilgi sonucu 10 yılda yedi tasarı hazırlanmış ancak bunların hiçbirisi yasalaşma olanağı bulamamıştır.

Toprak reformu sorunu 1971 sonrası da önemini korumuş ve 25 Haziran 1973'de 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası meclislerden geçerek ülkemizin bu alandaki ikinci yasası olarak yürürlüğe girmiş, 1 Kasım 1973 tarihinde Urfa ilinin Bakanlar Kurulu'nca toprak ve tarım reformu bölgesi ilan edilmesi üzerine de

adı geçen ilimizde uygulamaya konulmuştur. Yasanın çıkışından önce Anayasanın 38. maddesinde yapılan değişiklikle de kamulaştırmalarda vergi değeri esası getirilmiştir. 1973 - 1978 yılları arasında değişik iktidar ve siyasal partilerin uygulamalarına konu olan 1757 sayılı yasa 10 Mayıs 1977 tarihinde çıkarılışındaki şekil hatası nedeniyle bir siyasal partinin açmış olduğu dava sonucu Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş, yeni yasanın çıkarılması için hükümete bir yıl süre tanınmıştır. Yasanın iptalinden kısa bir süre sonra da Anayasanın 38. maddesi tekrar değiştirilerek bu defa kamulaştırmalarda piyasa değeri (rayiç bedel) nin esas alınması prensibi getirilmiştir.

10 Mayıs 1978'e kadar yeni bir yasa çıkarılamayınca reform çalışmaları yasal olarak durmuştur. 12 Eylül 1980'den sonra tekrar ele alınan toprak reformu çalışmaları ise halen sürmektedir.

B. TÜRKİYE'DE TOPRAK REFORMUNU GEREKLİ KILAN NEDENLER

Sürdüregeldiği ekonomik kalkınma çabalarına karşın çağdaş Türkiye, halen ekonomisi tarıma dayalı bir ülkenin tipik özelliklerine sahiptir. Tarım, çalışan nüfusun % 55'ini, ulusal gelirin yaklaşık % 25'ini ve dış satım gelirlerinin yarısını oluşturmakta, nüfusu hızla artan toplumun beslenme gereksinimini karşılamaktadır. Ulusal endüstrimiz ise büyük kesimiyle tarımsal karakterlidir.

Ekonomideki bu ağırlığına rağmen tarım sektöründeki iç çelişki ve çarpıklıklar yapısal bir değişimin yıllardır gerçekleştirilemeyişi nedeniyle süregelmektedir. Feodal ve yarifeodal üretim biçimlerinin yer yer halen etkinliğini sürdürdüğü, kişi, aile ve sülâlelere ait yüzlerce köyün bulunduğu ülkemizde toprak reformunu gerekli kılan nedenler iki temel başlık altında incelenebilir.

1 — Tarımsal Yapıyla İlgili Nedenler

Tarımsal yapı; toprak tasarrufu, kültür paterni ve işletme ölçeği ile işleyim biçiminden oluşmakta,⁴⁴ toprak reformu ise tarımsal yapının bütün bu sektörlerinde değişimi içermektedir. İstatistik veriler ülkemizde bozuk bir tarımsal yapının varlığını sürdürdüğünü ve zamanla daha da sağlıksız bir gelişim gösterdiğini kanıtlamaktadır.

(44) E. H. Tuma, op. cit., s. 13.

a) Toprakların Paylaşımında Dengesizlik

Devlet Planlama Teşkilâtı'nca yayınlanan bir araştırma sonuçlarına göre ülkemizde tarımda çalışan ailelerin % 22'si topraksız, işletmelerin ise % 70,5'i 50 dekardan küçüktür.⁴⁵ Ayrıca çok parçalı ve aile gereksinimini dahi karşılayacak üretimi sağlamaktan genellikle uzak bulunan, geçimsel bir ekonomi içinde yaşamını genişleterek sürdüren bu köysel işletmelerle, toplam işletmelerin sadece % 1,1'ini oluşturan 500 dekardan büyük işletmelerin işlenen tarımsal alandaki payları eşittir.⁴⁶ 1980 tarım sayımı sonuçları da bu sağlıksız yapının süregeldiğini kanıtlamaktadır. Örneğin Güneydoğu Anadolu Bölgesinde 50 dekardan küçük işletmeler toplamın yarısından fazlasını (% 52,2) oluşturdukları halde tarım topraklarının onda birinden azını (% 8,7) işlemekte, buna karşılık aynı bölgede 500 dekardan büyük işletmeler toplam işletmelerin % 3,7'sini, işlenen alanların ise % 28,1'ini oluşturmaktadırlar.⁴⁷

1980 tarım sayımı sonuçlarına göre işletmelerin % 61,1'i 5 hektardan küçüktür. Büyük bir kesiminde kültürün marjinal koşullarda gerçekleştirildiği bu işletmeler genellikle bir çiftçi ailesini geçindiremeyecek boyuttadır. Özellikle bunların arasında toplamın % 28,4'ünü oluşturan 1 - 20 dekar arasındaki işletmelerin işletme olarak kabul edilip edilemeyeceği tartışmalıdır. 1980 tarım sayımına göre işletmelerin % 82'si toprakların % 41'ini, % 18'i ise toprakların % 59'unu işlemektedir.⁴⁸ İstatistikler 1963'den bu yana toprakların işletme gruplarına göre paylaşımının küçük işletmelerin zararına geliştiğini göstermektedir. Nitekim 10 hektardan küçük

(45) Oktay Varlıer, **Türkiye Tarımında Yapısal Değişme, Teknoloji ve Toprak Bölüşümü**, DPT Yayın No: 1636, Ankara, 1978, s. 23-37.

(46) Ibid, s' 23.

(47) **Genel Tarım Sayımı Hanehalkı Anketi Sonuçları, 1980**, D.İ.E. Yayın No: 1028, Ankara 1983, s. 28-29. Büyük mülkiyet daha verimli bölgelerimizde de önemlidir. Örneğin, Çukurova deltasında bu durum özellikle gözlenmektedir. Nitekim Çukurova Bölge Planlama Grubu ile D.İ.E. tarafından gerçekleştirilen köy anketi sonuçlarına göre 156.000 aileye ait olan 10.370.000 dekar ekilebilir arazinin %50'si 153.200 aileye (ailelerin %98,9'u) ait olduğu halde, geri kalan %50'si sadece 2.800 aileye (ailelerin %1,1'i) ait bulunmaktadır. Bkz. İlhan Öztrak "Toprak Reformunun Hukuki Yönü" **Türkiye'de Toprak Ref. Sem.**, op. cit., s. 172.

(48) Ibid, s. 16-17.

işletmelerin işlenen alanlardaki payı 1963'de % 48,2⁴⁹ iken bu oran 1980'de % 41,3'dür.

Paylaşımındaki dengesizliğin daha somut verilebilmesi için en küçük ve en büyük işletme ortalama ölçeklerini vermek ve parite-deki gelişmeyi izlemek daha yararlı olacaktır. Nitekim 1963'de işletme başına düşen ortalama toprak ailelerin % 68,8'i için 19 dekar iken, ailelerin %0,1'i için 2520 dekadır. Aynı veriler 1980'de ailelerin % 61,1'i için 21 dekar yaklaşık binde biri için ise (% 0,08) 3134 dekadır. Böylece 1963'de 132 olan parite 1980'de 149'a yükselmiş bulunmaktadır. Bu gelişim tarımdaki dengesiz gelir dağılımının da giderek arttığını açıklamaktadır.

b) İşletme Ölçeklerinde Küçülme

Toprak paylaşımındaki dengesizliğin yanısıra tarımsal işletme sayılarının sürekli artarak, ortalama işletme büyüklüklerini küçültmesi Türk tarımında verimsiz işletmeciliğin temel nedenlerinden bir diğerini oluşturmaktadır. Nitekim D.İ.E. tarım sayımı sonuçlarına göre 1950'den bu yana tarımda işletmeler sürekli artmış, 1950'de 2.512.800⁵⁰ olan işletme sayısı 1980'de 3.558.815'e yükselmiştir. Ekonomik kalkınma ile çelişkili bir görünüm sergileyen bu olumsuz gelişme sonucu ortalama işletme büyüklükleri de küçülmüştür. Öyleki 1950'de 82 dekar olan bu değer 1980'de 64 dekadır. Aynı dönemde Batı Avrupa ülkelerinin tümünde tarımsal işletme sayıları % 50 azalmış, bu gelişmenin doğal sonucu olarak örneğin A.E.T. ülkeleri genelinde 1960 - 81 arası ortalama işletme büyüklüğü 120 dekardan 175 dekara yükselmiştir.⁵¹ Üstelik bu olumlu gelişme işlenen alanlardaki % 3'lük azalışa karşın gerçekleştirilmiştir.⁵²

(49) 1963 Genel Sayımı, Örneklemeye Sonuçları, D.İ.E. Yayın No: 477, Ankara 1965, s. 2.

(50) Tarım İşletmelerinin Yapısı, D.P.T. Yayın No: DPT 1306, Ankara 1971, s. 76.

(51) Eurostat 1983, s. 50-51.

(52) Bu olumlu gelişmede "Topluluk Konseyinin" tarımsal reform konusunda izlenecek ortak tarım politikasına ilişkin 25.5.1971 tarihli kararı da önemli rol oynamıştır. Bkz.: **Structural Reform Measures in Agriculture**, O.E.C.D. Paris, 1972, s. 20.

Ülkemizde ise 1950-80 döneminde, tarımsal işletme sayısındaki artış % 29 ve bunun getirdiği ortalama işletme büyüklüğündeki azalış oranı % 22'dir. Genelde kaynağını kırsal kesimde giderek artan demografik baskı, miras ilkeleri ve tarımda sonuçsuz kalan yapısal reform çabalarından alan, ayrıca tarım dışı istihdam olanaklarındaki sınırlı gelişme ile de beslenen bu nicel artış Türk tarımında verimli işletmeciliği önlemekte, örneğin makinalaşmada büyük atıl kapasite yaratmakta, maliyetleri yükseltmekte ve finansman sorunlarını arttırmaktadır.⁵³

c) Tarımsal İşletmelerde Parçalanma ve Dağınıklık

Sağlıksız tarımsal yapının bir diğer göstergesi de tarımsal işletmelerin birçok parçadan oluşması ve bunların dağınık tarlalar halinde bulunmasıdır. Düzgün şekilli olmayan bu parseller etkin kültürü engellemektedir. 1980 Tarım Sayımı sonuçları bu konudaki gelişmelerin de kaygı verici olduğunu göstermektedir. Nitekim tek parçadan oluşan işletmeler toplam işletmelerin 1970'de % 16'sını oluştururken 1980'de bu oran % 10,4'e düşmekte, 6 ve daha çok parçalı işletmelerin payı ise aynı dönemde % 31,2'den % 40'a yükselmektedir. Aynı şekilde 2-3 parçadan oluşan işletmelerin payında düşüş, 4-5 parçalı işletmelerinkisinde ise artış gözlenmektedir. Tarımda işletme başına düşen ortalama parsel sayısı 1970'te 5 iken, 1980'de 6'dır.⁵⁴

Aşırı parçalanma arazi kayıpları nedeniyle üretimin azalmasına, parseller arası uzaklık nedeniyle de maliyetlerin yükselmesine yol açarak tarımda verimi büyük ölçüde düşürmektedir. Ülkemizde sağlıklı bir toprak reformu uygulamasının gerçekleştirilememesine karşın, parçalanmayı engelleyici yasal düzenlemelere de gidilememiş, toplulaştırma konusunda ise herhangi bir etkinlik sağlanamamıştır. Oysa parçalanmanın söz konusu olduğu batı ülkelerinde hükümetlerin tarımda ilk yapısal eylem girişimleri toplulaştırma

(53) Ayrıntılı bilgi için Bkz: Tekelioğlu Y. **Türkiye'de Tarımsal Makinalaşmanın Temel Sorunu: Traktör**, TZDK Yayını, Ankara 1983.

(54) 1970 verileri: **1970 Genel Tarım Sayımı**, D.İ.E. Yayın No: 904, Ankara 1979, s. 24-25. 1980 verileri: D.İ.E. 1983, op. cit., s. 86-93.

tırma konusunda odaklaşmıştır.⁵⁵ Toplulaştırma sonucu Batı Avrupa ülkelerinde üretim % 20 - 30 oranında artmış (Fransa'da %50) işletme masraflarında ise % 10 gerileme olmuştur.⁵⁶

Ülkemizde toplulaştırma çabaları sembolik bir nitelik taşımaktadır. Nitekim 1960 yılında 7457 sayılı yasa ile kurulan Topraksu Genel Müdürlüğüne, 1961 - 80 yılları arasında gerçekleştirilen 87 proje ile yılda ortalama 2900 hektarlık alanda toplulaştırma yapılmıştır. Yirmi yılda toplulaştırılan arazi miktarı yaklaşık 58.000 hektar olup⁵⁷ bu değer işlenen alanlarımızın sadece binde 2,3'üne eşittir. Bu alanda örnek ülkelerden biri olan Fransa'da, 1945'ten 1980'e kadar toplulaştırılan arazi miktarı ise 11 milyon hektar olup işlenen alanların % 64'üne eşittir. 1966 - 70 arası yılda ortalama 500 bin hektar arazinin toplulaştırıldığı söz konusu ülkede bu değer günümüzde 300 bin hektara ulaşmaktadır.⁵⁸ Bu konuda büyük duyarlık gösteren kimi Batı Avrupa ülkelerinde, toplulaştırma çabalarının en fazla yoğunluk kazandığı dönemlerde, yılda ortalama olarak, örneğin: Federal Almanya'da 1967 - 70 arası 300 bin, İspanya'da 1954 - 71 arası 180 bin, Hollanda'da 1967 - 69 arası 50 bin ve Yunanistan'da 1953 - 63 arası 15 bin hektarlık alanda toplulaştırma yapılmıştır.⁵⁹

d) Toprak Tasarruf Sisteminde Bozukluk

1973 araştırmasına göre Türkiye'de toprak işleyen hanelerin üçte biri (% 34) ülkede işlenen toplam arazinin dörtte birinde (%26) kiracılık ya da ortakçılık yapmaktadır. Bu değerlerin bu denli yük-

(55) Günümüzde bir çok ülke tarımsal işletmelerin parçalanmasını engelleyici önlemler almışlardır. Örneğin; Yunanistan, Japonya ve Danimarka gibi kimi ülkelerde işletmelerin maksimum arazi genişlerini belirleyen yada belirli bir maksimum ve minimum arasındaki ünitelerin oluşumunu özendirilen yasal düzenlemeler bulunmaktadır. İspanya'da tarımsal işletmelerin sahip olabileceği en küçük arazi büyüklüğü yasalarla belirtilmiştir. Sağlıklı bir köy sektörünün korunmasının amaçlandığı İsviçre'de gözetilen hedef üretim araçlarını rasyonel kullanabilecek verimli köysel işletmelerin oluşturulmasıdır. Fransa'da ise arazi büyüklüğü kriterleri daha çok optimalite koşullarına bağlanmıştır.. O.E.C.D. 1972, s. 18 - 20.

(56) Ibid, s. 24 - 30.

(57) Topraksu Genel Müdürlüğü verileri.

(58) F. Houillier, **Structures foncières et exploitations agricoles**, Notes et études documentaires, No: 4655 - 4656, Şubat 1982, s. 60 - 70.

(59) O.E.C.D. 1972, op. cit., s. 25.

sek oluşu bir yandan Türkiye tarımında gelişen kapitalistleşme sürecini, öte yandan da kırsal kesimde giderek artan demografik baskının sonuçları olarak alınabilir.⁶⁰ Topraksız aileler toplam ailelerin % 22'sini oluşturduğuna göre ailelerin % 12'si toprakların bir kısmına sahip diğer kısmını kiracılık ve ortakçılıkla işlemekte, ailelerin % 78'i ise toprakların sahibi olup doğrudan işleyim halinde bulunmaktadır.

Ülkemizde her beş çiftçi ailesinden birinin topraksız,⁶¹ her üç aileden birinin de başkalarının toprağında çalışıyor olması bozuk tarımsal yapının şüphesiz bir başka göstergesidir. Ayrıca kiracılık ve ortakçılık biçiminde işleyimin önemli sosyo-ekonomik sakıncaları da söz konusudur.⁶² Her şeyden önce kiracı ve ortakçılar kesin faydalanıcısı toprak sahibinin olacağı, her türlü toprak iyileştirilmesine karşıydılar. Gasparin «Ortakçılık fakir bir toprak üzerinde yavaş iş gücü ve utangaç kapitalin anlaşmasıdır» demektedir. Özellikle ülkemizde yasal güvencenin olmayışı ortakçı - toprak sahibi ilişkilerinde ikincisinin birincisi üzerinde kesin egemenliğini doğurmakta, bu da ortakçının daha fazla yatırım yapmasını engellemekte ve onu toprağın maksimum işletimine doğru itmektedir. Bu ise toprağı fakirleştirmekte ve üretici kapasitesini azaltarak ulusal kayıplara yol açmaktadır. Ortakçılık sosyal bakımdan da çağımızda güçlülük kabul edilebilen bir insanın diğerine karşı olan bir bağımlılık tipini içermektedir. Ülkemizdeki tarımsal toprakların dörtte birinin bu şekilde işletilmesi⁶³ sorunun boyutlarını daha da büyütmektedir. Bu arada önemle belirtilmesi gereken; kiracılık ve ortakçılık biçiminde işleyimin özellikle büyük işletmelerde yaygın olmasıdır. 100 hektarın üzerindeki işletmelerin sahip oldukları toprakların % 50'si bu biçimde işletilmektedir. Bu da tek başına

(60) O. Varlier, op. cit., s. 47.

(61) Hiçbir garantili ve belirgin durumları olmayan bu topraksız ailelerin yansırı ülkemizde köy sahibi şahıs, aile ve sülalelerde bulunmaktadır. Bugün sayıları 600'ü aşan bu köyler özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yaygındır. İlhan Öztrak, op. cit., s. 179-180.

(62) Bu konuda daha fazla bilgi için Bkz. Korkut Boratav, **Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm**, Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları No: 454, Ankara 1980, s. 18-25.

(63) Yapılan bir araştırma Türkiye'de ortakçılığın kiracılığa göre daha yaygın bir işleyim biçimi olduğunu göstermektedir. (%16,2'ye karşılık %2,2) Bkz. **Türk Köyünde Modernleşme Eğilimleri Araştırması**, DPT, Ankara, 1970, s. 32.

ortakçılık ve kiracılıkla işletilen tüm alanların yaklaşık % 27'sini oluşturmaktadır (1.456.755 ha).⁶⁴ Buradan ulaşılabilecek sonuç ise ülkemizde büyük tarımsal işletmelerin düzenli ve toplu işletme olmaktan çok büyük toprak mülkleri olmalarıdır. Büyük toprak sahipleri topraklarını parça parça ortakçılık ve kiracılıkla işlediklerinden bunların küçük işletmeler içinde varsayılması yerinde olacaktır. Warriner'in de belirttiği gibi bu işletmelerin gelişmiş ülkelerdeki büyük işletmelerle daha önce değindiğimiz ve burada da kanıtlanan nedenlerle hiç bir ilgisi yoktur.

2 — Sosyo-Ekonomik Nedenler

«Bir toplumda bir kısım vatandaşların binlerce dönüm arazisi olup diğer bir kısmının en zaruri ihtiyaçlarını karşılayacak kadar dahi toprağı olmazsa o toplum kuvvetli bir sosyal bünyeye sahip olamaz. Özellikle geçimini topraktan sağlamak zorunda olanların 2/3'ü kendine yetecek kadar araziye sahip değilse o toplum büyük sosyal sarsıntılarla karşılaşmaktan kendini kurtaramaz».⁶⁵ Reformun yapılmasını zorunlu kılan sosyo-ekonomik nedenler de kaynağını daha çok sağlıksız tarımsal yapıdan almaktadır. Bunlar kısaca şöyle özetlenebilir.

a) Dengesiz Gelir Dağılımı

Tarımın sorunlarının, özellikle tarımsal gelir sorununun sektörde yapısal bozukluklar sürdükçe tatminkâr bir çözüme ulaştırılması olanaksızdır.⁶⁶ Ülkemizde de tarımsal toprakların işletmeler arası dengesiz dağılımı tarımsal gelir dağılımındaki dengesizliğin şüphesiz temel nedenidir. İstatistik Enstitüsü, Kırsal Gelir Dağılımı Anketi sonuçlarına göre 1973 yılında tarımda çalışan ailelerin % 16'8'i gelirin % 47'sini alırken, % 83.2'si gelirin % 53'ünü almaktadır.⁶⁷ Gelir dağılımının en dengesiz olduğu bölgeler ise toprak dağılımının da en dengesiz olduğu bölgelerdir.⁶⁸ DPT'ye göre 1963 yılında toplamın %0,1'ini oluşturan en yüksek gelir grubuna ait

(64) O. Varlier, op. cit., s. 15-66.

(65) İ. Öztrak, op. cit., s. 173.

(66) O.E.C.D. 1972, op. cit., s. 9.

(67) D.İ.E. Kırsal Kesim Gelir Dağılımı ve Tüketim Harcamaları 1973-74 Yayın No: 881, Ankara 1979, s. 35.

(68) Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için Bkz. Gelir Dağılımı 1973. D.P.T., Yayın No: 1495, Ankara, 1973, s. 97-114.

işletmeler toplam işletmelerin % 69'unu oluşturan en düşük gelirli işletmelerden yüz kat daha büyük bir gelire sahiptir.⁶⁹ Bu iki işletme grubu ortalama ölçekleri arasındaki paritenin 1980'de daha da yükseldiği gözönünde tutulursa gelir dağılımının giderek dengeleştiği (112 kat) söylenebilir. Bozuk mülkiyet düzeni nedeniyle devletin tarımda yeni teknoloji uygulamak ve verimi yükseltmek için aldığı önlemlerden ve hatta yüksek taban fiyatlarından genellikle büyük toprak sahipleri yararlanmakta,⁷⁰ bu da gelir dağılımını kötüleştiren ayrı bir etken olmaktadır.

b) Hızlı Nüfus Artışı

Nüfusun yılda % 2.1 gibi büyük bir hızla artması her yıl bir milyon yeni tüketicinin topluma katılması demektir. Bu da toprakların tam kullanımını, tarımsal verim ve üretimi arttırmayı zorunlu kılmaktadır.

Hızlı nüfus artışı tarımsal işletmelerin parçalanmasına, açık ve gizli işsizliğin artmasına neden olmakta, kırsal göçü zorlayarak hızlı ve sağlıklı bir kentleşmeyi doğurmaktadır.

Kırsal kesimde nüfusun giderek yoğunlaşması sonucu ücretler olumsuz etkilenmekte, rantlar yükselmekte böylece toprak sahipleri daha da güçlenmektedir. Gelir dağılımındaki dengesizliği daha da bozan nüfus artışı bugün ülkemizde toprak reformu uygulamasını zorunlu kılan önemli bir nedendir.

c) Verim Düşüklüğü

Son yıllarda kullanılan girdi miktarındaki önemli artışa karşın tarımın tüm alt sektörlerinde yeterli verim artışının sağlandığı söylenemez. Bitkisel üretim artışları daha çok ekim alanlarının artışından kaynaklanmış, hızlı makinalaşma ile marjinal sayılabilecek alanlar dahi üretime açılmıştır. (Yatay gelişme) Ekilebilir alanların sınırına ulaşıldığından tarımsal üretimin arttırılması ancak verim artışı ile olasıdır. (Dikey gelişme) Bu da entansif üretimi zorunlu kılmaktadır.

(69) D.P.T. Kalkınma Planı, 2. Beş Yıl, 1968 - 72, Ankara 1967, s. 239.

(70) Z. Gökalp Mülayim, Toprak Reformu ve Kooperatifleşme, Tekin Yayınevi, Ankara, 1977, s. 161 - 162.

Türkiye'de verim düşüklüğüne neden olan önemli bir diğer etken de tarım topraklarının üçte ikisinin erozyon etkisi altında olmasıdır⁷¹. Bu önemli sorun kişisel girişimle çözülmesi güç ve pahalı toprak iyileştirme, düzenleme ve sulama gibi önlemleri ön plâna çıkarmaktadır. Bu sorunların sektör düzeyinde aşılması ise ancak toprak reformu ile olasıdır. Daha önce de değinildiği gibi İtalya toprak reformu uygulamasında yapılan tüm yatırımların % 62 si toprak iyileştirmesine yönelik olup, kamulaştırılan topraklar dağıtılmadan önce en fazla üç yıl içerisinde tarımsal yönden iyileştirilerek dağıtımı yapılmıştır. Böylece bu topraklar üzerinde ilkel ve ekstansif tarımdan modern ve entansif tarıma geçilmiştir.

d) Örgütlenme Yetersizliği

Küçük üreticiliğin egemen olduğu Türk tarımında yaygın ve etkin bir kooperatifçilik hem tarımsal topraklarda rasyonel bir işletmeciliğin yapılabilmesi hem de tarımsal ürünlerin pazarlama ve değerlendirilmesi için koşuldur. Bu konudaki yetersizlik tüccar ve tefecilerin küçük üreticiler üzerindeki egemenliği ile sonuçlanmaktadır. Özellikle pazarlama kooperatiflerinin gelişmemiş oluşu aracı kârlarını yükseltmekte üreticilerin elinden çok ucuza çıkan ürünler için tüketiciler çok pahalı ödemektedirler. Özellikle ürünün tüketiciye ulaşana kadar çok el değiştirmesi, yani pazarlama zincirindeki halkaların sayısının artması, pazarlama hizmetleri payını üretici ve tüketici zararına büyültmektedir⁷². Ülkemizde tüketicinin ödediği değer ancak % 30-35 i çiftçi eline geçmektedir⁷³. Örneğin aracılık payı ette % 72 yumurtada % 75-80, sütte ise % 50 dir⁷⁴. Pazarlamadaki aracı egemenliği kredilemede tefeci egemenliğine dönüşmektedir. Örgütlenmemiş kredi piyasası diye isimlendirilen faizcilik ve tefecilik esaslarına bağlı ve yasal niteliği bulunmayan kredilerin tarımsal finansman içinde önemli yeri olduğu bilinen bir gerçektir.

(71) Toprak etüdlerine göre ülkemizde kullanılabilir tarımsal arazinin %23'ü orta, %15'i şiddetli ve %30'u çok şiddetli erozyonun etkisi altındadır. Bkz. **Zirai ve İktisadi Durum Raporu 1970-1971**, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Ankara, 1972, s. 31.

(72) Gülten Kazgan, **Tarım Ekonomisi ve İktisadi Gelişme**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1966, s. 164.

(73) İbid, s. 165.

(74) Z. Gökalp Mülayin, op. cit., s. 296.

C — REFORM UYGULAMALARI

Toprak reformuna ilişkin çabaların tarihsel gelişiminde incelendiği üzere şu anda yürürlükte olmayan iki yasa Türkiye'de belirli zaman aralarıyla uygulama olanağı bulmuştur. Bu yasaların genel ilkelerinin ve uygulama sonuçlarının incelenmesi ülkemizdeki uygulamanın kuramla ne ölçüde bağdaştığı konusunda yaklaşımlarda bulunma olanağı sağlayacaktır.

1 — Çiftçiyi Topraklandırma Yasası

Ülkemizde ilk kez toprak, 11 Haziran 1945 de kabul edilen 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Yasası (ÇTY) ile yasal düzenlemeye konu olmuş ve bu yasa 1973 yılında Toprak ve Tarım Reformu Yasası ile yürürlükten kaldırılana dek yaklaşık 28 yıl uygulama alanı bulmuştur.

Meclise sunulduğu ve son kabul edildiği biçim arasında önemli farkların bulunduğu yasa büyük toprak sahiplerinin şiddetli direnciyle karşılaşmış bu nedenle 1950 ve 1955 yıllarında yapılan değişikliklerle özünü oluşturan maddeleri kaldırılmış ve birçok maddesi de değiştirilmiştir⁷⁵. Çok eksikliklerinin bulunmasına karşın ilk çıkış biçimiyle yasa toprak reformunu gerçekleştirmek amacıyla ülkemizde atılmış ilk ve önemli adımı oluşturmaktadır.

a) Genel İlkeleri

Yasanın başlıca ilkeleri⁷⁶; topraksız ya da az topraklı çiftçilere aileleri ile birlikte geçimlerini sağlayacak ve işgüçlerini değerlendirecek ölçüde toprak vermek, bunların kredi ve demirbaşla donatılmalarını sağlamak, ülke topraklarının sürekli olarak işletilmesini ve arazi mülklerinin belirli ellerde yoğunlaşmasını ya da yetersiz şekilde küçülmelerini önlemeyi sağlamaktır.

Yasa aile işletmelerinin temelini oluşturacağı, orta büyüklükteki işletmelerin sınırlı kalacağı, büyük mülklerin ise ancak kamu yararına olma koşuluyla devlet elinde bulunacağı bir tarımsal

(75) Suat Aksoy, **Tarım Hukuku**, Ankara Basım ve Ciltevi, Ankara, 1970, s. 228 - 230.

(76) Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz. **Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Teşkilat Kanunları**, Yeni Matbaa, Ankara, 1956, s. 5 - 25.

yapı kurmayı amaçlamaktaydı⁷⁷. İşletmelerin 500 dekara kadar olanları küçük, 501 - 5000 arası orta, 5000 den büyük olanları ise büyük işletme olarak tanımlanıyordu. (Md.6) Topraksızlara dağıtılmak üzere önce devletin hüküm ve tasarrufu veya özel mülkiyetinde bulunan arazi, sonra sahibi bulunmayan, daha sonra da iyileştirme (kurutma, doldurma v.s.) yoluyla kazanılacak arazi ve en sonra kamulaştırma yoluyla elde edilecek araziler kullanılacaktı. (Md.8) Topraklandırılanlar borçlarını 25 yılda ve faizsiz ödeyecek ve bu süre içinde arazilerinin devir ya da satışını yapamayacaklardı. Böylece yasa işletmelerin bütünlüğünü korumayı amaçlamaktaydı.

Kamulaştırmalarda ise, önce vakıf ve mahalli idareler arazilerinden başlanacak bu yetmezse gerçek kişilerin 2000 dekardan fazla arazileri kamulaştırılabilecekti⁷⁸. Kamulaştırma karşılığı 1944 bütçe yılı arazi vergisine matrah olan kıymetin dört katı olarak saptanmış olup, ödemelerin nakden ve peşinen yapılması öngörülmüştü⁷⁹.

b) Uygulama Sonuçları

Çiftçiyi topraklandırma uygulamasının somut sonuçları özellikle toprak mülkiyetini ve tasarruf biçimini ilgilendiren ve etkileyen yönleriyle şöyle belirtilebilir⁸⁰.

— Ç.T.Y. nda verilecek işletme genişliğinin saptanmasında çok önemli olan arazinin cinsi ve verimliliğinin nasıl saptanacağı konusunda herhangi bir yöntem getirilmediği için uygulamada öl-

(77) Reşat Aktan, «Türkiye'de Toprak Reformu Çalışmaları» **Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme**, op. cit., s. 66.

(78) Yasanın 1945 yılındaki ilk şeklinde, kamulaştırma ile ilgili maddesi şöyledir: Md. 17 «Topraksız veya az topraklı olan ortakçılar, kiracılar veya tarım işçileri tarafından işlenmekte bulunan arazi o bölgede 39. madde gereğince dağıtmaya esas tutulan miktarın kendi seçtiği yerde üç katı sahibine bırakılmak şartıyla yukarıda yazılı çiftçi ve işçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılabilir. Sahibine bırakılacak olan arazi 50 dönümden aşağı olamaz.»

(79) Yasanın ilk şeklinde kamulaştırma karşılıklarının 20 yılda ve % 4 faizle ödenmesi öngörülmüştü.

(80) Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz. Duran Taraklı, **Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları**, O.D.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Yayın No. 25, Ankara, 1976, s. 274 - 285.

çekler çok küçük tutulmuş, bunlarda yasanın öngördüğü yeter gelirli tarımsal aile işletmeleri olma niteliğine kavuşamamışlardır. 1947 - 72 yıllarını içeren dönemde bir çiftçi ailesine verilen ortalama arazi genişliği 51,5 dekar olup topraklandırılan çiftçi aileleri sayısı ülkedeki çiftçi ailelerinin sadece % 10,5'idir. Uygulama bozuk olan toprak insan ilişkilerini düzeltmekten uzak kalmış, "Ç.T.Y. basit bir tapulama yasası gibi uygulanmıştır"⁸¹.

— Dağıtımda genellikle kamunun hüküm ve tasarrufunda bulunan (ancak verimi düşük olduğu için henüz işgal edilmemiş bulunan) topraklara yönelinmiştir. Özel şahıs toprakları istemin dışında kamulaştırılmamış, kamulaştırılanlarda dağıtılan toprakların sadece % 0,24 ünü oluşturmuştur. Bu bakımdan Ç.T.Y. bir toprak reformu yasası olarak nitelendirilemez çünkü bu sonuncusunun özünü büyük mülkiyetin kamulaştırılması oluşturmaktadır.

— Dağıtımdan yararlanan ailelerin yeter gelirli tarımsal aile işletmelerine dönüşemeyişinde yasa da bir kooperatif sistemin öngörülmeysi önemli etken olmuştur. Verilen kuruluş ve işletme kredileri de bu işletmeleri ayakta tutmaya yeterli olmamıştır. Öyle ki, aile başına verilen ortalama kredi bir aileye düşen ortalama borçlandırma bedelinin üçte birinden daha azını oluşturmaktadır.

— Uygulama sonucu 433.117 aileye toprak dağıtılmıştır. Bu işletmeler tarımsal yapıdaki küçük işletme egemenliğini arttırarak daha da bozuk bir yapının oluşmasına neden olmuşlardır.

— Ç.T.Y. nin tarımsal üretim ve istihdam üzerindeki etkilerinin de sınırlı olduğu söylenebilir. Bunda temel etken dağıtımda ölçüklerin çok küçük tutulması ve işletmelere yeterli kredinin sağlanamaması ile toprak reformu kooperatiflerine yasada yer verilmeyişidir. Aile işgücününün tam istihdamını sağlamaktan uzak bu işletmeler tarımda geçimsel kesimin boyutlarının genişlemesine neden olmuştur. Bu bakımdan yasanın ideal bir toprak reformundan beklenen sosyal ve siyasal sonuçları doğurduğu da söylenebilir.

(81) İcen Börtüçene, «Toprak Reformu» Toprak Reformu Kongresi 1978, TMMOB, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, İlk yaz Basımevi, Ankara, 1978, s. 99 - 100.

— Ç.T.Y. nin başarılı olamayışının en önemli nedeni karşılaşmış olduğu büyük siyasal direnç ile, iyi anlatılamamış olmasıdır⁸². Reform sadece büyük mülklerin parçalanması ve herkesin elinden toprağının alınması şeklinde algılanmış⁸³ bu nedenle kendisini başarıya ulaştırabilecek bütün reformist maddeleri sonraki yasalarla değiştirilmiştir. 28 yıllık uygulama sonucu Ç.T.Y. gerisinde daha çarpık bir tarımsal yapı ve sınırlı kaynak bırakarak yürürlükten kalkmıştır.

2 — Toprak ve Tarım Reformu Yasası

Daha farklı sosyo-ekonomik koşulların ürünü olan ve tarımda yapısal değişimi amaçlayan ikinci yasa 12 Mart sonrası hükümetlerince hazırlanmış ve 25 Haziran 1973 de çıkarılmış 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası (T.T.R.Y) olup, Bakanlar Kurulu Kararıyla 1 Kasım 1973 de Urfa ilinde uygulamaya konulmuştur.

Böylece T.T.R.Y. birincisinden tam 28 yıl sonra daha farklı bir Türkiye'de ve farklı sosyo-ekonomik koşullarda Urfa'da yaşama geçirilmiş ve 5 Mayıs 1978 de Anayasa Mahkemesince iptal edilene dek bu ilimizde uygulanmıştır.

a) Genel İlkeleri

1757 sayılı yasaya göre⁸⁴ toprak ve tarım reformu: "Toprak Mülkiyet Dağılımının, tasarruf ve işletme şeklinin ve işletmelerle ilgili yapının verimlilik ve sosyal adalet ilkelerine uygun olarak düzenlenmesidir." (Md.1)

Bu amaçla Toprak ve Tarım Reformu Yasası :

— Toprağın verimli bir şekilde işletilmesini, tarımsal üretimin sürekli olarak arttırılmasını, değerlendirilmesini, pazarlanmasını ve ulusal kalkınmayı hızlandıracak tarımsal yapının kurulmasını,

(82) Şevket Raşit Hatipoğlu, «Toprak Reformunun Tarihçesi», **Toprak Reformu Semineri**, TMMOB, Ziraat Odaları Birliği, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1964, s. 25.

(83) İbid.

(84) Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz. **Toprak ve Tarım Reformu Kanunu**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1973.

— Topraksız veya az topraklı çiftçi ailelerinin yeter gelirli tarımsal aile işletmeleri haline getirilmeleri için topraklandırılmalarını, donatılmalarını, desteklenmelerini ve örgütlenmelerini,

— Toprak ve tarım reformu hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak amacıyla toprak ve tarım reformu kooperatifleri kurulmasını,

— Tarımda kiracılık ve ortaklığın belli bir düzene sokulmasını,

— Ekonomik bir üretime elvermeyecek biçimde parçalanmış arazinin birleştirilmesi ve gerektiğinde genişletilmesi suretiyle toplulaştırılmasını ve tarımsal mülklerin çiftçi ailelerinin geçimini sağlamaya ve aile işgücünü değerlendirmeye yetmeyecek derecede parçalanmasını ve küçülmesini önlemeyi,

— Örnek köyler kurmayı, mevcut köylere eklemeler yapmayı,

— Tarımda toprak ve su kaynaklarının iyileştirilmesi ve verimliliğin sürdürülmesini,

öngörmektedir. (Md. 2)

Yasa Ç.T.Y. gibi aile işletmelerinin temelini oluşturacağı bir tarımsal yapı kurmayı amaçlamaktadır. Ancak ondan farklı olarak işletme ölçekleri çok sınırlıdır. İşletmeler küçük, aile işletmesi, orta işletme ve örnek işletme olarak dört bölüme ayrılmaktadır. (Md.7) Yasa ekinde verilen tablolar ile bir çiftçi ailesine bırakılacak sulu ve kuru arazi ile, beş ve daha az nüfuslu bir aileye verilecek sulu ya da kuru arazi miktarları (50 endeks için) Türkiye'deki bütün yerleşim üniteleri için belirtilmiştir. Buna göre küçük ve aile işletmesi ölçeği sulu tarımda bölgelere göre 32 - 106 dekar, kuru tarımda ise 79 - 337 dekar arasında değişmektedir. Orta işletme ölçeğinde sınır kendisine toprak bırakılanlarınkisi kadardır. Bu da sulu kültürde 300 - 1000, kuru kültürde ise 475 - 2000 dekar arasında değişmektedir. Örnek işletme ise yasada öngörülen koşullara sahip işletmeler olup, bunlara kamulaştırmalarda iki katı toprak bırakılması öngörülmektedir.

Yasada topraksızlara dağıtılacak arazilerin başında Ç.T.Y. nin tersine kamulaştırılacak araziler yer almaktadır. (Md. 19) Reformdan yararlananların ödemelerinde ise tam ödeme sistemi benim-

senmiştir. Ancak borçların 25 yılda ve 25 taksitte faizsiz olarak ödenmesi öngörülmüştür. (Md.58) Dağıtımda verilecek toprak miktarının gerekli özellikler gözönünde tutularak bir aileye 1972 yılı toptan eşya fiyatları endeksine göre yılda 15.000 TL tarımsal gelir sağlayacak şekilde saptanması öngörülmüştür (Md.54) Dağıtılan toprakların başkalarına devri ve taksimi yasaktır.

Kamulaştırılacak topraklar sıralamasında da ilk sırada gerçek ve tüzel kişilere ait topraklar yer almakta (Md. 26), kamulaştırma karşılıklarının saptanmasında ise piyasa değeri esas alınmakta ancak bunun arazinin vergi değerini geçemeyeceği belirtilmektedir. (Md. 36) Kamulaştırma sınırları bölgelere göre kuru arazide 475 - 2000, sulü kültürde ise 300 - 1000 dekar arasındadır. Kamulaştırmalarda ödemenin % 15 i peşin, geri kalanı 19 eşit taksitte yapılması öngörülmekte, borç senedi ve hisse senedi biçiminde ödemelere de geniş biçimde yer verilmektedir. (Md.40, 41, 42, 43) Yasa çağdaş anlayışla tarımsal üretimde bulunan büyük işletmeler için kamulaştırmalarda ayrıcalıklı hükümler getirmektedir.

Kısaca sunulan bu genel ilkelerinden sonra yapılacak bir değerlendirme T.T.R.Y.nın sosyal adalet ve verimlilik temel ilkeleri üzerine kurulduğunu göstermektedir. Bunlardan ilki mülkiyet ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi ile gerçekleştirilmek istenmekte, bu arada ilk kez ve öncelikle özel mülklerin kamulaştırılması öngörülmektedir. Toprağın yeniden dağıtımıyla yetinmeyen yasa verimlilik ilkesi ile de dağıtımdan yararlanan çiftçi ailelerinin donatılmaları, desteklenmeleri ve örgütlenmelerini öngörmekte, reformun başarıya ulaşması amacıyla kooperatif sisteme yer vermektedir. Toprak dağıtımından yararlananların zorunlu, diğer çiftçilerin de isteğe bağlı ortaklarını oluşturacakları bu kooperatifler yasanın önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.

Özetle; genel ilkeleri ve ilk çıkış biçimiyle 1757 sayılı yasanın reformist, ve demokratik bir toprak reformunun temel niteliklerine sahip olduğu söylenebilir. Böylece Cumhuriyet tarihinde ilk kez toprak rejimini düzenlemeye yönelik bir adım atılmıştır.

b) Urfa Uygulaması ve Sonuçları

Veriler reform uygulamasından önce Urfa'da dengesiz ve çar-

pık bir tarımsal yapının varlığını ortaya koymaktadır. İşletmelerin % 61 i 50 dekindan küçük olup bunlar toprakların sadece % 6 sını işledikleri halde, 500 dekindan büyük işletmeler toplam işletmelerin % 5 ini oluşturmakta, ancak toprakların % 60 ını işlemektedirler⁸⁵ (Parite = 171). Kişi aile ve sülalelere ait köy sayısı 123 e ulaşmakta, topraksız ailelerin sayısı ise 30.000 i aşmaktadır.

Bakanlar Kurulu Kararıyla 1 Kasım 1973 de reform uygulama bölgesi ilan edilen Urfa'da yasaya göre bu tarihten itibaren 3 yıl süreyle toprak üzerinde her türlü devir, temlik ve zilliyetlik devri durdurulmuş, tapu dairelerinde bu konularla ilgili hiç bir işlem yapılmamıştır.

Beş yıllık sürede uygulama iktidarda bulunan siyasal partilerin reformu algılama biçimlerine göre değişik yaklaşımlara konu olmuş, kamuoyunu ve siyasal çevreleri sürekli meşgul etmiştir.

Kamulaştırmalar uygulamada en sorunlu aşamayı oluşturmuştur. 1974 reform icra plânında öngörülen en az 2.300.000 dekarlık alana karşın, 1616090 dekarlık bir alan kamulaştırılmıştır. (Ek Tablo 5) Aynı sürede hazineye geçen arazi miktarı ise 1.043.215 dekadır. Böylece tüm Urfa'da dağıtılabilecek arazi miktarı yaklaşık 2.660.000 dekara ulaşmıştır.

Kamulaştırmalarda beklenen düzeye ulaşamamasının kanımızca iki temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilkinin yasanın 6. maddesine göre çıkarılan ve toprağın bizzat toprak sahibi tarafından işletilmesini öngören yönetmeliğin daha sonra değiştirilmesi olmaktadır. Bu değişiklik bir taraftan kamulaştırılacak arazi miktarının sınırlanmasına yol açılırken öte yandan topraksız köylüye dağıtılacak arazi miktarı azaltılmıştır. İkinci neden ise yasanın 29. maddesi ile ilgilidir. Kamulaştırmalarda sahibine bırakılacak toprak miktarının hesaplanma yöntemini gösteren bu maddeye göre "..... toprak ve tarım reformu örgütünce tarıma elverişli olmadığı tesbit edilen arazi hesaba dahil olunmaz" denilmekte bu da kamulaştırmalarda spekülasyona yol açabilmektedir.

Toprak dağıtımına gelince: yasanın yürürlükten kalkış tarihi olan Mayıs 1978 e kadar geçen beş yıllık sürede tüm Urfa'da top-

(85) T.C. Başbakanlık Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, **Reform Öncesi Urfa'da Toprak Mülkiyet Dağılımı**, Genel Yayın No: 58, Ankara, 1979, s. 16-17.

rak isteminde bulunan 75.900 aileden sadece 1.218 i topraklandırılabilmiş, dağıtılan toprak miktarı ise 230.897 dekarla sınırlı kalmıştır. Oysa bir İtalyan toprak reformu uygulamasında 1950 - 58 dönemini içeren ilk sekiz yılda topraklandırılan aile sayısı 108.000, dağıtılan toprak miktarı ise 6.100.000 dekar⁸⁶. Bu bakımdan Urfa uygulaması çok yavaş yürütülmüştür. Toprak isteminde bulunan ailelerin % 1,6 sını, rezerv arazinin ise % 8,7 sini kapsayan dağıtım sembolik bir nitelik taşımaktadır. Kamulaştırmaların bitiş tarihi ve yasanın iptali arasında yaklaşık iki yıllık bir sürenin varlığı düşünülürse dağıtımın yapılmayışı rasyonel nedenlerle açıklanamamaktadır.

Tarımsal faaliyetler için kurulan kooperatif sayısı 4 olup, 842 ortağı bulunmakta ve 36 köyü içine almaktadır. Bu kooperatifler dağıtılan alanın yaklaşık % 60 ını kaplamaktadır. Yasanın iptali ile bu kooperatiflerin de faaliyetleri sona ermiş, sahip oldukları tarımsal araç ve gereçler devlet üretme çiftliklerine devredilmiştir. Böylece dağıtımdan yararlanan çiftçiler hem yasayla öngörülen üç yıllık aday çiftçilik sürelerini tamamlayamadıkları için topraklarının tapularını alamamış, hem de kiracı statüsüyle ve kira ödeyerek kendi olanaklarıyla tarımsal faaliyetlerini sürdürmek zorunda kalmışlardır.

Gerçekleştirilen yatırımlara gelince: reform için gerçekleştirilen yatırımların bedelleri Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı bütçesinden karşılanmış, uygulama ise teknik sorumluluğu kendine ait olmak üzere ilgili kamu kuruluşları tarafından yapılmıştır. (Tab.5) Yasa yürürlükten kalkıncaya dek yapılan yatırım tutarı yaklaşık 1.5 milyar liradır. Bugünkü değeri 15 milyar TL sına ulaşan bu yatırımların % 70 ini tarımsal alt yapı, % 15 ini kent yolu yapımı, % 9,3 ünü eğitim, % 3,5 ini enerji, v.s. yatırımları oluşturmaktadır. Yatırımlar içinde en önemlisi sulama yatırımları olup, toplamın % 38 ini, tarımsal alt yapı yatırımlarının ise % 55 ini içermektedir. Sulama projeleri 253.200 dekarlık bir alanı kapsamakta olup, bunun 165.900 dekarlık kesimi 1976 da bitirilmiş bulunmaktadır. Bunlardan İki Cırcıp isimli proje ile 92.000 dekarlık bir alanın yağmurlama sistemiyle sulanması gerçekleştirilmiş, ancak bu arazilerde dağıtımın yapılmaması bu dev projenin atıl kalmasına neden olmuştur. Diğer alanlarda ise açılan kuyu sayısı

(86) R. King, op. cit., s. 59.

338 e, döşenen kanal uzunluğu ise 145 Km ye yükselmektedir. Tarımsal alt yapı yatırımlarının ikinci büyük kalemini köy yolları ve içme suyu oluşturmakta olup, bunlar toplam yatırımlarının % 29'unu içermektedir. Bu arada kooperatifler için 87 traktör, yurt- içinden, 337 traktörde yurt dışından gümrüksüz olarak ithal edilmiş, ayrıca kooperatiflere 56 milyon TL lık proje kredisi açılmıştır.

Bütün bu sayısal örneklerin çoğaltılması olasıdır. Burada da- na çok doğrudan tarımsal üretimi etkileyenler verilmiştir. Bu ra- kamlar reformun Urfa için ne geniş boyutlu bir proje olduğunu kanıtlamaktadır. Bu arada reform sayesinde Urfa Türkiye'de ta- pulaması tam olarak bitirilen tek ilimiz olmuştur.

Bütün bu yatırım ve hazırlıklardan sonra dağıtımın yapılma- yışı daha sonra da yasanın iptaliyle reforma yönelik faaliyetlerin durması bir sosyo -ekonomik analiz yapılmasını güçleştirmektedir. Ancak bu sayısal veriler esas alınarak bir takım varsayımlarda bulunmak olasıdır.

Mevcut arazi rezervi ile ve yasada öngörülen normlarla yak- laşık 25.000 aile topraklandırılabilir, bunun 8.125 i sulu tarım yapacaktı. Böylece ilk kez sulamaya açılan bu alanlarda entansif üretimle verimin sadece yükselmesi değil, ama Urfa doğal koşu- larında yılda 2. hatta 3. ürün elde etme olanağı doğacak böylece tarımsal üretim önemli ölçüde artacaktı. Topraklandırılan 25.000 ailenin istihdamı dışında kooperatifler ve toprak reformuna para- lel diğer kamu projeleriyle ek istihdam olanakları sağlanacak, altı- yüzün üzerindeki günlük yerleşim 126 üniteye indirilecek, bunla- rın 28 ini örnek köyler oluşturacaktı. Bütün bunlar çağdışı üretim biçim ve ilişkilerini ortadan kaldıracak, kitlelere insanca yaşama olanağı sağlanarak dengeli ve sağlıklı bir gelişmenin koşulları ger- çekleştirilebilecekti.

Bu uygulama süresi içinde reformun maliyeti yüksek ve ge- tirisi hiç olmuştur. İlgili örgütün tasarrufuna geçen arazilerin bir kesimi köylülere kiraya verilirken, büyük toprak sahipleri bir ta- raftan kamulaştırma karşılıklarını almaya devam etmişler öte yan- dan işgal ettikleri 600.000 dekarın üzerindeki araziye kira verme- den işlemişlerdir. Uygulamanın sosyal ve politik yönü de negatif ol- muştur. Bütün bu yatırımların kendisi için gerçekleştirildiği kanı-

sında olan Urfa köylüsü sürekli umut ve beklenti içinde bırakılmış, ekonomik ve sosyal özgürlüğüne kavuşmamıştır.

Uygulama ülke genelinde de iki önemli sonuç doğurmuştur. Bunlardan ilki topraksız ve az topraklı kitlelerle kamu oyununda Türkiye'de bir toprak reformu uygulamasının gerçekleştirilemeyeceği imajının yaratılmış olması, ikincisi ise olası bir toprak reformuna karşı toprak sahiplerinin gereken önlemleri almış bulunmasıdır. Nitekim 1973 - 1980 yılları arasında tarımsal işletmelerin sayısı ve işledikleri alanların dağılımının incelenmesi kamulaştırma normlarının üzerindeki işletmelerden genişliği 200 - 1000 dekar arasında olan işletmelere büyük ölçüde yapay kayışların olduğunu göstermektedir. (Bkz. Ek tablo 3)

D. SON GELİŞMELER

12 Eylül sonrası tekrar başlayan Toprak ve Tarım Reformu Yasası hazırlama çalışmaları sürerken, yaşanan gelişmelerden özellikle ikisi oldukça önemlidir:

— Gelişmelerden ilki kaynağını 6830 sayılı istimlâk yasanından almaktadır. Bu yasanın 23. maddesi kamulaştırılan ancak amacına uygun kullanılmayan toprakların geri alınması için eski sahiplerine 5 yıl sonra dava açma hakkı tanımaktadır.

Topraksız ya da az topraklı çiftçi ailelere dağıtılmak amacıyla kamulaştırılan ancak Toprak ve Tarım Reformu Yasasının iptal edilmesi nedeniyle dağıtılmayan toprakların eski sahiplerince İstimlâk Yasası'nın ilgili maddesi gerekçe gösterilerek geri alınmasını önlemek amacıyla Hükümet tek maddelik bir yasa tasarısı hazırlayarak kamulaştırılan toprak için bu süreyi 10 yıla çıkarmış ayrıca bu konuda mahkemelerde açılan davaların durdurulmasını da hükme bağlamıştır.

Danışma Meclisi Toprak ve Tarım Reformu Geçici Komisyonunda incelenen tasarının, 10 yıllık süreyle ilgili maddesi aynen benimsenmiş ancak, mahkemelerdeki davaların durdurulmasına ilişkin hükmü tasarıdan çıkarılarak, açılan ve görülmekte olan davaların durdurulamıyacağı hükmü getirilmiş, ayrıca ilgili komisyonca oyalayıcı bir tutum içine girilmiştir.

Bu arada tasarının Danışma Meclisine sunulduğu tarihten sonra 56 büyük toprak sahibinin daha topraklarını geri almak için mahkemeye başvurduğu, böylece toplam başvuru adedinin 195'i bulduğu, bunların kamulaştırılan topraklarının ise 1 milyon dekara ulaştığı bildirilmiştir.⁸⁷

Sonuçta, Tasarı Danışma Meclisinin insiyatifi ile Hükümetin istediği biçimde kabul edilmiş ve Milli Güvenlik Konseyinin çok yerinde bir kararı ile daha radikal bir biçimde yasalaşmıştır⁸⁸.

Böylece günümüz fiyatlarıyla 15 milyar lirayı bulan yatırımlarla değerlendirilen ve ilerde Güney Anadolu Projesiyle (GAP) sulanması sağlanarak değerleri daha da artacak olan kamulaştırılmış toprakların eski sahiplerince geri alınması engellenmiş bulunmaktadır.

— Konuyla ilgili ikinci gelişme 9 Kasım 1982 tarihinde yürürlüğe giren yeni Anayasamızla ilgilidir. Tarım reformunu toprak reformunun alternatifi olarak gören ve Anayasa ilkeleri içinde tarım reformuna yer verilmesini isteyen görüşlere karşın, Anayasada toprağın verimli işletilmesi konusunda ve topraksız veya yeter toprağı bulunmayan köylüye toprak sağlamak amacıyla devletin gerekli önlemleri alacağı öngörülmektedir.

Kamulaştırma bedelinin hesaplanması konusunda ise 1961 Anayasasının 1977 yılında değiştirilen ve piyasa değerini esas alan hükmüne karşı yeni Anayasa bir çok faktörü dikkate almakta,

(87) Cumhuriyet, Tercüman, 13 Nisan 1982.

(88) Buna göre: «1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu hükümlerine göre kamulaştırılmış olan gayrimenkuller hakkında 6830 sayılı İstimlak Kanununun 23. maddesi hükmü uygulanmaz. Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce sözü edilen gayrimenkuller hakkında açılmış ve kesin karara bağlanmamış geri alma davaları konusuz kalmış sayılır. Bu nedenle taraflara harç ve yargılama gideri yüklenemez.» T. C. Resmî Gazete, Sayı : 17729, 19 Haziran 1982.

saptanan bedel ile vergi bildirim değeri arasında fark varsa bunda vergilendirileceğini öngörmektedir⁸⁹.

Anayasamızın 46. maddesinde yer alan "tarım reformu" sözcükleri, toprak reformuna karşı olanlar için bir spekülasyon konusu oluşturabilirse de, sürülecek savların Anayasanın 44 ve 45. maddeleriyle bağdaşması olanaksızdır.

(89) 1982 Anayasasının toprak mülkiyeti, tarımda çalışanların korunması ve kamulaştırma ile ilgili maddeleri şöyledir :

Madde 44. — Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.

Bu amaçla dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzeltilir.

Madde 45. — Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılması ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.

Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.

Madde 46. — Devlet ve kamu tüzelkişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir.

Kamulaştırma bedelinin hesaplanma tarz ve usulleri kanunla belirlenir. Kanun kamulaştırma bedelinin tespitinde vergi beyanını, kamulaştırma tarihindeki resmî makamlarca yapılmış kıymet takdirlerini, taşınmaz malların birim fiyatlarını ve yapı maliyet hesaplarını ve diğer objektif ölçüleri dikkate alır. Bu bedel ile vergi beyanındaki kıymet arasındaki farkın nasıl vergilendirileceği kanunla gösterilir.

Kamulaştırma bedeli, nakden ve peşin olarak ödenir. Ancak tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği bu hallerde, taksitlendirme süresi beş yılı aşamaz; bu takdirde taksitler eşit olarak ödenir ve peşin ödenmeyen kısım Devlet borçları için öngörülen en yüksek faiz haddine bağlanır.

Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanlarının bedeli, her halde peşin ödenir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu yıl üçüncü kez kutlanan Dünya Gıda Günü nedeniyle bir mesaj yayınlayan Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) direktörü Edouard Saouma; tarımsal üretim ve gıda sorununa gereken önemin verilmemesi halinde dünyada beslenme sorununun çok ciddi boyutlar kazanacağını ve açlığın yaygınlaşacağını vurgulamakta, gelişmekte olan ülkelerin askeri bütçeleri 1980 de yaklaşık 115 milyar dolara tırmanırken beslenmeye, tarıma, toprak reformuna ve kırsal kalkınmaya öncelik verilmemesinin insanı hayrete düşürdüğünü belirtmektedir⁹⁰.

Çağdaş ve demokratik toprak reformu anlayışı içinde Türkiye'deki uygulamaların kısaca incelendiği bu çalışmada da görüldüğü gibi ülkemizde 50 yıla yaklaşan bir süredir toprak reformu sorununa kalıcı bir çözüm getirilememiştir. Oysa Türkiye 1945'te başlattığı toprak reformu çabalarını amacına ulaştırıp, 1960 lardan itibaren ekonomide etkin bir agro - endüstriyel sistemi kurabilseydi, kalkınmadaki temel, ancak geçici işlevini tamamlayan tarım günümüzde yerini büyük olasılıkla güçlü bir endüstriye bırakmış olacaktı.

Ülkemizde toprak reformu konusunda değişik bir çok sorunun varlığı söz konusu ise de politik direnç şüphesiz bunların en önemlisini oluşturmaktadır. İyi niyetle çıkarılan yasalar çok geçmeden ve değişik nedenlerle reformcu niteliklerini yitirmekte ve "Ulusal kalkınmayı hızlandırıcı" tarımsal yapı bir türlü kurulamamaktadır. Oysa demokratik bir toprak reformu uygulaması aynı zamanda siyasal özveri isteyen bir yasal düzenlemedir. Nitekim İtalyan Toprak Reformu Yasası 1946 - 1951 yılları arasında İtalya'da tarım bakanlığı yapmış büyük toprak sahibi Antonio Segni'nin yapıtı olup, Segni kendisinin hazırladığı bu yasa ile Sardinya'daki topraklarının çoğunu kaybetmiştir⁹¹.

Ülkemizde daha çok ekim alanlarındaki genişlemeden kaynaklanan üretim artışı, gerek hızlı nüfus artışı ve gerekse işlenebilir alanların limitine ulaşıldığından tarımda verim artışını zorlamaktadır. Toprak reformu yapılmadan önce modern girdi ile yeni tekniklerin kullanılması sonucu bu amaca ulaşılabilmesi sağlıksız ta-

(90) Cumhuriyet, 17 Ekim 1983.

(91) R. King, op. cit., s. 46.

rımsal yapı nedeni ile pek olası görülmemektedir. Nitekim bir çok az gelişmiş ülkede bu amaçla hazırlanan tarımsal politikalar gelir dağılımı ve sosyal adalet gibi temel sorunlara eğilmediğinden tarım sektöründe ayrılıkları ve sosyal gerilimi arttırmakta, bu politika ile devletin tüm olanak ve sübvansiyonlarından yararlanan büyük çiftçiler tarımsal gelir dağılımındaki paylarını daha da arttırmakta, gelir dağılımındaki dengesizlik giderek büyümekte ve kırsal göç hızlanmaktadır.

Çalışma sonucu, Ülkemizde bin dekarın üzerindeki işletmelerin yarısının topraklarını kiracılık ve ortakçılıkla işlettiklerini ortaya koymaktadır. Bu da Türkiye'de büyük tarımsal işletmelerin çoğunun batıdaki gibi geniş üretim üniteleri olmayıp sahibine rant sağlayan büyük mülkler olduğunu göstermektedir⁹². Böylece bu toprakların tam kullanımı sağlanamamakta ve büyük boyutlu ulusal kayıplara yol açılmaktadır. Oysa kıt bir üretim faktörü olan toprağın teknik ve optimum kullanılması yalnız toprak sahipleri için değil, toplumun tümü için de zorunludur. Öte yandan tarımda çalışan her üç aileden birinin başkasının toprağını işlemesi, her beş aileden birinin ise topraksız olması, tarımsal yapıdaki sağlıklı gelişmenin üretimi etkileyecek boyutlara ulaşması Türk Tarımında yapısal değişimleri giderek zorlamaktadır.

Çalışma boyunca kısaca incelenen uygulama ve sorunların ışığı altında geleceğe dönük öneriler şöyle özetlenebilir :

— Ülkemizde bir toprak reformu uygulamasında karşılaşılabilecek en önemli sorun yasadan etkilenenlerin gösterecekleri tepki ve direncin aşılmasıdır. Bu da tüm toplumumuzu, özellikle topraksız ve az topraklı köylümüzü yakından ilgilendiren bu sorun üzerindeki görüşlerin tüm boyutları ile tartışılması, kamu oyuna iyi anlatılabilmesi ile olasıdır. Tecrübeler ülkemizde reformun sadece büyük mülklerin parçalanması ve herkesin elinden toprağının alınması şeklinde algılandığını göstermektedir. Bu nedenle uygulanacak bir demokratik toprak reformu yasının erdemleri özellikle toprak sahiplerine iyi anlatılabilmelidir.

— Ülkemizde gerçekleştirilecek bir toprak reformu uygulamasında karşılaşılabilecek bir diğer önemli sorun şüphesiz reformun finansmanıdır. 1757 sayılı yasanın iptalinden hemen sonra 1961

(92) Ülkemizde büyük işletmelerin en yoğun olduğu Urfa'da, TTRY'nin öngördüğü örnek işletme normuna uygun tek işletme çıkmamıştır.

Anayasasının 38. maddesinin de değiştirilerek kamulaştırmalarda piyasa değeri esasının getirilmesi reformun finansmanını güçleştirici nitelikteydi. Ancak yeni Anayasamızın kamulaştırma bedelinin saptanmasında vergi beyanını da dikkate alması ve özellikle belirlenen kamulaştırma bedeli ile vergi beyanı arasındaki kıymet farkının vergilendirilmesini öngörmesi, çıkarılacak Toprak Reformu Yasasının finansman sorununu nisbeten hafifletecektir.

— 1757 sayılı yasa ile önce Urfa daha sonra da değişik bölgelerimizdeki iki ilçe ve üç köy zaman aralıkları ile toprak ve tarım reformu uygulama bölgeleri ilan edilmişlerdir. Bu reform çalışmalarının hem uzamasına hem de çok dağılmasına neden olmakta, ayrıca kamulaştırma kaynaklarının azalması gibi önemli bir sakıncayı da beraberinde getirmektedir. Oysa reform konusu bölgelerin tümünün aynı anda ulusal düzeyde toprak reformu uygulama bölgeleri ilan edilmeleri ve bu tarihten itibaren reform çalışmaları sonuçlanıncaya kadar bu bölgelerde toprak üzerindeki her türlü alım, satım ve devir işlemlerinin durdurulması sözü edilen sakıncayı önleyici nitelikte olacaktır. Bu arada, reformdan kaçınmak için alınmış yapay önlemlerin ortadan kaldırılabilmesi, kamulaştırmalarda geriye dönük bir yılın (örneğin 1973) baz yılı olarak saptanmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

— Toprak reformunun uygulanacağı bölgelerde üzerinde tarım yapılabilecek toprakların gerçek miktarlarının bilinmesi koşuldur. Bu da kadastro sorununun ülkemizde hızla çözümlenmesini gerektirmektedir. Ancak kadastro tamamlanmamış reform bölgelerinde iki faaliyetin birlikte yürütülmesi olanaklıdır.

Türkiye kalkınmada agro-endüstriyel modelin benimsendiği ve tarımda beklentilerin arttığı bir dönemi yaşarken, tarımsal yapıdaki olumsuz gelişmelerde boyutlarını arttırmış ve üretimi kilitleyici unsurlar haline dönüşmüş bulunmaktadır. Bu gelişmeler tarımda yapısal düzenlemelere yönelik önlemlerin ivedilikle uygulamaya konulmasını zorlamaktadır. Bunun gerçekleşmesi ise ülkemiz koşullarına uygun, sosyal adalet ve verimlilik ilkelerine dayalı demokratik bir toprak reformu uygulaması ile olanaklıdır. Ancak hızlı ve sağlıklı bir reform uygulaması Türkiye'nin bugüne dek ihmal edilmiş büyük tarımsal potansiyelini harekete geçirerek tarımın ülkemiz ekonomik kalkınmasına getirdiği katkıyı boyutlandırabilecektir.

TABLO : 1

İtalya'da Toprak Reformu Uygulaması Sonucu Reform Bölgeleri
ve Ulusal Düzeyde Hektara Gayrisafi Üretim Artış Hızı
(1953 - 1963)

Yıllar	Reform Bölgeleri G.S. Üretim Artışı (000 Liret)		İtalya Ortalaması G.S. Üretim Artışı (000 Liret)	
	Cari Fiyatlar	Sabit Fiyatlar	Cari Fiyatlar	Sabit Fiyatlar
1953	71	71	134	134
1954	76	73	134	129
1955	90	86	142	136
1956	95	90	139	133
1957	101	94	145	136
1958	115	114	154	151
1959	123	124	155	156
1960	119	116	156	151
1961	142	132	176	164
1962	172	148	192	165
1963	188	153	198	161
Ortalama Yıllık Artış	10.5	8.5	4.2	2.6

Kaynak : R. King, op. cit., s. 71.

TABLO : 2

Mısır : Üç Toprak Reformu Bölgesinde ve Ulusal Düzeyde
Bitkisel Verim Artışı 1951/1952 - 1962
(Endeks 1951/52 = 100)

Toprak Reformu	Pamuk		Buğday		Mısır		Pirinç	
	Bölgelerinde	Kg/Ha. Endeks	Kg/Ha. Endeks	Kg/Ha. Endeks	Kg/Ha. Endeks	Kg/Ha. Endeks	Kg/Ha. Endeks	
1951/1952	551	100	615	100	705	100	1622	100
1964	969	176	1200	195	1485	211	3053	188
Ulusal Düzeyde								
1951/1952	662	100	765	100	945	100	1340	100
1964	851	129	1095	143	1035	110	2488	186

Kaynak : H. C. TAİ, op. cit., s. 318.

TABLO : 3
Tarımsal İşletmelerin Sayı ve İşledikleri Alanların
Dağılımında Gelişmeler (1973 - 1980)

İşletme Ölçeği	DPT 1973 Araştırması		DİE 1980 Tarım Sayımı	
	İşletme Yüzd. (%)	Toprak Yüzd. (%)	İşletme Yüzd. (%)	Toprak Yüzd. (%)
1 — 50	70,6	21,3	61,1	20,0
51 — 100	16,2	18,9	20,8	21,3
101 — 200	8,5	19,8	11,8	23,9
201 — 500	3,7	18,6	5,4	22,7
501 — 1000	0,6	7,0	0,8	7,9
1001* +	0,4	14,4	0,1	4,2
Toplam Nisbi	100.0	100.0	100.0	100.0
Mutlak	3.124.678	20.524.774 ha	3.558.815	22.764.028 ha

* Bu gruba giren işletmelerin, sayı ve işledikleri alanlardaki azalma ile, 201 - 1000 grubu işletmelerin, sayı ve işledikleri alanlardaki artış, 1973'de başlayan Urfa uygulamasının yapay sonuçlarını yansıtmaktadır.

Kaynak : DPT, 1973, O. Varher, op. cit., s. 15.

DİE, 1983, op. cit., s. 16-17.

TABLO : 4
Sayılarla Çiftçiyi Topraklandırma Yasası Uygulama Sonuçları
(1947 - 1972)

Dağıtılan Arazi	: 22.313.646 Dekar
Toprak Dağıtılan Köy Sayısı	: 5.326
Topraklandırılan Aile Sayısı	: 433.117
Her Aileye Verilen Ortalama Arazi Genişliği	: 51,5 Dekar
Borçlandırma Bedeli	: 315.691.546 TL
Aile Başına Ortalama Borç Bedeli	: 731 TL
Açılan Kredi Miktarı	: 96.324.490 TL
Aile Başına Ortalama Kredi	: 223 TL
Dekara Düşen Kredi Miktarı	: 4,3 TL
Köy Başına Düşen Kredi Miktarı	: 18.086 TL
Kamulaştırılan Toplam Arazi	: 153.588 Dekar
Kamulaştırılan Şahıs Arazisi	: 54.252 Dekar
Topraklandırılan Göçmen Aile Sayısı	: 13.149
Topraklandırılan Göçmen Ailelere Verilen Toprak Miktarı	■ 793.405 Dekar

Kaynak : Toprak ve Tarım Reformu Açısından Sayılarla Türkiye, Başbakanlık Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, Yayın No : 1. DİE Matbaası, Ankara, 1973 ve Duran Taraklı, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları, op. cit., den çıkarılmıştır.

TABLO : 5

**Sayılarla Toprak ve Tarım Reformu Urfa Uygulaması
(1973 - 1978)**

Dağıtılabilecek toplam arazi miktarı	:	2.659.305 Dekar
Hazine arazisi miktarı	:	1.043.215
Kamulaştırma yapılan arazi miktarı	:	1.616.090
Kamulaştırma yapılan köy sayısı	:	329
Tahakkuk eden kamulaştırma miktarı	:	430.756.410 TL
Dağıtılan toprak miktarı	:	230.897 Dekar
Dağıtım yapılan köy sayısı	:	47
Topraklandırılan aile sayısı	:	1.218
Topraklandırılan nüfus sayısı	:	5.539
Aile başına verilen ortalama arazi genişliği	:	189,5 Dekar
Toprak isteminde bulunan aile sayısı	:	75.700
Kurulan Kooperatif Sayısı	:	4
Kooperatife bağlı köy sayısı	:	36
Kooperatifin ortak sayısı	:	842
Kooperatiflerin çalışma alanı	:	132.857 Dekar
GERÇEKLEŞTİRİLEN YATIRIMLAR (TL)	:	
DSİ	:	301.140.000
Karayolları Gn. Md.	:	211.853.206
Tapu Kadastro	:	35.642.758
Bayındırlık Bakanlığı	:	114.136.500
Toprak - Su	:	236.137.000
YSE	:	414.822.000
T. Zirai Donatım Kurumu	:	35.000.000
TEK	:	49.870.000
Yem Sanayii	:	5.000.000
Milli Eğitim Bakanlığı	:	19.500.000
Harita Genel Müdürlüğü	:	510.000
Urfa Valiliği	:	5.000.000
TOPLAM	:	1.428.611.404 TL

Kaynak : T. C. Başbakanlık Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı Bölge Başkanlığı, URFA, Faaliyet Raporu, Urfa 1978'den çıkartılmış verilerdir.