T.C

SELÇUK ÜNİVERSİTESİ

FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE TOPRAK REFORMU POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

NUH TOKLU

DANIŞMAN:

Yrd. Doç. Dr. Tayfun ÇAY

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HARİTA MÜHENDİSLİĞİ

ANABİLİM DALI

Konya, 2010

ÖZET

YÜKEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE TORPAK REFORMU POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Nuh TOKLU

Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü

HARİTA MÜHENDİSLİĞİ ANABİLİM DALI

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Tayfun ÇAY

2010, 165 sayfa

Jüri: Prof. Dr. Cevat İNAL

Yrd. Doç. Dr. Tayfun ÇAY

Yrd. Doç. Dr. Mithat DİREK

Kırsal alanın geliştirilmesi ve kalkındırılması için toprak ve insan ilişkilerini komple düzenleyecek reformcu bir yaklaşım içerisinde bulunmak gerekmektedir. Günümüzde artık dünyadaki tüm politikaların küresel olarak belirlendiği bir dönemde bulunmaktayız. Bu dönemde ülkemizin tarım politikaları da şüphesiz ki Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Uluslar arası Para Fonu gibi global ölçekte faaliyet alanları bulunan örgütler ve gruplar tarafından yönlendirmelerle oluşmaktadır. Tarımın temel öğelerinden olan toprağın bir sömürü aracı olarak kullanılması, üzerindeki toplumsal baskıyı bunun sonucu olarak da siyasi baskıyı artırmıştır. Bu nedenle "toprak reformu" sürekli gündemde kalmaktadır. Ülkemizde cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren gündemde olan toprak reformunun farklı uygulamaları olmuştur. Bu çalışmada toprak reformunun özellikle dünyadaki uygulamalara göre benzerlikleri ve farklılıkları da incelenmiş, ülkemiz için uygulanabilir bir toprak reformu modeli oluşturulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Toprak Reformu, toprak düzenlemesi, tarım toprakların kullanımı.

ABSTRACT

Master Thesis

EVALUATION OF LAND REFORM POLICIES IN TURKEY

Nuh TOKLU

Selcuk University

Graduate School of Natural and Applied Sciences

Geomatic Engineering

Advisor: Assoc. Prof. Dr. Tayfun ÇAY

2010, 165 Page

Jury: Assoc. Prof. Dr. Cevat İNAL

Assoc. Prof. Dr. Tayfun ÇAY

Assoc. Prof. Dr. Mithat DİREK

Development of rural areas to develop and complete the land and to regulate human relations within the reformist approach is necessary. On the threshold of the twenty-second century, as now all the world's global policies in a period are determined. During this period, no doubt that our country's agricultural policies of the European Union, World Bank, International Monetary Fund on a global scale, such as areas of activity by the organizations and groups, referral is made.

One of the basic elements of agriculture as a means of exploitation of the soil on the use of social pressure as a result of this increased political repression. Because of this "land reform" permanent agenda remains. Since the early years of the republic in the country's land reform agenda which has different applications. In this study, land reform, according to the particular application in the world have studied the similarities and differences. A viable model for our country's land reform was formed.

Key Words: Land reform, land regulation, use of rural land.

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın amacı Türkiye'de cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kırsal alanın kalkınması için hedef olarak gösterilen; ancak daha çok söylemde kalmış, bir türlü gerçek anlamda uygulama fırsatı bulamamış toprak reformu çalışmalarını incelemektir. Bu kapsamda Türkiye'de toprak reformunu etkileyen politikalara yerel ve ulusal ölçekte etki eden tüm faktörler de incelenmiştir. Dünyadaki toprak reformu uygulamalarının sonuçları, etkileri ve ülkemizdeki uygulamalara benzerliği de çalışmada ortaya konulmuştur. Son olarak ülkemizde ideal bir toprak reformu uygulaması için bir model oluşturulmuş, bu model oluşturulurken dikkat edilmesi gereken hususlar da tespit edilmiştir.

Böyle bir çalışmamda yardımcı olan ve yönlendirici bilgilerini esirgemeyen Yrd. Doç. Dr. Tayfun ÇAY'a ve Arş. Grv. Fatih İŞCAN'a teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET ……i

ABSTRACT……ii

ÖNSÖZ……..iii

İÇİNDEKİLER……iv

TABLO LİSTESİ……..ix

ŞEKİL LİSTESİ……x

KISALTMALAR ……....xi

1 GİRİŞ 1

2 KAYNAK ARAŞTIRMASI 2

3 TOPRAK REFORMU NEDİR? 7

3.1 Toprak Reformu Neden Gündemde? 8

3.2 Toprak Reformu Gereksinimleri 9

3.3 Toprak Reformunun Hedefleri 9

3.3.1 Toplumsal amacı; 9

3.3.2 Siyasal amacı; 10

3.3.3 Ekonomik amacı; 10

3.4 Nasıl Toprak Rejimi Anlayışı Olmalıdır? 10

3.5 Mevcut Anayasamızda Toprak Reformu ile İlgili Maddeler 11

4 OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE TOPRAK POLİTİKALARI VE TOPRAK REFORMU ÇALIŞMALARI 13

5 CUMHURİYET DÖNEMİ TARIM VE TOPRAK REFORMU POLİTİKALARI 16

5.1 Dağıtılan Toprak Miktarları (1934-1944) 23

5.2 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu 27

5.3 1950 – 1960 Yılları Arasındaki Dönem 31

5.4 1973 Tarih Ve 1757 Sayılı Toprak Ve Tarım Reformu Kanunu 32
5.5 Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu (1984) 35
5.5.1 Dağıtılacak toprak miktarı ve sahibine bırakılacak toprak miktarı 36
5.5.2 Uygulayıcı kurum 37
5.6 Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Kanunu (5403 Sayılı Kanun) ..40
5.6.1 Toprak koruma kurulu.....41
5.6.2 Tarım arazilerinin sınıflandırılması ve arazi parsel büyüklüklerinin belirlenmesi 41
5.6.3 Arazi kullanım plânlarının yapılması.....43
5.6.4 Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı 44
5.6.5 Tarım arazilerinin yanlış kullanımlarında uygulanacak cezalar.45
5.6.6 Tarım dışı amaçlı arazi kullanımlarına ilişkin cezalar ve yükümlülükler 46

6 TOPRAK REFORMU KAPSAMINDA YAPILAN FAALİYETLER 48

6.1 Arazi Toplulaştırması.....48
6.2 Arazi Dağıtımı 48
6.3 Arazi Kullanım Planlaması 49
6.4 Toprak Etüt ve Haritalama (Toprak Sınıflarını Belirleme) Çalışmaları 49
6.5 Tarımsal Yerleşim Planlaması ve Köy İmar Planı Çalışmaları.....49
6.6 Çiftçi Eğitimi ve Bitki Adaptasyonu Çalışmaları.....50
6.7 Arazi Tahsisi ve Tarım Dışı Kullanım İzni.....50
6.8 Arazi Kiralama Çalışmaları.....50

7 TOPRAK REFORMU ÇALIŞMALARINDA HARİTA MÜHENDİSİNİN FONKSİYONU.....51

7.1 Harita Mühendislerinin Yaptığı İşler.....51

8 ULUSLARARASI ANLAŞMALAR VE YÜKÜMLÜLÜKLER.....53

8.1 Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Anlaşması ile İlgili Yükümlülükler....53
8.2 Avrupa Birliği ile Yapılan Anlaşmalar ve Gümrük Birliği.....56

8.2.1 Fiyat ve müdahale politikası.....56
8.2.2 Topluluk içi serbest dolaşım.....56
8.2.3 Üçüncü ülkelerle ticaret politikaları.....56
8.2.4 Türkiye ile topluluk arasında tarım alanında ilişkiler.....57
8.3 Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Yapılan Stand-By Anlaşması.....58
9 TMMOB VE HKMO KAPSAMINDA TOPRAK REFORMU.....61
10 KALKINMA PLANLARINDA TOPRAK REFORMU 68
10.1 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Toprak Reformu (1963-1967) 68
10.2 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Toprak Reformu (1968-1972) 69
10.3 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Toprak Reformu (1973-1977) 71
10.4 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Toprak Reformu (1979-1983) 77
10.5 Beşinci Beş Yllık Kalkınma Planında Toprak Reformu (1985-1989) 80
10.6 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında Toprak Reformu (1990-1994) 81
10.7 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Toprak Reformu (1996-2000) 82
10.8 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Toprak Reformu (2001-2005) 84
10.9 Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında Toprak Reformu (2007-2013) 84
11 YILLIK PLANLARDA TOPRAK REFORMU POLİTİKALARI 87
11.1 1998 Yıllık Planda;.....87
11.2 1999 Yıllık Planda;.....88
11.3 2000 Yıllık Planda;.....89
11.4 2001 Yıllık Planda;.....90

11.5 2002 Yıllık Planda; 90
11.6 2003 Yıllık Planda; 91
11.7 2004 Yıllık Planda; 92
11.8 2006 Yıllık Planda; 92
11.9 2007 Yıllık Planda; 93
11.10 2009 Yıllık Planda; 95

12 SÜRDÜRÜLEBİLİR ARAZİ YÖNETİMİ KAPSAMINDA TOPRAK REFORMU ÇALIŞMALARI 98

12.1 Harita Mühendisliğinin Toprak Reformu ve Arazi İdare Sistemlerindeki Rolü 102
12.1.1 Eğitimsel standartlar 102
12.1.2 Profesyonel standartlar 102
12.1.3 Kurumsal standartlar 103
12.1.4 FIG'ın rolü 104

13 YURT DIŞINDA TOPRAK REFORMU UYGULAMALARI 106

13.1 Bolivya'da Toprak Reformu 106
13.2 İskoçyada' ki Toprak Reformunda Son Durum 108
13.3 Japonya'da Toprak Reformu 110
13.4 İran'da Toprak Reformu 114
13.5 Mısır'da Toprak Reformu 117
13.5.1 Toprak reformu kanunu'nun kapsamı 117
13.5.2 Toprak reformunun birinci kısmında (1952 - 1961) 118
13.5.3 Toprak reformunun ikinci kısmında (1961 - 1970) 119
13.6 Rusya'da Toprak Reformu 120
13.7 Meksika'da Toprak Reformu 122
13.8 İtalya'da Toprak Reformu 127

14 TOPRAK REFORMU KONUSUNDA ÜLKELERDE ALINAN TEDBİRLER....129

14.1 Asya ve Uzak Doğu'da Alınan Tedbirler 129
14.2 Avrupa'da Alınan Tedbirler 130
14.3 Latin Amerika'da Alınan Tedbirler 132

15 DÜNYADAKİ VE TÜRKİYEDEKİ TOPRAK REFORMU UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRILMASI.....134

15.1 Toprak Kullanım Şekilleri.....135

15.2 Dünyada Toprak Reformu Uygulama Çeşitleri.....137

15.2.1 Kiracı ve ortakçıların küçük işletmelere sahip kılınması.....137

15.2.2 Kiralama usulüyle arazilerin ailelere verilmesi.....137

15.2.3 Bütün işletmelerin kamulaştırılarak kolektif işletmelere ve devlet çiftliklerine dönüştürülmesi.....138

15.2.4 Kolektif işletmelerin ve devlet çiftliklerinin çiftçilere dağıtılması ……...138

15.2.5 Arazi bankası sistemi 138

15.3 Türkiye'de Toprak Reformu Uygulama Yöntemleri.....138

16 TÜRKİYE İÇİN MODEL BİR TOPRAK REFORMU.....144

16.1 Türkiye'de Uygulanacak Toprak Reformundan Beklentiler.....144

16.2 Türkiye'de Uygulanacak Model Bir Toprak Reformunda Ana Sorunlar ……...150

16.3 Türkiye'de Uygulanacak Model Bir Toprak Reformunda Ana Hedefler ……...152

17 SONUÇ VE ÖNERİLER.....159

18 KAYNAKÇA 162

TABLO LİSTESİ

Tablo 5.1 : Mülteci ve Çiftçilere Dağıtılan Topraklar (1934) (Barkan 1946) ……23

Tablo 5.2 : 2510 Sayılı İskân Kanunu Hükümlerine Göre Dağıtılan Toprak Miktarları (1934-1938) (Barkan 1946) ……24

Tablo 12.1 : Batı Kadastro Sisteminin Oluşumu (Williamson ve Ting, 1999) ……..100

Tablo 12.2. Toprak düzenlemelerinde Türkiye'deki mevcut durum ve tasarıların Batı Avrupa ülkeleriyle karşılaştırılması. (Demirel vd. 2004) ……101

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 11.1 : 2005 Verilerine Göre Tarımsal Alanların Kullanımı (Milyon Hektar) ……94

Şekil 11.2 : 2007 Verilerine Göre Tarımsal Alanların Kullanımı (Milyon Hektar) ……96

Şekil 12.1: 1915-1964 Yılları Arasında Meksika'da Dağıtılan Toprak Miktarı (milyon ha) ……125

Şekil 16.1: Nüfus Sayımlarına Göre Köy ve Şehir Nüfusları (TÜİK) ……147

Şekil 16.2: Köy ve Şehir Nüfusu Değişimleri (%) (TÜİK) ……148

Şekil 16.3: Tarımsal işletmelerde parça sayısı (%) ……154

Şekil 16.4: Tarımsal İşletme Sayısı (%) ……156

Şekil 16.5: Türkiye ve AB Ülkelerinde Tarımsal İşletme Sayılarının Yıllar İtibariyle Değişimi ……157

Şekil 16.6: Türkiye ve AB Ülkelerinde Ortalama İşletme Büyüklüğünün Yıllar İtibariyle Değişimi ……157

KISALTMA LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ARİP	Tarım Reformu Uygulama Projesi
AT	Arazi Toplulaştırması
BM	Birleşmiş Milletler
BS	Bilgi Sistemleri
BÖHYY	Büyük Ölçekli Haritaların Yapım Yönetmeliği
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemleri
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
ÇTK	Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu
DGD	Doğrudan Gelir Desteği
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
FIG	Fédération Internationale des Géomètres
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
HKMO	Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası
IMF	Uluslar arası Para Fonu
KHGM	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülü
OKK	Ortaklık Konseyi Kararı
OTP	Ortak Tarım Politikası
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TAKBİS	Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKGM	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
TMK	Türk Medeni Kanunu
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TRGM	Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
UÇEP	Ulusal Çevre Eylem Planı
WB	Dünya Bankası
ZMO	Ziraat Mühendisleri Odası

1 GİRİŞ

Kırsal alanın geliştirilmesi ve kalkındırılması için toprak ve insan ilişkilerini bütünleşik düzenleyecek reformcu bir yaklaşım içerisinde bulunmak gerekmektedir. Türkiye'de tarımla uğraşan kesimde feodal ve yarı feodal bir yapının bulunması, tarımla uğraşan işletmelerin büyük bir kısmının yeter derecede toprağının olmaması, ayrıca birçok çiftçi ailesinin de hiç toprağının olmayıp bu kesimin de sadece ortakçılık ve tarım işçiliği ile geçimini sürdürdüğü bir tarımsal yapı ile karşı karşıya bulunmaktadır. Yeter derecede toprağı olan birçok çiftçi ailesi de topraklarının parçalılık durumu, eğim, yanlış ürün seçimi gibi nedenlerden dolayı ilkel bir tarım uğraşı içerisinde ekonomik ve ergonomik olmayan bir tarımsal üretiminde bulunmaktadır.

Günümüzde dünyada politikaların küresel olarak belirlendiği bir dönemde bulunulmaktadır. Bu dönemde Türkiye'de de tarım politikaları şüphesiz Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Uluslar arası Para Fonu gibi küresel ölçekte faaliyet alanları bulunan örgütler ve gruplar tarafından yönlendirmelerle oluşmaktadır. Ülke olarak bir yandan kendi içimizde toprak insan ilişkilerini düzenlemeye çalışırken diğer taraftan üye olmaya çalıştığımız Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına uyumu sağlamak, gurubun tarımla ilgili isteklerini yerine getireceğimiz bu konumda kırsal alanda toprak, insan ve mülkiyet ilişkilerinin yeniden gözden geçirilmesi kaçınılmaz olacaktır.

Tarımsal üretimin temel öğelerinden olan toprağın bir sömürü aracı olarak kullanılması üzerindeki toplumsal baskıyı bunun sonucu olarak da siyasi baskıyı artırmıştır. Bu nedenle "toprak reformu" sürekli gündemde kalmaktadır. Bu çalışmada Türkiye'de Osmanlı'dan günümüze toprak reformu konusunda izlenen politikalar, bu politikaların zaman içerisinde hangi kriterlere göre değiştiği ve günümüzde küresel bazda üretilen tarım politikalarının içerisinde toprak reformu politikalarının durumu incelenmiştir.

2 KAYNAK ARAŞTIRMASI

Suiçmez B ve Güler (2005) Toprak Reformu Kongresi, "Açılış Bildirisi" nde Osmanlı'dan günümüze miras kalan toprak mülkiyeti ve toprak düzeni hakkında bilgiler verilmiş, özellikle Osmanlı'daki yabancılara ait taşınmazların edinimi ile ilgili bilgiler verilmiştir.

Ayman (2005) Toprak Reformu Kongresi, "Toprak Reformu Politikası Üzerine" sunulan bildiride Türkiye'de toprak reformu konusunda özellikle 1980'li yıllarda izlemiş olduğu politikalar üzerinde durulmuştur. Bildiride daha önceki uygulamalarda yapılan yanlışlar da vurgulanmış, mevcut yasa ile toprak reformunun uygulanabilirliği gösterilmiştir.

Korkut (1984) "Toprak Reformu ve Türkiye", Ankara 1984. Türkiye'de 1920'li yıllardan başlayan ve 1980'li yıllara kadar geçen süreçte toprak reformu ile ilgili yapılan çalışmaların anlatıldığı kitaptır.

AKSÖZ (1973) "Toprak Reformu ve Türkiye'de Toprak Reformuna İhtiyaç", Ankara. 1973 basım tarihli bu kitapta o zamana kadar geçen süreçte toprak reformu uygulamalarının özellikle ekonomik boyutunu vurgulamak amacıyla yazılmış bir kitaptır.

Stibbe ve Dunkley (1997) "Land Reform and Land Policy", Beirut. Beyrutta düzenlenen konferansta yayınlanan bu makalede toprak reformu ile vergi sisteminin etkileşiminden bahsedilmiştir. Bu amaçla öncelikle toprak reformuna neden ihtiyaç olduğu vurgulanmış daha sonra vergilendirme ile toprak reformunun ilişkisine değinilmiştir.

Enemark (2005) "A Cadastro Tale" Week On Geomatıcs 2005, Bogota, Colombia, FIG başkan yardımcısı Stig Enemark'ın 2005 yılında Kolombiya'daki konferansta yapmış olduğu bildiridir. Bu bildiride arazi yönetim sistemleri, arazi yönetim sistemlerinde harita mühendisliğinin rolü vurgulanmıştır. Özellikle disiplinler arası

bir arakesit oluşturularak arazi idaresi sistemlerinin daha iyi kurulabileceğini, aynı zamanda mesleki disiplinlerin de yeni standartlar geliştirmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Rosa (2009) Special to The Narco News Bultein February 2009. Bu bültende Bolivya'da toprak reformu konusunda yapılan çalışmalardan bahsedilmektedir.

Barkan (1946), İktisat Fakültesi Mecmuasının "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Türkiye'de Ziraî Reformun Ana Meseleleri" adlı bu makalesinde toprak reformu kapsamında çıkarılmış ilk ciddi yasa olan ÇTK (Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu) hakkında daha geniş bir araştırma yapılmış, özellikle kanun kapsamında çiftçiye toprak dağıtımı konusu üzerinde durulmuştur. Makalede ayrıca, Türkiye'de yapılacak bir reformun ana hatları çizilmiş ve bu reformlarda Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun yerine de değinilmiştir.

Karaömerlioğlu (1998), Birikim Yayınlarının 1998 yılında "Bir Tepeden Reform Denemesi: Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu' nun Hikâyesi" adıyla yayınlanan bu makalede, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun çıkarılmasından önce tarihsel arka plan anlatılmıştır. Makalede toprak reformuna neden ihtiyaç duyulduğu, o günün şartlarında ÇTK çıkarılarak aslında halkın demokrasiye katılımının sağlanmaya çalışıldığını vurgulanmıştır.

Çevik (1991) "Arazi Toplulaştırması", Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi Ders Kitabı, Adana. Toprak reformunun aşamalarından birisi olan arazi toplulaştırması konusunda özellikle ziraat mühendislerinin rolü ve bu çalışmadaki görevlerinin daha ayrıntılı olarak ele alındığı ders kitabıdır.

TRGM (2005) Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün tarım reformu bölgesi ilan edilen yerlerde yapmış olduğu çalışmalara ilişkin 2005 yılında yayınlamış olduğu rapordur. Bu faaliyet raporunda tarım reformu kapsamında yapılan tüm alt çalışmalar (arazi toplulaştırması, toprak dağıtımı, arazi sınıflarının belirlenmesi, toprak etüt çalışmaları vb) hakkında proje ve köy bazında yayınlanmış rapordur.

TRGM (2007) Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün tarım reformu bölgesi ilan edilen yerlerde yapmış olduğu çalışmalara ilişkin 2007 yılında yayınlamış olduğu rapordur. Bu faaliyet raporunda tarım reformu kapsamında yapılan tüm alt çalışmalar (arazi toplulaştırması, toprak dağıtımı, arazi sınıflarının belirlenmesi, toprak etüt çalışmaları vb) hakkında proje ve köy bazında yayınlanmış rapordur.

TRGM (2008) Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün tarım reformu bölgesi ilan edilen yerlerde yapmış olduğu çalışmalara ilişkin 2008 yılında yayınlamış olduğu rapordur. Bu faaliyet raporunda tarım reformu kapsamında yapılan tüm alt çalışmalar (arazi toplulaştırması, toprak dağıtımı, arazi sınıflarının belirlenmesi, toprak etüt çalışmaları vb) hakkında proje ve köy bazında yayınlanmış rapordur.

Akdeniz (2008) Kadastro Kongresi'nde "Toprak Koruma, Arazi Kullanımı ve Toplulaştırma" adıyla yayınlanan bu bildiride son yıllarda çokça gündemde olan arazi yönetimi ve toprak reformunun en önemli ayağı olan arazi toplulaştırması hakkında bilgiler verilmiştir. Toplulaştırma projelerinin arazi yönetim sistemleri kapsamında daha etkin yapılabileceği bu bildirinin toprak reformunu ilgilendiren önemli bir kısmını oluşturmaktadır.

DPT (2000) "Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2000". Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan bu özel komisyon raporunda 2000'li yıllarda Türkiye'nin tarımsal anlamda politikalarını neye göre belirlediği, bu politikalarda temel amaç ve bu amaçların özellikle Avrupa Birliği (AB) uyum süreci içerisindeki yeri vurgulanmıştır. Bu noktada tarımla ilgili olan toprak reformu politikaları da artık isim değiştirmiş ve artık tarım reformu adı altında AB' ye uyum sürecinde yeni politikalar üretilmiştir. Bu raporda son yıllarda Uluslar arası anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerin getirdiği yeni tarım reformu politikalarından bahsetmektedir.

DPT (1999) Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı "Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa Orta ve Uzun Dönem Stratejileri" 1999. Devlet Planlama

Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan bu özel komisyon raporunda 2000'li yıllarda Türkiye'nin tarımsal anlamda politikalarını neye göre belirlediği, bu politikaların kısa, orta ve uzun vadede temel amaçları ve bu amaçların özellikle Avrupa Birliği (AB) uyum süreci içerisindeki yeri vurgulanmıştır. Bu noktada tarımla ilgili olan toprak reformu politikaları da artık isim değiştirmiş ve artık tarım reformu adı altında AB' ye uyum sürecinde yeni politikalar üretilmiştir. Bu raporda son yıllarda Uluslar arası anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerin getirdiği yeni tarım reformu politikalarından bahsetmektedir.

Demirel, Demir ve Gür (2006) Uluslar arası Rekabet Araştırmaları Kurumu derneği (URAK) Yayınlarının "Organik Tarımda Arazi Yönetimi Toprak Reformu ve Kadastro-Sürdürülebilir Rekabet Avantajı Elde Etmede Organik Tarım Sektörü Sektörel Stratejiler ve Uygulamalar isimli bu makalede Türkiye'de organik tarıma geçişte en önemli sorunlardan biri olan kadastral problemler ve tarım ile ilgili olarak toprak reformunun uygulanabilirliği ve tüm bunların da sürdürülebilir ve arazi idaresi ve yönetimi ile olabileceğinin vurgulandığı bir yazıdır.

Demirel (2005) "Kırsal Toprak Düzenlemesi", YTÜ, İN.DN. 05.0749. İstanbul. 2005 yılında Kırsal Toprak Düzenlemesi adı altında yapılan özellikle arazi toplulaştırması çalışmalarında gelinen nokta, yapılan çalışmalar, uygulanan yöntemler, kırsal toprak düzenlemelerinde yasal dayanaklar ve bu alanda çalışma yapan, uygulayıcı bulunan kurumların da ayrıntılı olarak anlatıldığı bir kitaptır.

Demirel ve arkadaşları (2003), 9. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, "Toprak Düzenlemelerinde Yeni Gelişmeler ve Yeni Yapılanmalar" adlı 2004 yılında yayınlanan bu makalede Türkiye'de toprak düzenlemelerinde özellikle son yıllarda değişen kanunlar kapsamında faklılaşan uygulamalar ve küreselleşme sürecinde yeni gelişen arazi idare sistemleri hakkında bilgiler verilmiştir.

Dağdeviren (2000) "Türkiye'de Toprak Reformu (1923-1950)" Yüksek Lisans Tezi, Fırat Üniversitesi, Elazığ. Türkiye'nin 1923 ila 1950 yılları arasındaki dönemde toprak reformu ile ilgili yapmış olduğu çalışmaları anlatan bir tezdir. Bu tezde Osmanlı'dan devralınan toprak düzeni ve yeni devlete miras kalan mülkiyet yapısı

hakkında bilgiler verildikten sonra Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfus mübadelesi ve şark vilayetlerinden isyanlar sonucu göç ettirilen ailelere toprak dağıtımını öngören İskân Kanunu ve sonrasında Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun çıkarılma süreci sosyal, hukuki, ekonomik ve siyasal açıdan incelenmiştir.

Eröz (1968) "Marksizm-Leninizm ve Toprak Reformu", İ.Ü.İ.F.M C.27, No: 3,4, İstanbul. Türkiye'de toprak reformunun çok yoğun şekilde konuşulduğu bir dönemde İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi kapsamında yayınlanan bu bildiride Sosyalist devletlerde uygulanan modellerin ülkemizde uygulanabilirliği üzerinde durulmuş ve bu konuda Türkiye'yi bekleyen tehlikelerden bahsedilmiştir. Toprak reformunun özellikle Rusya'da kapitalizmden sosyalizme, sosyalizmden de komünizme geçişin bir basamağı olarak kullanılmış olduğunu anlatan bir bildiridir.

Aktan "Zirai Teknolojide İlerlemeler ve Arazi Reformu" A.Ü.S.B.F.D C.XI, Ankara. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınlarından çıkmış olan bu kitapta o günlerde çokça gündemde olan Çiftçi Ocakları, Ziraat Kooperatifleri gibi kurumların toprak reformu içerisindeki yeri incelenmiştir. Tarım alanında teknolojideki gelişmelere bağlı olarak değişen düzenler ve tarımda sanayileşme süreci ve bu süreç karşısında siyasi yapının ve neticesinde tarımsal politikaların değişimleri kitapta incelenmiştir.

Tan ve Yalçındağ (2000) "Meksika'da Toprak Reformu" Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi Sayı :42. Bu makalede ülkemiz dışında toprak reformu konusunda bizimle birlikte uygulamalara başlayan ülkelerden biri olan Meksika örneği incelenmiştir. 1900'lü yıllardan itibaren değişen hızda ve yapıda toprak reformu konusunda farklı uygulamalara tanıklık etmiş Meksika'da toprak reformunun uygulanış süreci hakkında bilgiler verilmiştir.

3 TOPRAK REFORMU NEDİR?

Toprak reformu hükümet tarafından başlatılan ya da desteklenen tarımsal alanların mülkiyetinin yeniden dağıtılmasıdır. Terim sıklıkla çok geniş arazilere sahip olan çok az sayıdaki toprak sahibinden (toprak ağaları, soylular, ya da büyük şirketler gibi) bu toprakların alınıp onları işleyen bireylere ya da bu bireylerin oluşturduğu kolektif oluşumlara verilmesi anlamına kullanılmaktadır. Bu el değişikliği toprak sahiplerinin rızası alınarak ya da alınmadan, tazminat verilerek ya da verilmeden yapılabilir.[url 1]

Dünya Bankası "Toprak Reformu" adıyla 1975 yılında yayınladığı bir broşürde; toprak reformunu, "toprak düzeninin yapısını değiştirmek, toprağın verimliliğini artırmak ve topraktan daha fazla yarar sağlamak amacıyla, toprak kullanımını kontrol ve toprak mülkiyetine müdahale etmek" olarak tanımlanmıştır (Korkut 1984).

Dar manada toprak reformu ise, toprak mülklerinin parçalanarak, bu toprakların, onların üzerinde çalışan topraksız ve az topraklı köylülere dağıtımını belirtir. Bu anlayışın amacı, büyük arazi mülkleri kamulaştırılarak, ya da devlete ait toprakların parçalanarak topraksız (kiracı, ortakçı, ziraat işçisi) veya az topraklı kimseleri üzerinde çalışabilecekleri bir arazinin sahibi yapmaktır (Aksöz 1973).

Türk Dil Kurumu'na göre toprak reformu belirlenen iktisadi, siyasi ve sosyal hedefler doğrultusunda tarımdaki mevcut yapının değiştirilmesi amacıyla, hükümet tarafından toprağın mülkiyeti ve/veya işletim düzenine ilişkin yapılan düzenlemelerdir.

Tarım Reformu ise tarımsal faaliyetlerde üretilen ürünlerde artış sağlamak amacıyla tarım sektöründe alınması gereken önlemler ve müdahalelerin tümü olarak nitelendirilebilir. Bu bakımdan arazi toplulaştırması tarım reformunun bir alt maddesi olarak görülmektedir. Arazi toplulaştırması ile tarımsal üretimin artırılması tarım reformunu gerçekleştirmek için gerekli yöntemlerden birini oluşturmaktadır.

Arazi Toplulaştırması ise; tarımsal üretimin artırılması amacıyla, kişi ve işletmelere ait olan, küçük parseller halinde birden fazla parçaya bölünmüş, değişik yerlere dağılmış veya elverişsiz biçimde şekillenmiş arazilerin; Modern tarım işletmeciliği esaslarına göre ve ayrıca sulama hizmetlerinin getirilmesine en uygun bir şekilde birleştirilmesi, şekillendirilmesi ve düzenlenmesi işlemine Arazi Toplulaştırması " veya "Arazi Düzenlemesi" adı verilmektedir.

Toprak reformunun aşamalarından bir diğeri de arazi toplulaştırmasıdır. Toprak reformu kapsamında; arazi toplulaştırması, toprak dağıtımı, köy imar planları, arazi sınıfının haritalarının yapılması, arazi kiralanması, tarım dışı arazi kullanım izinleri gibi işlemlerden bir tanesidir.

3.1 Toprak Reformunun Sürekli Gündemde Olmasının Nedeni

Tarım; toprak su ve hava gibi doğal kaynakları üretken bir sürece çevirme uğraşısı olarak tanımlanabilir. Tarımın temel öğelerinden olan toprağın bir sömürü aracı olarak kullanılması üzerindeki toplumsal baskıyı bunun sonucu olarak da siyasi baskıyı artırmıştır. Bu nedenle "toprak reformu" sürekli gündemde kalmaktadır.

Bugün Dünyadaki en büyük ve tek problem, varlık ve yoksulluğun mukayesesidir. Şu anda Dünyanın 350 milyarder var, David C. Korten'e göre dünya nüfusunun en yoksul %45 i'nin yıllık geliri bu milyarderlerin gelirine eşdeğerdir. Bu mukayese, çoğunlukla toprak sahipliği ve toprağa erişimde eksikliğin mal dağıtımındaki adaletsizliğin bir sonucudur.

Susan George'un "How the Other Half Die" kitabına göre milyonlarca yoksulun yaşadığı dünyada 100 hektara sahip arazi sahipleri tüm dünyadaki arazi sahiplerinin sadece % 2.5 ini oluştururken bunun yanında tüm dünyadaki arazinin yaklaşık üç çeyreklik kısmı da bu % 0.23 lük kesimin kontrolünde bulunmaktadır (Stibbe 1997).

3.2 Toprak Reformu Gereksinimleri

Toprak Reformu gereksinimi ve etkileyen faktörler incelenirse; yerleşik düzene geçme çabası, toprak sorununun varlığı ve köylünün kalkındırılması, sanayileşme ve çağdaş kentleşme isteği, yönetici kadrolarının ideolojik bakışı, topraksız köylünün varlığının potansiyel huzursuzluk kaynağı sayılması gibi kaygılardan bahsedilebilir.

3.3 Toprak Reformunun Hedefleri

Toprak Reformundan beklentiler ilk yıllarda nüfusun çoğunluğunu oluşturan köylünün yeni rejimi benimsemelerini sağlama, Doğu ve Güneydoğu sorununun çözümünü kolaylaştırma, sanayileşme için güçlü bir orta sınıf oluşturma, gelişen tarım sektöründen diğer sektörlere sermaye aktarımı sağlamaktır. Toprak Reformu ile Güneydoğu'da yaşanan sorunlara kalıcı bir çözüm sağlanarak kitlelerin rejime katılmasını kolaylaştırmak amacı güdüldüğünü büyük ölçüde doğrulayan şu genel kanı göz ardı edilmemelidir. Türkiye'de Doğu ve Güneydoğu için ne zaman bir şeyler yapılmak istense toprak reformu konusunu gündeme gelmesi bu kanıyı güçlendirmektedir.

3.3.1 Toplumsal amacı;

Büyük toprak mülkiyetinin varlığı, özellikle kırsal kesimde gelir dağılımını bozduğundan reformun toplumsal amacı gelir dağılımını eşitlemek ve adaleti sağlamaktır.

3.3.2 Siyasal amacı;

Toprak reformunun siyasal amacı; demokratik toplumlarda insanların demokrasiye tam katılımını sağlamak ve özellikle kırsal kesimdeki tarım üreticisini de toprak sahibinin etki alanından çıkarmaktır.

3.3.3 Ekonomik amacı;

Toprağın verimli olarak işletilmesini sağlamaktır. Tarımsal yapının iyileştirilmesi, üretimin artırılması ve bu sayede üretimin artması sonucu ekonomiye gerekli katkının sağlanması amaçlanmaktadır.

3.4 Nasıl Toprak Rejimi Anlayışı Olmalıdır?

Günümüzde doğa ve doğanın temel öğelerinden olan toprak sürdürülebilirlik adına sürekli sömürülmeye, emek yani insanın sürdürülebilirlik adına sömürülmesi sonucu ucuz işgücü ile sermayeye bağımlı duruma getirilmiş olsa bile, yönetim şekli ne olursa olsun tüm devletlerde üretim araçlarındaki kamu mülkiyeti ile özel mülkiyeti bağdaştırma girişimleri sürmektedir. Çünkü özel mülkiyetteki toprak sahibinin çıkarı ile kamu mülkiyetindeki toplumun çıkarlarını bağdaştırmayan yönetimler kalıcı olamamaktadır. Bu bağlamda devletler özel mülkiyet ile kamu mülkiyetini bağdaştırmak için girişimlerde bulunurlar.

Devletlerin kamu mülkiyeti ile özel mülkiyeti bağdaştırma girişimleri 1) Hukuksal düzenlemeler (Anayasa, Yasa, Tüzük, Yönetmelik, vb.), 2) Kurumsal düzenlemeler (Kamu Örgütleri, Kurullar, Demokratik kitle Örgütleri, Sivil Toplum Kuruluşları, vb.), 3) Yönlendirici ve Destekleyici Etkinlikler (Kalkınma Planları, Standartlar, vb.) ile gerçekleştirilmektedir.

3.5 Mevcut Anayasamızda Toprak Reformu ile İlgili Maddeler

Mevcut Anayasanın (1982 Anayasası) toprak politikasına ilişkin hükümleri oldukça fazladır. Ancak bunlardan özellikle Anayasanın 35, 44 ve 45. Maddeleri konu bakımdan daha önemlidir.

Anayasanın 35. Maddesi : Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

Anayasanın 44. Maddesi : Devlet, toprağın verimli ve ekonomik 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 yer altı 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 düzenlenir.

Anayasanın 45. Maddesi : Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine 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.

4 OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE TOPRAK POLİTİKALARI VE TOPRAK REFORMU ÇALIŞMALARI

Ülkemizin toprak rejimine ve toprakla ilgili politikalarına bakacak olursak, öncelikle Osmanlı'dan Cumhuriyet'e kalan tarımsal mirasa göz atmamız gerekecektir. Osmanlı'dan bize kalan mirasta ilkel bir tarım yapı, adaletsiz bir toprak düzeni ve yabancılara ait araziler ile karşılaşılmaktadır. Cumhuriyet dönemi toprak politikalarını birçok yönden etkileyen Osmanlı toprak düzeni de Osmanlıya Selçuklu döneminden miras kalmıştır. Selçuklular ve Osmanlılarda mülkiyet anlayışı daha çok dinsel olduğu için "Gökte ve yerde mevcut olan her şey Allah'ındır. İnsanlar var olan şeylerden sadece istifade edebilirler" anlayışı özel mülkiyetin gelişmesine engel olan dinsel içerikli anlayışlardandır.

Osmanlı hukuku şer'i ve örfi hukuk kurallarından oluştuğu için mülkiyeti ve toprak üzerindeki tasarruf şeklini düzenleyen hukuksal kuralların bir kısmı örfi bir kısmı da şer'i hukuk kurallarından oluşmuştur. Padişahın koyduğu şer'i hukuka aykırı olan örfi hukuku oluşturmuştur ve Toprak Hukukunu oluşturan kuralların çoğu örfi hukuk içinde yer almıştır.

Üretim güçleri kısıtlı olduğundan, nüfusun tüketim ihtiyaçlarının karşılanması savaşları gerektirmiştir. Topraklar askeri görevlilere bağlanmış, toplum yapısı merkezi otoriteye bağlı bir ordu şeklinde örgütlenmiştir. Bireyin, toprağın mülkiyetine değil sadece tasarruf hakkına sahip olduğu bir miri toprak (tımar) düzeni oluşmuştur. Osmanlılarda arazi üç bölümdür. Bunlar 1) sahipleri müslüman olan az miktardaki mülk (öşri) topraklar, 2) ilk İslam fetihlerinde haraca bağlanmış olan haraç topraklar, 3) mülkiyeti devlete ait olan, Osmanlı yurdunun hemen hemen tümünü kaplayan miri topraklardır. Miri topraklar değerlerine göre has (değeri 100 bin akçenin üstünde), zeamet (değeri 20-100 bin akçe arasında) tımar (değeri 3-20 bin akçe arasında) olmak üzere üçe ayrılmıştır.

Osmanlı toplumunda toprak mülkiyetinin bireyselleşmesi 16. yüzyılda ilk defa Veziri Azam Rüstem Paşa tarafından iltizam düzeninin uygulanmasıyla başlar.

İltizam, devletin bazı kimselere peşin para karşılığında vergilerin yıllığını veya birkaç yıllığını toplama yetkisini devretmesidir. Devlet mali sıkıntı yüzünden, tımar sahiplerinde olan bu yetkiyi mültezimlere satmıştır.

İltizam sisteminde mültezimlerin araziden hızla gelir sağlamasına, toprak spekülasyonu, miri toprakların özel mülkiyete dönüşünün hızlanmasına yol açmıştır. Yatırım alanı bulma sıkıntısı çeken tüccar iltizam düzeni içinde kolayca kırsal alana yönelmiş batı uluslarının hammadde ihtiyacını karşılamak için tüccarın kıra yönelmesi teşvik edilmiştir. Bu yüzden biryandan ülkenin sanayileşmesi gecikmiş, diğer yandan miri arazinin özel mülk haline dönüşümü, küçük çiftçinin topraktan kopması ve büyük çiftliklerin oluşması hızlanmıştır. Osmanlı'da miri toprak düzeninin bozulmasıyla devletin çöküşü arasında karşılıklı bir ilişki bulunmaktadır [url 2].

16. yy.da büyük ekonomik krize giren Osmanlı Devleti'nde, köylünün vergi ve güçlü kişilerin baskısına dayanamaması sonucu "Çiftbozan" adı verilen bir süreç yaşanmış; köylünün boşaltmak zorunda kaldığı araziler üzerinde yukarıda da açıklandığı şekliyle iltizam adı altında güçlü kimselerin fiilen mülkiyeti oluşmuştur. Bu süreç sonunda 17. yy.da "Celali İsyanları" başlamış ve toprak düzeninde tam bir karışıklık yaşanmıştır.

1839 Tanzimat Fermanında herkesin malından ve mülkünden emin olması gereği üzerinde durulmuş, mal ve mülk güvenliği sağlandığı takdirde herkesin işi ve gücü ile uğraşıp devlete ve millete yararlı olacağından söz edilmiştir. Bu fermanda can ve mal güvenliği ile vergi alınması hususlarında gereken kanunların çıkarılmasının lüzumlu olduğuna da değinilmiştir. Tanzimat Fermanı can ile birlikte maldan söz ederek mülkiyet ilkesini tekrar etmiştir. İnsan için can güvenliği kadar, mal güvenliğinin gerektiği de benimsenmiştir.

Çiftbozan'dan Celali İsyanları'na kadar geçen sürede Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesi bir dönüm noktası olmuştur. Tanzimat'ın ilan edilmesinden sonra hukuk alanında başlayan kanunlaştırma çalışmaları sonucunda toprak ile ilgili de kanunlar da çıkarılmış ve bu bağlamda 1858 yılında (Kanunnâme-i Arazi) "Arazi Kanunu" çıkarılmıştır. Söz konusu kanun, Tanzimat'tan sonraki diğer kanunların

aksine, iktibas olmayıp tamamen yerlidir. Arazi Kanununun kaynağını daha önce şeyhülislamlar, özellikle Ebussuûd Efendi tarafından verilen fetvalar oluşturmaktadır. Kanunnamede, Osmanlı toprak sistemi, daha önce olduğu gibi, mülk, mirî, vakıf, metruk ve mevat arazi olmak üzere beş kısma ayrılmış ve mülk arazilerle ilgili hükümler fıkıh kitaplarında geniş bir şekilde işlendiği için söz konusu kanunda incelenmemiştir. Yani kanunda şer'i hukuk ve örfi hukuk ayrımı gözetilmeye devam edilmiştir [url 5].

Osmanlı Devleti'nde yabancıların taşınmaz sahibi olmaları değişik fermanlarla yapılmış olan padişah ilanları dışında yasak ve yabancı tüzel kişilerin mülk edinmeleri yasak iken, 1856 yılında Islahat Fermanı ile yabancılara taşınmaz edinme hakkı verilmiştir. 7 Sefer 1284 (16 Haziran 1868) tarihli "Tebaayı Ecnebiyenin Emlake Mutasarrıf Olmaları Hakkındaki Kanun" ile de yabancıların mülk edinebilmeleri olanaklı hale gelmiştir.

26 Recep 1291 (1875) tarihli nizamname ile mülk arazi üzerindeki tasarrufların tapu memuru önünde yapılması kabul edilmiştir. Böylece mülk arazilerin tasarrufunda ilk defa tapu sicili yolu ile tasarrufa başlanmıştır. Genel kabule göre, Tanzimat'ın ilanı ile tımar sistemi kaldırılmış ve miri arazinin miras yoluyla intikali ve tasarrufu Arazi Kanunu ile düzenlenmiş, miri arazinin mülk haline geçişi kolaylaşmıştır. Çıkarılan kanunlarla da arazi, miri olmakla birlikte fiilen mutasarrıfın mülkü haline gelmiştir.

Bu süreçte 1857-1892 yılları arasındaki 35 yıl içinde İzmir dolaylarında yalnızca İngilizler 2,8 milyon dönüm toprak almış, 1895'te İzmir'in % 85'inin tapusu yabancıların eline geçmiştir. Rum, Ermeni ve Yahudi azınlıkların eline geçen topraklar da eklendiğinde yaklaşık 6 milyon dönüm toprağın mülkiyeti yabancıların olduğu görülmektedir (Suiçmez ve Güler 2005).

5 CUMHURİYET DÖNEMİ TARIM VE TOPRAK REFORMU POLİTİKALARI

Yeni kurulan Cumhuriyet'in toprak sorununa yaklaşımını şu 3 ana başlıkta özetlemek mümkündür:

1) Yabancıların mülk ediniminin kısıtlanması çalışmaları,

2) Sanayileşmeyi ve beraberinde çağdaş kentleşmeyi gerçekleştirmek için toprak üzerindeki baskıyı azaltma çalışmaları,

3) Tarımın geliştirilmesi ve demokratik şekilde feodal yapıya sahip köylü ilişkilerinin tasfiyesi. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde, sanayileşme ve çağdaş kentleşme çalışmaları, tarımın sorunlarını çözme ve toprak reformu çalışmaları ile birlikte yürütülmüştür.

Toprak reformu konusu bu süreçte yukarıda bahsedilen maddelerden özellikle 2. ve 3. Maddelerin gerçekleştirilmesi çalışmalarında ortaya çıkmıştır. Toprak reformunun özellikli maddelerinden biri olan yabancıların mülk edinimini düzenledikten sonra ele alınması üzerinde düşünülmesi gereken bir durumdur. Bu süreçte, yabancıların mülk ediniminin kısıtlanması için 24.07.1923 tarihinde imzalanan, Türkiye Cumhuriyeti'nin, Misak-ı Milli sınırları içerisinde özgür ve bağımsız bir Devlet olarak varlığını tüm Dünya'ya ilan eden "Lozan Barış Antlaşması", Türkiye'de yabancıların mülk edinimi açısından yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Lozan Antlaşması'nın 1. Maddesinde, 1868 yılındaki "tebaayı temsil" sistemi yerine, Türkiye'nin antlaşma devletleriyle "tam eşitliğinin" karşılığı olan "ahdi mütekabiliyet" (siyasi karşılıklılık) ilkesi benimsenmiştir. Lozan ile birlikte Türkiye'de yabancılara tanınan ayrıcalıklar kaldırılmış ve azınlıkların ülkelerinde Türk vatandaşına tanınan hakların aynıları o hakları tanıyan yabancı Devletlerin halklarına da tanınacaktır usulü ile karşılıklılık ilkesi uygulanmıştır.

Bu yıldan sonra 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun 87. Maddesinde de yabancı uyruklu kimselere köy sınırları içerisinde taşınmaz mal edinmeleri yasaklanmıştır. Ayrıca 22.12.1934 tarih ve 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 35. Maddesi ile getirilen genel sınırlamalar kapsamında; yabancı kişilere, yasa ile getirilmiş sınırlayıcı hükümlere uymak ve karşılıklılık koşullarını yerine getirmeleri halinde ülkede taşınmaz mal edinme hakkı tanınmıştır. Bu kanun'un 36. Maddesinde yabancı kişilerin bir köye bağlı olmayan bağımsız çiftliklere ve köy sınırları dışında kalan arazinin 30 hektardan çoğuna, ancak hükümetin izniyle sahip olabilecekleri hükme bağlanmış ve bu konuda sınırlamalar getirilmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında tarım sektörünün sorunlarını çözmek için özetle şu çalışmalar yapılmıştır. Ziraat Vekâleti, 1924'te ilk kez bağımsız bir bakanlık düzeyinde örgütlendirildi. Ziraat Bankası 1924'te statü değişikliği ve 1925'te sağlanan yeni fonlarla kurtarıldı, 1937'de A.Ş. den İDT' ye dönüştürüldü. Tarımda makineleşme 1924 yılında kabul edilen bir yasa ile teşvik edildi. Aşar vergisi, 17 Şubat 1925'te çıkarılan bir yasa ile kaldırıldı. Reji idaresi 1925'te 4 milyon TL'ye devletleştirildi. İlk şeker fabrikasının temeli 25 Aralık 1925'te Alpullu'da atıldı. Türk Medeni Kanunu 1926 yılında kabul edilerek hazineye ait toprakların özel mülkiyete geçirilmesine olanak sağlandı. Hayvan ıslahı yasası 1926'da, buğday, Zirai Mücadele ve Hayvan Sağlık Zabıtası Yasaları 1928'de çıkarıldı. İlk nüfus, tarım, sanayi sayımları 1927 yılında yapıldı. Hükümete sulama yatırımı konusunda 1929'da bir yasa ile harcama yetkisi verildi. Tarım Kredi ve Tarım Satış Kooperatifleri 1935'te kuruldu. Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu ile Toprak Mahsulleri Ofisi 1938 yılında kuruldu. Bu çalışmalar sonucu 1924-1929 yılları arasında tarımsal gelirin yıllık büyüme hızı ortalaması %16,2 oldu (Suiçmez ve Güler 2005).

Sanayileşmek isteyen devletlerde tarım yapısı geçim düzeyinde üretim yapan küçük aile işletmelerinden oluşuyor ise bu sorun sanayileşme aşamasında hükümetlerin çözmesi gereken en önemli problemdir. 1. Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında dünya ülkelerinin gündeminde olan "Toprak Reformu" çalışmaları ile devletler tarımda geçim düzeyinin üstünde üretim yapabilmeyi ve böylece yerli ve yabancı piyasalara gıda sağlayabilmeyi aynı zamanda vergi gelirlerini düzenli şekilde artırmayı hedeflemişlerdir.

Cumhuriyet döneminde 1924 Anayasası yanında Mustafa Kemal Atatürk ve diğer devlet adamlarının sürekli üzerinde durdukları konulardan biri olan, mülkiyet hakkını yaygınlaştırmak, topraksız ve az topraklı çiftçiyi topraklandırmak dönemin önemli hedefleri arasında yer almıştır. Ancak bu hedefe gerek o günlerde mecliste bulunan büyük toprak sahiplerinin ve gerekse iç ve dış dinamiklerin etkisiyle ülke geneline yayılmış bir toprak reformu uygulanamamış ve gösterilen hedeflere ulaşılamamıştır. Ayrıca o günlerde sürekli gündemde olan feodal güçlere dayalı bir köylü ilişkisinin tasfiyesi çalışmaları da 1920'li yıllarda başarılı olamamıştır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki toprak reformu çalışmalarını daha iyi anlayabilmek için döneme siyasi olarak yön veren meclisin, meclis açılış konuşmalarına da bakmak gerekir. Mustafa Kemal Atatürk 1Mart 1922 tarihli TBMM açış konuşmasında şunları söylemiştir;

"Türkiye'nin sahibi ve efendisi kimdir? Bunun cevabını derhal birlikte verelim: Türkiye'nin gerçek sahibi ve efendisi, gerçek üreticisi olan köylüdür. O halde herkesten çok bolluk, mutluluk ve varlığa hak kazanan ve buna layık olan köylüdür. Bundan dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin ekonomik politikası bu önemli amacının sağlanmasına yöneliktir.

Efendiler,

Diyebilirim ki, bu günkü felâket ve yoksulluğun tek nedeni bu gerçeği ihmal etmiş olmamızdır. Doğrusu yedi yüzyıldan beri dünyanın çeşitli yörelerine gönderilerek kanlarını akıttığımız, kemiklerini topraklarında bıraktığımız ve yedi yüzyıldan beri emeklerini ellerinden alıp gereksiz yere harcadığımız ve buna karşılık daima onurunu kırdığımız ve hor gördüğümüz ve bunca özveri ve iyiliklerine karşılık nankörlük, küstahlık ve zorbalıkla uşak durumuna indirmek istediğimiz bu ülkenin gerçek sahibi huzurunda bu gün büyük utanç ve saygı ile gerçek durumumuzu alalım.

Efendiler,

Milletimiz çiftçidir. Milletin çiftçilikteki çalışmasını çağın ekonomik tedbirleri ile en yüksek düzeye çıkarmalıyız. Köylünün işlerinin sonucu ve çalışmasının semeresini kendi yararına en yüksek düzeye çıkarmak ekonomik politikamızın ana

prensibidir. Bundan dolayı bir yandan çiftçinin çalışmasını artıracak ve verimli kılacak bilgi, araç ve fenni aletlerin tamamlanması ve sağlanmasına ve diğer yandan onun bu çalışmasının sonucundan en fazla yararlanmasını sağlayacak ekonomik tedbirlerin alınması için çalışmak gereklidir. Şimdiye kadar yolun olmaması, modern taşıma araçlarının bulunmaması, değişim usullerinin çiftçi aleyhine olması ve hükümet kanunlarının çiftçiyi korumaması gibi engellerin kaldırılması gereklidir. Bu noktada özellikle zirai ürünlerimizi buna benzer yabancı ürünlere karşı koruyamaz duruma düşmemizden dolayı milletimizi bu günkü ekonomik sefalete düşüren kaldırılmış kapitülâsyonların feci durumunu hatırlatmadan geçemem. Bildiğiniz gibi, ülkemiz ekonomik kuruluş ve çevre yönünden kuvvetli durumda değildir. Özel sektör kuruluşları da serbest ticaret mücadelesine dayanabilecek bir güce gelmemişlerdi. Tanzimat'ın açtığı serbest ticaret devri Avrupa rekabetine karşı kendisini koruyamayan ekonomimizi bir de iktisadi kapitülâsyon zincirleriyle bağladı. Kuruluş ve özel sektör yönünden ekonomik alanda bizden çok kuvvetli olanlar, memleketimizde bir de ayrıca imtiyazlı durumda bulunuyorlardı. Gelir vergisi vermiyorlardı. Gümrüklerimizi ellerinde tutuyorlardı. İstedikleri zaman istedikleri eşyayı, istedikleri şartlar altında ülkemize sokuyorlardı. Bütün ekonomimizin her bölümüne bu sayede kesin olarak hâkim olmuşlardı"[url 3].

Toprak tasarruf işlemlerinin güvenilir olması için kadastronun zorunlu olması ile taşınmaz mal uyuşumsuzluklarının çözümü ve toprak dağıtımı, iskân, istimlâk gibi toprakla ilgili her tür yasal işlem için "Tapu Sicili"nin gerekliliği öngörülmüş ve bu bağlamda 810 sayılı Kanun, 864 sayılı Tatbikat Kanunu, 501 sayılı Tefsir Kanunu, 1515 sayılı Tapu Kayıtlarının Hukuki Kıymetlerini Kaybetmiş olanlarının Tasfiyesine Dair Kanun, 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu, 5519 sayılı Kanun, 5602 sayılı Tapulama Kanunu, 509 sayılı Tapulama Kanunu ile tapu ve kadastroda kayıt sistemine geçilmeye çalışılmış ve özel mülkiyet hakkının tescili amaçlanmıştır.

1923 yılına gelindiğinde kırsal kalkınmayı sağlamak amacıyla tarımda makineleşme süreci üzerinde özellikle durulmuştur. Tarımsal kalkınma amacıyla köylere yönelik olarak yapılan çalışmalar Mustafa Kemal Atatürk'ün meclis açılış konuşmalarında şu şekilde yer bulmuştur;

“Geçirdiğimiz yıl içinde ekonomik alanda yaptığımız işler pek büyük olmamakla birlikte bütün çalışmalarımız, zorlaştırıcı ve sınırlayıcı savaş durumuna karşı memnuniyet vericidir. Tarımda çalışanlara yardım etmekle görevli olan Ziraat Bankası şube ve sandıkları, dört ay öncesine kadar yalnız 110 iken bu gün 300'den fazla sayıya çıkarılmış bulunuyor. Bu bankaya son iki ay içinde 2 milyon liraya yakın bir sermaye sağlanmış ve banka özellikle düşmandan kurtarılan vatan bölgelerine geniş bir şekilde borç para vermeye başlamıştır. Borç almanın kesinlikle üretimde kullanılması, banka yönetim kurullarının iyi bir şekle konması ve şahsi itibar işlemlerinin kullanılması gibi önemli konuları içine alacak biçimde hazırlanmış olan tasarı kanunlaştığı takdirde, bankanın ekonomik hayatımızdaki yeri ve etkisi yükselecektir. Köylülerimize bir kredi kurumu kazandırmak ve hele borçlanma miktarının tespit edilmesinde tarlalarından elde edecekleri gelire, mali bir itibar sağlamak üzere bir Köy Bankaları Kanunu yapılmış ve Meclise sunulmuştur. Ülkemizdeki hayvanlarda daha önce baş göstermiş olan veba hastalığı tümden yok edilmiş ve bu konuda veterinerlerimizin övülmeye değer çalışmaları olmuştur. Ülkemizin genişliğine göre nüfusumuz az olduğundan, tarımda makine ve modern aletler kullanılması diğer ülkelerde olduğundan daha çok gereklidir. Bu ihtiyacı sağlamak ve halka taksitle tarım araç ve gereçleri satmak ve uygun şartlarla bu araç ve gereçlerin onarımını yüklenmek üzere İktisat Bakanlığı tarafından yabancı bir kuruluşla sözleşme imzalanmış ve onay tarihinden başlayarak 3 ay içinde faaliyete geçmesi kesinlik kazanmıştır. İçinde bulunduğumuz yılda bu girişimler sürdürülecek ve ülkemize özellikle makine ithaline ve ekonomi öğretimine önem verilecektir.” [url 3].

1924 yılına gelindiğinde tarım konusu yine gündemde olmaya devam etmiş ve bu konuda TBMM açılış konuşmasında Mustafa Kemal Atatürk şunları söylemiştir;

“Ticaret durumumuz, sürekli bir gelişimi sağlayabilecek durumdadır. Ülkenin tarım ile kalkınabileceği konusunda geçen yıl alınan önlemler, genel olarak hemen kendini hissettirmiştir. Gelecek yıllarda da tarımda bol ve verimli sonuçlar sağlayabilecek önlemlerin alınması önemli devlet görevleri arasında sayılmalıdır.”

1925 yılında tarım konusunda düşünceler değişmemiş aynı kararlılıkla aynı hedeflerden ve yapılması gerekenlerden bahsedilmiştir. Konu ile ilgili olarak Mustafa Kemal Atatürk meclis açış konuşmasında şunları söylemiştir;

"Cumhuriyetin çalışan kişilere sağladığı huzur ve güven, vatandaşların sağlıklarını korumak için açılan savaşın sonucu köylümüz ve tarımımız üzerindeki aşar vergisinin kaldırılmasıyla ortaya çıkan rahatlık, ulusun daha çok üretmek, daha çok bolluğa kavuşmak için çalışmak isteklerini övgüyle anılacak bir duruma getirmiştir. Tarımımızın karşı karşıya bulunduğu güçlükleri gidermek ve yeni yöntemlerle tarımsal araçların öğretilmesi ve genelleştirilmesi konusunda harcanan çabalar, verimli etkilerini göstermektedir."[url 3].

1926 yılında tarımda ve toprak düzenindeki reform çalışmaları devam etmiş bu yönde yapılan çalışmalar da Mustafa Kemal Atatürk'ün meclis açış konuşmasına şöyle yansımıştır;

"Sayın efendiler, tarım alanında da bakanlık, şartlar ve elde bulunan araçlarla çok fazla çaba ve faaliyet göstermiştir. Tohumların hastalıklardan arınması ve tohumların ayıklanması, ağaçlara ve hayvanlara gelen küçük böcekler ve hastalığın yok edilmesi için aldığı geniş ve etkili önlemler sevindirici sonuçlar vermektedir. Ancak, ülkemizin bir tarım ülkesi olduğu ve genişliği göz önüne alınırsa, bizim başlıca, güç ve gelir dayanağımızın toprak olduğu ortaya çıkar. Cesaretle söylemeliyiz ki, ülkemizin tarımsal alanda layık olduğu gelişmeyi sağlayacak bilimsel ve pratik güce ve bilgiye sahip yetkili uzmanlarımız azdır. Bu nedenle, tarımsal kuruluşumuzu, tarım okullarımızı, tarımsal çalışmalarımızı bilimsel kurallar içinde özünden düzenleyecek önlemlerin gerçek uzmanlar yardımıyla alınmasında karamsarlığa gerek olmadığı düşüncesindeyim."

1929 yılına gelindiğinde artık tarımsal üretimde zirai enstitülerin kurulmasının gerektiği ve ayrıca zirai kooperatiflerle çiftçilerin örgütlenmesinin yanı sıra topraksız ve az topraklı çiftçiye toprak verme işinin de sürekli üzerinde durulması gereken konulardan olduğu Mustafa Kemal Atatürk'ün meclis açılış konuşmalarına şu şekilde yansımıştır;

"Tarımda, geçen üretim yılında, bazı bölgeler doğal etkenlerden çok miktarda zarar gördü, bununla birlikte durum, önceki yılın darlığına oranla genellikle normale yaklaşmıştır, denilebilir. Zirai enstitülerin bir an önce kurulmasına önem veriyoruz. Bu yıl zirai kooperatif kuruluşlarına başlanmış olması, özellikle sevindirici oluyor. Bu kooperatifleri ülkenin her yönünde genişletmeyi gerekli buluyoruz. Bunun yanı sıra çiftçiye toprak verme işi de, hükümetin sürekli izlemesi gereken bir durumdur. Çalışan Türk köylüsüne işleyebileceği kadar toprak sağlamak, ülkenin üretimini zenginleştirecek başlıca çareler arasındadır."[url 3].

Cumhuriyet yönetimi 1925'te başlayıp 1938'e kadar süren Kürt isyanlarının nedenini, diğer faktörlerin yanı sıra, Güneydoğu'daki yarı feodal yapı olarak görmüş ve bu yapıyı tasfiye etmek için 1927 ve 1929 yıllarında aşağıdaki kanunları çıkarmıştır. Bu kanunlarda göç ettirilen ailelerin kalan malları ve gittikleri yerlerden verilecek topraklara ilişkin hükümler yer almaktadır.

4.7.1927 Tarih ve 1097 Sayılı Bazı Eşhasın Şark Menatıkından Garp Vilâyetlerine Nakillerine Dair Kanun çıkarılmıştır. Bu kanuna göre, bazı sebeplerle göçürülenlerin toprak ve bunların üzerindeki binalarının Hazineye nasıl geçeceği ve değerlerinin kurullarca nasıl takdir edileceği konularını kapsamaktadır.

2.6.1929 Tarih ve 1503 Sayılı Şark Menatıkı Dahilinde Muhtaç Zürraa Tevzi Edilecek Araziye Dair Kanun ile, 1097 sayılı yasaya göre Hazineye geçen malların; köylü, aşiret bireyleri, göçebe ve göçmenlere dağıtılmış olanlarının bunların ellerinde bırakılacağına ve başka durumlarda verilecek topraklardan da belirli bir bedelin alınacağıyla ilgili kuralları ihtiva etmektedir [url 4].

1929 yılında "Şark menatıkı dahilinde muhtaç zürraa" toprak dağıtımını düzenleyen yasa ile, Doğu'daki büyük toprak sahiplerine ait önemli miktar toprağı 1914 yılında belirlenen değerinin 8-10 katı değer ödeyerek kamulaştırmış ve bu toprağı topraksız köylülere dağıtmıştır (Suiçmez ve Güler 2005).

Aşiret topraklarına devletçe el konulması ve bu toprakların topraksız köylülere dağıtılması tutumuna karşı aşiret reisleri ve büyük toprak sahipleri 1930 yılında tekrar ayaklanmış, bunun üzerine Cumhuriyet Yönetimi, bir toprak sorunu varlığını kabul ederek 14.06.1934 tarih ve 2510 Sayılı İskân Kanunu çıkarmıştır. Bu yasa

dışarıdan gelecek göçmenlerle içeriden göçürülecek olanlara, devlete ait bulunan ya da kamulaştırma yoluyla elde edilecek toprakları dağıtılması konusundaki kuralları ihtiva etmektedir. Yasanın 12. Maddesi'nin B bendinde, bir bölgede bulunan aşiret bireyleriyle bu bölgenin yerli halkından olan ya da herhangi bir biçimde yerleşmek üzere oraya gelmiş olan topraksız ya da toprağı yetmeyen çiftçilere bakanlar kurulu kararıyla hazine ait toprakların nasıl dağıtılacağı ile ilgili kurallar yer almaktadır.

5.1 Dağıtılan Toprak Miktarları (1934-1944)

1930 sonrasında dağıtılan topraklar konusunda bir fikir edinmek için 1934 yılı sonu itibariyle yapılan toprak dağıtım işlemlerini gösteren Tablo 5.1'i incelemek faydalı olacaktır. Tabloda görüldüğü gibi, 1934 yılına kadar çeşitli kanunlara göre, çiftçi ve göçmenlere toplam olarak 6.787.234 dönüm toprak dağıtılmıştır. Dağıtılan bu toprakların büyük bir çoğunluğu ise (4.482.567 dönüm) yerleri değiştirilenlere verilmiştir.

Tablo 5.1 : Mülteci ve Çiftçilere Dağıtılan Topraklar (1934) (Barkan 1946)

Dağıtılan Kesimler	Arazi (Dönüm)	Bağ (Dönüm)	Bahçe (Dönüm)
Şark Mültecilerine	122.937	----	----
Mübadil (99.709 hane olmak üzere 308.243 kişi)	4.482.567	98.606	160.300
Muhacir ve Mülteci (58.027 hane olmak üzere 247.295 kişi)	1.450.280	58.814	8.359
Toprağa muhtaç yerli çiftçiler	731.450	----	---
Toplam	6.787.234	157.422	168.659

2510 Sayılı İskân Kanunu hükümlerine göre dağıtılan toprak miktarları ise aşağıdaki Tablo 5.2'de gösterilmiştir.

Tablodan da görüldüğü gibi, 1934-1938 yılları arasında 88.695 çiftçi ailesine toplam 2.999.825 dekar toprak dağıtılmış ve bunlardan 1.101.305 dekar arazinin tapu işlemleri tamamlanmıştır.

Tablo 5.2 : 2510 Sayılı İskân Kanunu Hükümlerine Göre Dağıtılan Toprak Miktarları (1934-1938) (Barkan 1946)

	Aile Adeti	**Dekar**
Muhacir ve Mülteciler	28.536	1.151.690
Naklolunan Şahıslar	2.426	149.021
Topraksız ve az topraklı yerli çiftçiler	48.411	1.517.235
Göçebeler	7.886	129.388
Su taşması ve yer kayması gibi felaketlere uğrayanlar	1.436	52.491
Toplam	88.695	2.999.825

Ancak hükümet toplumsal nedenlerden dolayı bu yasayı uygulama gücünü bulamamış 1934-1938 yılları arasında 41.000 göçmen ve 48.000 yerli topraksız aileye dağıtılan toplam 2.900.000 dönüm toprağın tamamına yakınını boş hazine arazilerinden karşılamıştır. Ayrıca dağıtılan bu toprakların yeni sahiplerinde kalmasında büyük güçlükler oluşmuştur. Bu başarısızlığa rağmen, kırsal kesimde yarı feodal üretim ve toplum ilişkilerinde tavsiye etmeyi amaçlayan bir program uygulama düşüncesinden Türkiye bütününde uygulanacak bir toprak reformu politikasına geçilmiştir.

1937 yılında Mustafa Kemal Atatürk TBMM açış konuşmasında:

“Sayın milletvekilleri,

Milli ekonominin temeli tarımdır. İşte bu nedenle tarımda kalkınmaya önem vermekteyiz. Köylere kadar yayılacak programlı ve pratik çalışmalar bu amaca erişmeyi kolaylaştıracaktır.

Fakat bu önemli isteği uygun bir biçimde amacına ulaştırabilmek için ilk önce ciddi çalışmalara dayalı bir tarım politikası belirlemek ve onun için de, her köylünün ve bütün vatandaşların kolayca kavrayabileceği ve severek uygulayabileceği bir tarım rejimi kurmak gereklidir. Bu politika ve rejimde, önemle yer alabilecek noktaların başlıcaları şunlar olabilir.

Bir kez, ülkede topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olan ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiçbir nedenle ve hiçbir şekilde bölünemez bir nitelik almasıdır. Büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğinin, arazinin bulunduğu bölgelerin nüfus yoğunluğuna ve toprak verim derecesine göre sınırlanması gereklidir. Küçük büyük bütün çiftçilerin iş araçları artırılmalı, yenileştirilmeli ve bakım önlemleri zaman geçirilmeden alınmalıdır. Herhalde, en küçük bir çiftçi ailesi, bir çift hayvan sahibi olmalıdır, bunda ideal olan öküz değil, at olmalıdır. Öküz, ancak bazı şartların henüz sağlanamadığı bölgelerde hoş görülebilir. Köylüler için, genellikle pulluğu pratik ve faydalı bulurum. Traktörü büyük çiftçilere öneririm. Köyde ve yakın köylerde, ortaklaşa harman makineleri kullanmak köylülerin vazgeçemeyeceği bir gelenek haline getirilmelidir.

Ülkeyi iklim, su ve toprak verimi bakımından tarım bölgelerine ayırmak gerekir. Bu bölgelerin her birinde, köylülerin gözleriyle görebilecekleri, çalışmaları için örnek tutacakları verimli, modern, pratik tarım merkezleri kurulması gereklidir.

Bugün devlet yönetiminde bulunan çiftliklerdeki ve bunların yönetimi içindeki diğer tarımsal sanayi kuruluşlarındaki bazı kişiler, tarımsal çalışmaların bütün alanlarında her türlü teknik ve modern deneylerini tamamlamış olarak bulunduğu bölgelerde en faydalı tarım usul ve sanatlarını yaymaya hazır bulunmaktadırlar. Bu, bakanlık için büyük kolaylıklar sağlayacaktır. Ancak, gerek var olan gerek bütün ulusal tarım bölgeleri için yeniden kurulacak olan tarım merkezlerinin kesintiye uğramadan tam verimli çalışmalarını; şimdiye kadar olduğu gibi, devlet bütçesine ağırlık vermeksizin, kendi gelirleriyle kendi varlıklarını yönetmek ve gelişmelerini sağlayabilmek için bütün bu kurumlar birleştirilerek geniş bir işletme kurmalarını öneririm.

Bir de, başta buğday olmak üzere, bütün gıda ihtiyaçlarımızla endüstrimizin dayandığı çeşitli ham maddeleri sağlamak ve dış ticaretimizin temelini oluşturan çeşitli ürünlerimizin ayrı ayrı her birinin üretimini artırmak, kalitesini yükseltmek, üretim masraflarını azaltmak, hastalık ve zararlı böcekler ile uğraşmak için gereken teknik ve kanuni bütün önlemler zaman geçirilmeden alınmalıdır." Sözleriyle tarımda ve toprak yönetiminde gerekli olan tüm yapısal değişikliklerin o günün şartlarında çözümünü vermiştir.

Mustafa Kemal Atatürk 1938 yılı TBMM' deki son açış konuşmasında şunları söylemiştir:

"Geçen yılki nutkumuzda:

Milli ekonomimizin temeli tarımdır. Bunun içindir ki, tarımda kalkınmamıza büyük önem vermekteyiz. Köylere kadar yapılacak programlı ve pratik çalışmalar bu amaca ermeyi kolaylaştıracaktır. Fakat bu önemli işi isteğe uygun bir biçimde amacına ulaştırmak için, ilk önce, ciddi etütlere dayalı, bir tarım politikası belirlemek ve bunun için de her köylünün ve bütün vatandaşların, kolayca kavrayabileceği ve severek uygulayabileceği bir tarım rejimi kurmak gereklidir öğüdünde bulunmuştuk. Bununla ilgili incelemeler bitirilmiştir. Cumhuriyetin on beşinci yılı planlı, sistemli tarım ve köy kalkınmasının başlangıcı olmalıdır." Sözleriyle daha planlı ve halkın katılımcı olduğu bir tarım ve toprak politikası izlenmesi gerektiğini vurgulamıştır [url 3].

1940-1944 tarihleri arasında ise Maliye Bakanlığı'na bağlı gezici komisyonlar tarafından 619 köyde, 197.000 nüfuslu 53.000 aileye toplam 875.000 dekar toprak dağıtılmıştır. Yine İskân Kanunu hükümlerine göre, 1949-1952 tarihleri arasında toplam olarak 98.037 dönüm toprak 80.606 aileye dağıtılmıştır.

Bu dönemde dağıtılan arazilerin bir kısmı bazı kamu kurumlarına ait olan arazilerdir. Vakıflara ait arazilerin bir kısmı bu kuruluşlar tarafından halka satılmıştır. Bunun yanında Ziraat Bankası da kredi ile desteklemek suretiyle arazi satın alarak köylüye dağıtılmıştır.

Cumhuriyetin ilanından, devletçilik döneminin sonuna kadar 11-12 milyon dekar toprak dağıtım işleminin yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde Türkiye'de toplam 14,5 milyon hektar dolayında toprağın işlendiği göz önüne alınırsa, dağıtılan toprakların, toplam işlenen araziye oranının %8 olduğu anlaşılır [url 4].

5.2 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu

Toprak reformuyla ilgili bir kanun çıkartılmaya çalışırken toprakların kamulaştırılmasına engel olan anayasanın kamulaştırma ile ilgili hükmü değiştirilerek çiftçiye dağıtılacak arazilerin kamulaştırma bedellerinin özel bir kanunla düzenleneceğine ilişkin bir madde kabul edildi. Böylece 1937 yılında toprak reformuna engel sayılan 74. Maddenin kaldırılmasıyla reform çalışmaları hızlanmış oldu. Toprak mülkiyetini düzenleyen kanunların çıkarılması Mustafa Kemal Atatürk'ün ölümü sonrasında hükümetin işleri yavaştan alması ve 2. Dünya savaşının başlamasıyla 1938-1945 yılları arasında büyük ölçüde bir kenara bırakılmıştır.

11 Haziran 1945 tarihinde 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (ÇTK) ile 4760 sayılı toprak bayramı kanunu çıkartılmıştır. Çiftçiyi topraklandırma kanunu 8 bölümde toplanmış olan 66 maddeden oluşmaktadır. Kanunun amacı arazisi olmayan ya da yetmeyen çiftçilere yeter derece toprak sağlamak olarak belirtilmiştir. Aynı zamanda, yeterli bulunduğu halde üretim araçları eksik olan çiftçilere bunları temin etmekte kanunun amaçları arasındadır. Ayrıca kuruluş sermayesi, işletme sermayesi temini gibi uygulamalar gündeme getirilmiştir. Yani kanunun amacı sadece büyük toprak mülkleri parçalamak suretiyle ülkenin toprak mülkiyeti yapısındaki düzensizlikleri ortadan kaldırmak değildir. Bunun yanı sıra zirai kalkındırmayı sağlayacak gerekli yardımları yapmak ve toprakların sürekli bir şekilde işlemesini sağlayacak tedbirleri almak da belirlenen amaçlar arasında yer almaktadır.

Kanunun 7. Maddesine göre, kabul edilebilir bir özrü olmaksızın üst üste 3 yıl yöresel şartlara göre ekilip biçilmeyen, bakılmayan ve ekonomik bir şekilde

değerlendirilmeyen arazi, Tarım Bakanlığı'nın kararıyla işlenmiyor sayılarak, 14. Madde hükmüne dayanarak kamulaştırılabilecektir.

Kanunun 8. Madde hükümlerine göre topraksız köylüye dağıtılacak arazinin nitelikleri şu şekilde belirtilmiştir:

a) Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunup kamu işlerinde kullanılmayan araziler

b) Köy ve kasabaların ortak malı olan arazilerin ihtiyaçtan fazla olduğu Tarım Bakanlığı'nca belirtilen parçaları

c) Sahibi bulunmayan araziler

d) Göllerin kurutulması ve nehirlerin doldurulmasıyla elde edilecek araziler

e) Bu kanun hükümlerine göre özel mülklerden kamulaştırılacak araziler

Kanunun 34. Maddesi ise, dağıtılan arazinin öncelikle kimlere verileceği ile ilgilidir. Buna göre toprak dağıtımında şu sıranın izlenmesi öngörülmüştür:

a) Hiç arazisi olmayıp başkalarının arazisinde ortakçılık ya da kiracılık yapanlar.

b) Arazisi yetmeyen çiftçiler

c) Hiç arazisi olmayıp, yerleşmiş bulundukları yerde uzun süreden beri tarım işçiliği ile geçinenler

d) Göçebeler, göçmenler ve göçürülenlerden çiftçi olanlar

e) Miras ortaklığından ayrılanlar

f) Tarım, veteriner okullarını ve Tarım Bakanlığı'nca tanınmış tarım kurslarını bitirenlerden arazisi olmayanlar

g) Önceleri çiftçi olmayıp da arazi aldığı takdirde çiftçilik yapacaklarına Tarım Bakanlığı'nca kanaat getirilenler

Sonuç olarak Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu bir taraftan topraksız köylüyü topraklandırmaya çalışırken, diğer taraftan da mülk sahibi köylülerin çıkarlarını zedelememeye özen göstermiştir.

Dağıtılacak topraklar öncelikle devlet arazileri ve köylerde bulunan kamu arazileri ve göl, bataklık gibi yerlerin kurutulmasından elde edilecek topraklardı. Bunların yetmediği yerlerde özel topraklarında kamulaştırılıp dağıtılacağı ön görülmüştü. Genel olarak 5000, toprağın kıt olduğu yerlerde 2000 dönümden fazla topraklar yasaya göre özel kişilerin ellerinden alınabilecekti. Yasanın en çok tartışma yaratan bu kısmı yani 17. Madde olmuştur. Bu maddeye göre topraksız ya da az topraklı işçiler ortakçılar ve kiracılar işledikleri toprakların sahipleri olabiliyorlardı. Türkiye gibi ortakçılığın yoğun olarak yaşandığı ülkede bu maddeyle, birçok büyük arazi sahibinin topraklarına el koymak mümkün olabilecekti.

Burada "Çiftçi Ocakları" konusu üzerinde biraz durmak gerekir. Çünkü bu konu toprak reformu düşüncesinin ana karakteristiklerini anlamak için iyi bir örnek oluşturmaktadır. "Çiftçi Ocakları" köylerde oluşturulmak istenen yeni bir mülkiyet yapısı olarak ÇTK' nın öncesinde taslakta merkezî önemi olan bir konuydu. Bu ad altında amaçlanan 30-500 dönüm arasında "müstakil çiftçi ailelerinin yaratılması, çoğaltılması, devam ettirilmesi ve toprağın parçalanmaması gayesiyle" kırlarda yeni bir kurumsallaşmaya gidilmesiydi (Barkan 1946). "Çiftçi Ocakları" adı altındaki topraklar için bölünemezlik ve yirmi beş yıldan önce satılamazlık kaydı düşülüyordu. Bu topraklar yalnız bir kişinin malı olabilecek, aile reisi öldüğünde de miras olarak ailede yalnız bir kişiye bırakılabilecekti. Ailenin bakıma muhtaç olmayan diğer fertleri toprağın bırakıldığı kişiyi zor duruma düşürmeden bu kişi tarafından maddi olarak telafi edileceklerdi. Bu toprak hiçbir şekilde hacz olunamayacak ve ipotek edilemeyecekti. İşlenmeyen topraklar derhal ocak reisinin elinden alınacak, ailedeki başka bir şahsa devredilecekti. Bu tür topraklarda her ne olursa olsun ortakçı kullanılmayacaktı (Tezel 1986).

"Çiftçi Ocakları" üç amacı gerçekleştirmeye çalışıyordu: birincisi toprağın giderek bölünmesini önlemek, ikincisi bu statüdeki toprakları bir "meta" olmaktan çıkarmak, yani alınıp satılmasını, ipotek edilmesini, sık sık el değiştirmesini vs. önleyerek aslında pazar ilişkilerinin dışına çıkarmak, üçüncüsü "ziraatte köklü,

emeği ve mülküyle rahatça geçinen çiftçi ailelerinin iktisadî bir varlık olarak sürüp gitmesini sağlamak gibi sosyal ve ulusal düşünceleri" gerçekleştirmek (Barkan 1946).Çiftçi Ocakları ile birlikte bu dönemde kurulan Köy Enstitülerinin de ilk mezunlarını vermesi beklenmiştir. Köy Enstitülerinden mezun bilinçli bir kadro ile toprak reformu yapma isteği o yıllarda ÇTK'nın çıkarılması geciktiren nedenlerden biridir.

Özellikle Adnan Menderes, Emin Sazak, Cavit Oral gibi başını büyük toprak sahiplerinin çektiği bir grup ÇTK hakkında; Türkiye'de toprak kıtlığı diye bir sorun olmadığını istenirse ekilebilir alanların Türkiye'de 3 katına kadar çıkartılabileceğini sorunun köylünün malının ucuza gitmesi ve ihtiyacını pahalıya almasından kaynaklandığını çiftçilerin en büyük ihtiyaçlarının gerekli araç gereçlerle donatılması, kredilerin arttırılması ve tarımda bilimsel yöntemlerin kullanılması olduğunu söylüyorlardı (Suiçmez ve Güler 2005).

Bu siyasi tepkilerin sonunda, başka önemli nedenler olmakla beraber, 12.06.1945 tarihli "Dörtlü Takdir" ile birlikte CHP'den ayrılan büyük toprak sahiplerinin öncülüğünde Demokrat Parti (DP) kurulmuştur.

1950 yılında Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'ndaki kamulaştırma sınırı 500 dönümden 5000 dönüme çıkarılmıştır. Özellikle kamulaştırma ile ilgili hükümlerin işlemez hale getirilmesiyle yasanın uygulandığı dönemde; 8116 köyde 446.825 aileye dağıtılan 2.225.428 hektar arazinin 1540 hektarı kamulaştırma ile sağlanmış, 1540 hektar arazinin sadece 540 hektarı özel kişilerden kamulaştırılmıştır.

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu büyük toprakların bölünmesini sağlamadığı için dağıtılan topraklar genellikle hazine arazisi olmuş arazinin kıt olduğu ve devlet arazisinin olmadığı Karadeniz Bölgesi'nde çok az dağıtım yapılmıştır. Güney Doğu Anadolu Bölgesi'nde ise, büyük toprak sahipleri kapitalist tarıma geçerek küçük meta üreticiliğini önlemiş ve politik gücünü korumuştur.

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun başarıya ulaşamamasının en önemli nedeni kendilerine toprak verilen çiftçilerin örgütlendirilmemesi, onları her bakımdan destekleyecek kooperatiflerin kurulmamış olması gösterilmektedir.

5.2.1 Uygulayıcı kurum

Toprak - İskan Genel Müdürlüğü (1945-1984) Mülga 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu uygulamalarını yürütmüştür.

5.3 1950 – 1960 Yılları Arasındaki Dönem

1950-60 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde küçük arazili ve çok parçalı tarımsal yapının iyileştirilmesi yönünde yeni bir politika izlenmemiştir. 1950'lerden itibaren, 1945'de çıkarılmış olan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu doğrultusunda toprak dağıtım faaliyetleri devam etmiştir. Makineli tarıma yine bu dönemde geçilmiş ve özellikle de traktör sayısı hızlı bir şekilde artmıştır. Traktörün hızlı şekilde çoğalmasıyla eskiden büyük mülklerde ortakçı ve kiracı olarak çalışanların, bu topraklardan kovulmaları ve işsiz kalmaları nedeniyle, Devlet 1950 yılından sonra yeni tarım alanlarını ekime açmıştır. Ne var ki kazanılan yeni topraklar genellikle kamuya ait hazine arazisi ve meralardır. Daha önceki dönemlerde başlatılan ve küçük köylü işletmelerinin sakıncalarını giderebilecek olan kooperatifleşme hareketi de gereğince desteklenmemiş ve geliştirilmemiştir. Kooperatifçilik konusundaki gelişme daha çok sayısal bakımdan olmuştur. Tarımsal krediler artırılmış, tarımda makineleşme hareketi geliştirilmiş, destekleme fiyatları yüksek tutulmuş, tarımsal vergiler düşürülmüş ve böylelikle küçük köylü işletmeleri ayakta tutulmaya ve köylü memnun edilmeye çalışılmıştır.

1953 yılı verilerine göre bir çiftçi ailesi başına düşen arazinin ortalama 7 parçadan oluştuğu da görülmektedir. Bu durum verim düşüklüğüne sebep olmaktadır. Çiftçi ailelerinin ancak %5.4' ünün işletmeleri tek parçalı, %51.3'ünün ki ise 1-5 parça arasındadır. İşletmesi 5 ve 5 parçadan daha az olan işletmeler ise toplam

işletmelerin %24.1' ini oluşturmaktadır. 10 ve daha fazla parçalara bölünmüş araziye sahip işletmelerin oranı ise %22.6' dır.

Öte yandan 1950 tarım sayımı sonuçlarına göre 410.000 köylü ailesi tarım işçiliği, 47.716 aile ise yalnız hayvan yetiştirmek suretiyle geçimlerini sağlamaktadır. 89.694 ailenin de hiç toprağı yoktur. Toplam çiftçi ailelerinin %2.5'i yarıcı, %0.6'sı kiracı, %21.5'i yarı toprak sahibidir. %72.6'sının da toprak sahibi olduğu anlaşılmaktadır.

5.4 1973 Tarih ve 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu

Bu kanundan önce çıkan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu kapsamında genelde hazine arazileri dağıtılmış ve var olan toprak düzeni daha da bozulmuştur. Bu yasanın çıkarılmasında geçen süreç incelenecek olursa;

a. 1950 tarım sayımı sonuçlarına göre tarımda çalışanların %17'si toprağa sahip değilken, aynı oran 1960 yılında %32'ye yükselmiştir. Öte yandan Medeni Kanun'da tarım topraklarının parçalanmasını engelleyen bir hüküm yoktu. Bu sebeple tarım işletmeleri birden çok parçaya bölünmüştü.

b. 1961 yılında çıkan yeni Anayasada toprak ve mülkiyet ilişkileri üzerinde yapılan tartışmalar yeniden gündeme geldi

c. 1961 yılından 1972 yılına kadar geçen sürede Toprak Reformu ile ilgili 8 tane kanun tasarısı hazırlanmıştır. Ancak bunlardan sadece bir tanesi (4. sü) meclise taşınabilmiştir. Meclise taşınan bu Toprak Reformu tasarı da ne yazık ki kanunlaşamamıştır.

d. 1973 yılında ise, aynı yıl yürürlüğe giren 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu kabul edildi.

Toprak-insan ilişkilerini en iyi düzenleyen bu yasa, 1973 tarih ve 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası'dır. Yasa Anayasa Mahkemesinin şekil yönünden

iptali sebebiyle ancak 5 yıl yürürlükte kalabilmiştir. Bu yasa Çiftçiyi Topraklandırma Kanunundan (ÇTK' dan) farklı olarak sadece dağıtılan hazine arazilerinin değil, kamulaştırılmayıp da sahibinde kalan arazilerin parçalanmasını önleyici tedbirler, mera ve tarım dışı kullanımı sınırlayıcı maddeleri ile dikkat çekmekteydi. Ancak bu yasa Anayasa Mahkemesinin iptal sonrası verdiği 1 yıl süre içerisinde yeniden düzenlemediği için 10 Mayıs 1978 tarihinde yürürlükten kalkmıştır.

Toprak ve Tarım Reformu Kanunu 19.7.1973 - 10.5.1978 yılları arasında yürürlükte kalmış ve bu süre içerisinde pilot bölge olarak Urfa ili seçilmiştir. Kanunun uygulama alanı olarak Urfa ilinin seçilmesinde bölgedeki toprak dağılımının oldukça düzensiz olması ve o günlerde gündemde olan büyük şehirlere göç ve halk arasında toprak dağılımındaki adaletsizliği ortadan kaldırmak suretiyle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun kalkınmasına katkıda bulunma eğilimleri etkili olmuştur. Kanun kapsamında uygulama sonucunda;

Urfa İli'nde yapılan reform uygulamalarının sayısal sonuçları şu şekilde olmuştur:

Toplam 697 köyden kamulaştırma yapılanların sayısı 329 köy

Kamulaştırılan arazi miktarı 1.616 km2

Toprak dağıtılan köy sayısı 47 köy

Topraklandırılan aile sayısı 1.218 aile

Dağıtılan toprak miktarı 231 km2

Bu verilerden görüldüğü gibi 1.218 aileye 231 km2 toprak dağıtılmıştır. 1.616 km2 toprak ise kamulaştırılmıştır [url 4].

Toprak mülkiyetinde sosyal adaletin gerçekleştirilmesini, tarım topraklarının, çayır-mera ve ormanların korunmasını ve geliştirilmesini sağlayan, tarım arazilerinin parçalanmasını önleyen, parçalanmış alanların toplulaştırılmasını öngören, topraksız köylülere toprak dağıtımı ve çok fazla toprağı olan büyük işletmelerin topraklarını kamulaştırma yoluyla alıp az topraklı ya da topraksız işletmelere dağtımını da içerisine alan çok geniş kapsamlı reform uygulamarının temelini oluşturan bu

yasanın günümüzdeki önemini, DPT' nin hazırladığı Ulusal Çevre Eylem Planı (UÇEP) kapsamındaki bir raporda, "Toprak ve Tarım Reformu Yasası'nın iptali üzerinden yıllar geçmesine rağmen kamuoyunun hala gündeminde olması, Anayasaya aykırı yönleri ayıklandığında, bu tür bir yasanın ülkemiz için ne kadar gerekli olacağını göstermektedir" sözleriyle vurgulanmıştır.

5.4.1 Uygulayıcı kurum

Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı (1973-1984)

1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu uygulamaları için, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı 1973 yılında kurulmuştur.

Toprak ve Tarım Reformu Kanunun uygulanacağı alanlar; Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenip Resmi Gazetede yayınlanarak ilan edilen alanlardır.

Yasa 1977 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş; tanınan bir yıllık süre içerisinde yeni bir düzenleme yapılmadığı için 10/05/1978 de yürürlülükten kaldırılmıştır.

Yasanın uygulandığı beş yıllık süre içersinde Şanlıurfa ilinde 116.668 hektar arazi tapulama,161.600 hektar arazi de kamulaştırma yoluyla toprak dağıtımı amacıyla hazineye geçmiştir. Ancak kamulaştırılan arazilerin dağıtım çalışması tamamlanamamıştır (Özen 1978).

Kanunun uygulandığı süre içersinde Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, ilgili kurum ve kuruluşlara ödenek aktararak, sosyal amaçlı 45 sağlık ocağı, 3 lise, 7 yatılı bölge okulu, 1 yem fabrikası, 190 adet sulama kuyusu,132 km köy yolu, 80 adet köprü, 364 köye içme suyu, 227 km il yolu, enerji nakil hattı ve trafo merkezleri vb. yatırımların gerçekleşmesini sağlamıştır (Anonim 1995).

1757 sayılı “Toprak ve Tarım Reformu Kanunu“ amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla Türkiye genelinde ilçe bazında hak sahibi olarak belirlenen 5 kişilik bir ailenin geçimini sağlayacak dağıtılacak arazi miktarı; kuruda 79-337 dekar, suluda 32-106 dekar arasında tespit edilmiştir.1757 sayılı kanunun iptal edilmesi nedeniyle çiftçilerin topraklandırılması gerçekleştirilememiş ise de 3083 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra, 1757 sayılı yasaya göre aday çiftçi olanların durumları değerlendirilerek 36 köyde 754 çiftçi ailesine 101 103 dekar hazine arazisi dağıtımı yapılmıştır (Anonim 1995).

5.5 Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu (1984)

Toprak ve Tarım Reformu Yasası 1978 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra 01.12.1984 tarihinde 3083 sayılı “Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası” yürürlüğe girmiştir. Artık “Toprak Reformu” ismi yasada yer almamıştır. Yasa’nın amacı 1. maddesinde şöyle açıklanmıştır:

a. Toprağın verimli şekilde işletilmesini, işletilmesinin korunmasını, birim alandan azami ekonomik verimin alınmasını, tarım üretiminin sürekli olarak artırılmasını, değerlendirilmesini ve buralarda istihdam imkanlarının artırılmasını,

b. Yeterli toprağı bulunmayan ve topraksız çiftçilerin zirai aile işletmeleri kurabilmeleri için Devletin mülkiyetinde bulunan topraklarla topraklandırılmalarını, desteklemelerini, eğitilmelerini,

c. Ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanan tarım topraklarının gerektiğinde ve imkanlar ölçüsünde genişletilmesi suretiyle de toplulaştırılmasını, tarım arazisinin ailenin geçimini sağlamaya ve aile iş gücünü değerlendirmeye yeterli olmayacak derecede parçalanmasını ve küçülmesini önlemeyi,

d. Yeni yerleşme yerleri kurmayı, mevcut yerleşme yerlerine eklemeler yapmayı,

e. Zorunluluk halinde tarım arazisinin diğer amaçlara tahsisini düzenlemeyi,

f. Dağıtılmayan tarım arazisinin değerlendirilme şeklini belirlemeyi,

g. Bakanlar kurulunca gerekli görülen diğer bölgelerde taşınmazların Milli Güvenlik nedeniyle mülkiyet ve tasarruf şekillerinde ve yerleşme yerlerinde düzenlemeler yapmayı sağlamaktır.

Yasa'nın uygulanma alanı, ilgili bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile belirlenmektedir.

"Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu" biçimsel olarak toprak reformunu da içermektedir. Bu yasa aynı zamanda, saptanan normdan daha fazla toprağa sahip olan büyük toprak sahiplerinin arazilerinin kamulaştırılmasını ve yeterli toprağı bulunmayan ve topraksız çiftçilerin topraklandırılmalarını ön görmektedir. Bu amaçla kamulaştırmaya konu olan taşınmazlar, bağ, bahçe ve ağaçlık arazi ve örnek işletmeler hariç, gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişilerine ait tarım topraklarından o bölge için saptanan dağıtım normunun on katını aşan bölümü ile varsa üzerindeki tarımsal yapı ve tesislerdir (3083 sayılı kanun madde 5)

5.5.1 Dağıtılacak toprak miktarı ve sahibine bırakılacak toprak miktarı

Dağıtılacak toprakla ilgili olarak "dağıtım normu" na ilişkin kurallar yönetmelikle verilmiştir. Genel Müdürlük ilgili kamu kuruluşlarından sağlayacağı bilgilerden yararlanarak, sulu ve kuru ortamlarda geriye doğru dört yıllık ekiliş ortalamalarını alarak, ortalama ekiliş oranlarını saptamaktadır. Saptanan ortalama ekiliş oranlarından, bu işletmelerin bir dönümüne karşılık gelen ortalama tarımsal işletme gelirleri bulunur. Tarımsal işletme geliri, brüt gelirden işçilik ve arazi borç taksitleri hariç üretim için gerekli diğer masraflar çıktıktan sonra kalan miktardır

(Çevik 1991). Kanuna göre, yeterli toprağı bulunmayan veya hiç toprağı olmayan çiftçilere verilecek toprak büyüklüğü, iklim ve toprak özellikleri ile bölge için öngörülen tarımsal işletme tipleri de göz önünde bulundurularak, 1984 yılı toptan eşya fiyatları endeksine göre yıllık tarımsal işletme geliri 1 milyon lirayı (2006 yılı için 7 700 YTL) sağlayan büyüklük olarak kabul edilmiştir.

"Sahibine Bırakılacak Arazi" ise bağ, bahçe ve ağaçlık arazi ve örnek işletmeler hariç dağıtılacak 'Toprak Normlarının' 10 katıdır (3083 sayılı kanun madde 5)

5.5.2 Uygulayıcı kurum

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (1985-)

3083 sayılı "Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu" 1 Aralık 1984 tarih ve 18592 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun amaçlarını gerçekleştirmek üzere de 05.03.1985 tarih ve 18685 Sayılı resmi gazetede yayınlanan 3155 Sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'la "Tarım Reformu Genel Müdürlüğü" kurulmuştur.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (TRGM), 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu uyarınca, Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulama alanı ilan edilen yerlerde, kanunun 1. maddesinde belirtilen hükümler çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu hükümleri iki temel bölümde değerlendirmek mümkündür. Birinci bölümde kamulaştırma, arazi dağıtımı, arazi toplulaştırması, arazi kiralaması gibi mülkiyetle ilgili düzenlemeler yapmak, ikinci bölümde ise toprağın verimli şekilde işletilmesi, işletilmesinin korunması, tarımsal üretimin artırılması, tarımda istihdam olanaklarının geliştirilmesi, çiftçilerin desteklenmesi ve eğitilmesi, yerleşim yerlerinin düzenlenmesi gibi iktisadi verimlilik ilkeleri yer almaktadır. Genel olarak Tarım Reformu Genel Müdürlüğü toprak reformu çalışmalarını ayrı başkanlıklarda farklı aşamalarda bütünleşik olarak

yürütmektedir. Bu nedenle bu tarihten itibaren toprak reformu ile ilgili çalışmaları TRGM yürütmüştür.

5.5.2.1 Tarım reformu genel müdürlüğünün görevleri ve faaliyetleri

TRGM'nin görevleri aşağıdaki gibi özetlenebilir:

1. Tarım Reformu Bölgesi ilanı için ön etüt ve araştırmaları yapmak ve Bakanlık Makamına teklif etmek,

2. Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen uygulama bölgelerinde;

2a) Hazine arazilerinin, topraksız veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilere zirai aile işletmeleri kurabilecek şekilde dağıtmasını ve kiralanmasını sağlamak, ayrıca çiftçilerin techiz edilmelerini, desteklenmelerini ve eğitilmelerini sağlamak

2b) Ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanmış arazileri toplulaştırmak ve tekrar parçalanmasına ve küçülmesini engellemek,

2c) Toprak ve su kaynaklarının ekonomik ve teknik icaplara göre korunması için gerekli tedbirleri almak,

2d) Toprağın verimli bir şekilde işletilmesini, işletilmesinin korunmasını, birim alandan azami verim alınmasını, zirai üretimin sürekli olarak artırılmasını sağlamak,

2e) -Yeni yerleşim yerleri kurulması, mevcut yerleşim yerlerine eklemeler yapılması için tedbirler almak ve bu konuda ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak,

2f) -Tarım arazisinin esas olarak tarımda kullanılmasını, mecburi hallerle sınırlı kalmak kaydıyla, tarım arazisinin tarım dışı amaçlara tahsisini sağlamak,

TRGM, kanunda tespit edilen amaçların gerçekleştirilmesinde önceliği bulunan alanlarda ön etüt yapar ve gerekli verileri değerlendirerek uygulama alanlarının ilanını sağlar. Uygulama alanı belirlenirken arazi malikleri, tüzel kişilikler,

kooperatifler, belediyeler, valilikler, kamu kurumları vb. gelen talepler değerlendirilir.

Uygulama alanı olarak seçilecek yerlerin tespitinde,

- Tapu ve kadastro durumu

- Sulama durumu

- Hazine arazisi varlığı

- Mera arazisi miktarı

- Arazi parçalılığı, ıslah durumu

gibi ölçütler göz önüne alınmaktadır.

Bu ölçütler çerçevesinde tespit edilen yerler Bakanlığa teklif edilir, Bakanlık' ça da uygun görülen bu yerler Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu Kararının Resmi Gazetede yayınlanması ile o yer tarım reformu uygulama bölgesi olarak ilan edilmiş olur.

Anayasanın 44.maddesinde yer alan; "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" hükmü gereğince 3083 Sayılı Yasanın b bendinde belirtilen amaç doğrultusunda arazi dağıtım çalışmaları yapılmaktadır. Uygulama yapılan alanlardaki arazi dağıtım çalışmalarında 1987-2006 yılları arasında 147 köyde 11 399 çiftçi ailesine 735 741 dekar hazine arazisinin dağıtımı yapılmıştır. Halen 11 İl'e bağlı 19 ilçedeki 42 köyde toplam 358 473 dekar arazinin dağıtım çalışmaları sürdürülmektedir.

Uygulama alanı ilanı ile TRGM tasarrufuna geçen Hazine arazisi; toplulaştırma, dağıtım, arazi kullanım planlaması, iskân ve imar planı çalışmaları gibi işlemler tamamlanıncaya kadar dağıtımda hak sahiplerinde aranacak şartları taşıyan çiftçilere, çiftçilik yapmak şartıyla geçici süreyle kiralanmaktadır. Bu çerçevede tüm uygulama

alanlarında 2005-2006 yılları kiralama döneminde 7 319 topraksız ve az topraklı çiftçi ailesine 431 687 dekar arazi kiralanmıştır.

3083 sayılı yasaya göre TRGM uygulama bölgelerinde isteğe bağlı veya maliklerin muvafakatı aranmaksızın Arazi Toplulaştırma (AT) çalışmalarını sürdürmektedir. Toplamda bugüne kadar TRGM tarafından 272 yerleşim biriminde 175 336 hektar alanda arazi toplulaştırma çalışmaları tamamlanarak 44 807 malike yeni yer teslimleri yapılmıştır. Ayrıca Dünya Bankası'nca finanse edilen Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARİP) kapsamında 12 proje ile 40 985 ha alanda arazi toplulaştırma çalışmaları, 2007 yılı eylül sonu itibariyle tamamlanmak üzere devam etmektedir. 2007 yılı yatırım programında yer alan toplam 43 proje ile 515 yerleşim biriminde 446 000 hektar alanda çalışmalar devam etmektedir (Anonim 2007).

Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Aksaray, Ankara, Aydın, Edirne, Iğdır, Konya, Samsun, Şanlıurfa ve Yozgat illerinde 9 Bölge Müdürlüğü bulunmaktadır. Halen 29 il, 88 ilçe ve 1546 yerleşim biriminde faaliyetler sürdürülmektedir.

5.6 Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu (5403 Sayılı Kanun)

03/07/2005 tarihinde kabul edilen bu Kanun; arazi ve toprak kaynaklarının bilimsel esaslara uygun olarak belirlenmesi, sınıflandırılması, arazi kullanım plânlarının hazırlanması, koruma ve geliştirme sürecinde toplumsal, ekonomik ve çevresel boyutlarının katılımcı yöntemlerle değerlendirilmesi, amaç dışı ve yanlış kullanımların önlenmesi, korumayı sağlayacak yöntemlerin oluşturulmasına ilişkin sorumluluk, görev ve yetkilerin tanımlanması ile ilgili usûl ve esasları kapsar. (5403 sayılı kanun madde 2)

Kanun kapsamında toprak koruma kurulu kurulması amaçlanmaktadır. Bu kurulun görev ve sorumlulukları da çıkarılan bir yönetmelikle belirlenmiştir. Kurulun genel olarak görevleri de kanunun 6. Maddesinde yer almıştır.

5.6.1 Toprak koruma kurulu

Madde 5 - Her ilde, valinin başkanlığında, ildeki tarımdan sorumlu birim amiri tarafından başkan yardımcılığı ve sekretarya hizmetleri görevi yürütülmek üzere, ilde plân yapma yetkisine sahip kamu kurum ve kuruluşları ile üniversitelerden, üç birimin ve Maliye Bakanlığının ildeki üst düzey temsilcisi ile plânlama ve/veya toprak koruma konularında ulusal ölçekte faaliyette bulunan kamu kurumu niteliğini haiz meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının yerel temsilcilerinden üç kişi olmak üzere Kurul oluşturulur. Kurulun gündeminde bulunan araziler özel kanunlarla koruma altına alınmış alanlar, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün proje alanı veya 22.11.1984 tarihli ve 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanununa göre uygulama alanı ilân edilen yerlerden ise bu alanlarda uygulama yapan birimin yetkili temsilcisi de Kurula dâhil edilir.

Kurulun kuruluşu, çalışma usûl ve esasları Bakanlık tarafından hazırlanacak yönetmelikle belirlenir. Toprak reformu açısından kurulun önemi yukarıda adı geçen maddede 3083 sayılı kanun kapsamında uygulama alanı ilan edilen yerlerde uygulayıcı kurumdan yetkilinin kurula dahil edilmesidir.

Kanunun toprak reformu açısından bir diğer önemli boyutu ise aşağıdaki maddede belirtilen hususlarıdır.

5.6.2 Tarım arazilerinin sınıflandırılması ve arazi parsel büyüklüklerinin belirlenmesi

Madde 8 - (Değişik madde: 31/01/2007-5578 S.K./2.mad)

Tarım arazileri; doğal özellikleri ve ülke tarımındaki önemine göre, nitelikleri Bakanlık tarafından belirlenen mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ve marjinal tarım arazileri olarak sınıflandırılır. Ayrıca Bakanlık tarım

arazilerinin korunması, geliştirilmesi ve kullanımı ile ilgili farklı sınıflandırmalar yapabilir.

Tarımsal faaliyetin ekonomik olarak yapılabildiği en küçük alana sahip ve daha fazla küçülmemesi gereken yeter büyüklükteki tarımsal arazi parsel büyüklüğü, bölge ve yörelerin toplumsal, ekonomik, ekolojik ve teknik özellikleri gözetilerek Bakanlık tarafından belirlenir. Belirlenen küçüklüğe erişmiş tarımsal araziler miras hukuku bakımından bölünemez eşya niteliğini kazanmış olur. Tarımsal arazinin bu niteliği tapu kütüğüne şerh edilir.

Belirlenen parsel büyüklüğü; mutlak tarım arazileri ve özel ürün arazilerinde 2 hektar, dikili tarım arazilerinde 0,5 hektar, örtü altı tarımı yapılan arazilerde 0,3 hektar ve marjinal tarım arazilerinde 2 hektardan küçük olamaz. Tarım arazileri bu büyüklüklerin altında ifraz edilemez, bölünemez veya küçük parsellere ayrılamaz. Ancak çay, fındık, zeytin gibi özel iklim ve toprak istekleri olan bitkilerin yetiştiği yerler ile seraların bulunduğu alanlarda, yörenin arazi özellikleri daha küçük parsellerin oluşmasını gerekli kıldığı takdirde, Bakanlığın uygun görüşü ile daha küçük parseller oluşturulabilir.

Bakanlığın uygun görüşü ile kamu yatırımları için ihtiyaç duyulan yerler hariç olmak üzere tarım arazileri, belirlenen büyüklükteki parsellerden daha küçük parçalara bölünemez. Bölünemez büyüklükteki tarım arazilerinin mirasa konu olmaları ve üzerlerinde her ne şekilde gerçekleşmiş olursa olsun birlikte mülkiyetin mevcut olması durumunda, bu araziler ifraz edilemez, payları üçüncü şahıslara satılamaz, devredilemez veya rehnedilemez. Bu araziler hakkında 4721 sayılı Türk Medenî Kanununun özgülemeye ilişkin hükümleri kıyasen uygulanır.

Bu kanun kapsamında arazilerin kullanım planlarının yapılması ile ilgili hükümler aşağıdaki maddede yer almaktadır. Aşağıdaki madde kapsamında tarımsal alanların tarım dışı kullanımını önlemek amacı asıl hedef olmuştur. Arazi planlaması kapsamında belirlenen amaç dışında bir arazi kullanımı yasanın bu maddesi ile engellenmiştir.

5.6.3 Arazi kullanım plânlarının yapılması

Madde 10 - Arazi kullanım plânları ile ülkesel ve bölgesel plânlamalara temel oluşturan ve diğer fizikî plânlamalara veri teşkil eden; su potansiyeli, toprak veri tabanı ve haritaları esas alınarak çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda toprağın niteliği, arazinin yeteneği ve diğer arazi özellikleri gözetilerek uygun arazi kullanım şekilleri belirlenir.

Bakanlık tarafından hazırlanan veya hazırlattırılan arazi kullanım plânlarında; yerel, bölgesel ve ülkesel ölçekte tarım arazileri, mera arazileri, orman arazileri, özel kanunlarla belirlenen alanlar, yerleşim alanları, sosyal ve ekonomik amaçlı altyapı tesisleri ile diğer arazi kullanım şekillerine yer verilir. Bakanlık, arazi kullanım plânlarının hazırlanmasını ihtiyaca göre valiliklere devredebilir.

Özel kanunlarla belirlenen veya belirlenecek alanlarda, ilgili kanun hükümleri saklı kalmak kaydı ile arazi kullanım plânlarında yer verilen kullanım şekilleri, ilgili kanunlar kapsamında sorumlu bakanlık veya kuruluşlar tarafından değerlendirilir. Tarım arazileri, bu Kanunda belirtilen istisnalar hariç olmak üzere, arazi kullanım plânlarında belirtilen amaçları dışında kullanılamaz.

Arazi kullanım plânının hazırlanmasına ilişkin usûl ve esaslar, Bakanlık tarafından hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.

Kanunun 11. ve 12. Maddelerinde tarımsal amaçlı arazilerin kullanım planlarının hazırlanmasında çiftçi görüşlerinin de alınması gerektiği vurgulanmıştır. 12. Maddede ise arazi koruma projeleri kapsamında heyelan, sel ve erozyon gibi nedenlerle toprak kayıplarının engellenmesi amacıyla yapılacak istinat duvarı ve drenaj çalışmalarından bahsedilmektedir. Bu kapsamda projelerde inşaat mühendisi ve ziraat mühendisinin görev alması gerektiği vurgulanmıştır.

5.6.4 Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı

Madde 13 - Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz. Ancak, alternatif alan bulunmaması ve Kurulun uygun görmesi şartıyla;

a) Savunmaya yönelik stratejik ihtiyaçlar,

b) Doğal afet sonrası ortaya çıkan geçici yerleşim yeri ihtiyacı,

c) Petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri,

ç) İlgili bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri,

d) Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar,

e) (Ek bent: 31/01/2007-5578 S.K./3.mad) Kamu yararı gözetilerek yol altyapı ve üstyapısı faaliyetlerinde bulunacak yatırımlar,

f) (Ek bent: 26/03/2008-5751S.K./1.mad) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca yenilenebilir enerji kaynak alanlarının kullanımı ile ilgili yatırımları,

g) (Ek bent: 26/03/2008-5751S.K./1.mad) Jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımları,

için bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebilir. (Ek cümle: 31/01/2007-5578 S.K./3.mad) Bakanlık bu yetkisini valiliklere devredebilir.

Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri dışında kalan tarım arazileri; toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile valilikler tarafından tarım dışı kullanımlara tahsis edilebilir.

Tarımsal amaçlı yapılar için, projesine uyulması şartıyla ihtiyaç duyulan miktarda her sınıf ve özellikteki tarım arazisi valilik izni ile kullanılır.

Birinci fıkranın (c) ve (ç) bentleri kapsamında izin alan işletmeciler, faaliyetlerini çevre ve tarım arazilerine zarar vermeyecek şekilde yürütmekle ve kendilerine tahsis edilen yerleri tahsis süresi bitiminde eski vasfına getirmekle yükümlüdürler.

Bu madde kapsamında valiliklerce verilen kararlara yapılan itirazlar, Bakanlık tarafından değerlendirilerek karara bağlanır.

Tarım arazilerinin korunması ve amaç dışı kullanımına dair uygulamaların usûl ve esasları tüzükle düzenlenir.

Ayrıca bu kanunun 14. ve 15. Maddelerinde tarımsal potansiyeli yüksek olan ovaların özellikle belirlenmesi ve bu alanlarda toprak koruma ve arazi kullanım planlamalarının öncelikli olarak yapılması gerekliliği vurgulanmıştır. Kanunun 15. Maddesinde ise erozyon koruma amaçlı olarak kurak ve yarı kurak alanların belirlenerek muhtemel erozyon risklerinin analizlerinin de yapılması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Kanunun son bölümünde ise arazi planlaması sonucunda tarım dışı kullanılan alanlarda uygulanacak cezai durumlar ve miktarları hakkında bilgiler vardır.

5.6.5 Tarım arazilerinin yanlış kullanımlarında uygulanacak cezalar

Madde 20 - Tarımsal amaçlı arazi kullanımlarında, tarımsal amaçlı arazi kullanım plân ve projelerine uyulması zorunludur.

Bu plân veya projelere aykırı hareket edilerek arazi tahrip edilmiş veya diğer koruma ve üretim yapılarına zarar verilmiş ise valilikçe tespit yaptırılarak sorumlular bir kez uyarılır ve projeye uygunluk sağlanması için azami üç ay süre verilir. Bu sürenin sonunda aykırı kullanımların devam etmesi durumunda faaliyet durdurulur. Valilikçe arazinin eski haline dönüştürülmesi için yapılan tüm masraflar sorumlulardan tahsil edilir. Ayrıca, araziye zarar verenlere, tahrip edilen mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri ve dikili tarım arazilerinin her metre karesi için bir

Yeni Türk Lirası, marjinal tarım arazilerinin her metre karesi için elli Yeni Kuruş idarî para cezası verilir.

Valiliğin yaptıracağı tespitlerle plân veya projelere uyulduğu ve arazi tahribatının durduğu belirlenirse sınırlama ve hak mahrumiyetleri ortadan kalkar.

5.6.6 Tarım dışı amaçlı arazi kullanımlarına ilişkin cezalar ve yükümlülükler

Madde 21 - Tarım dışı arazi kullanımlarında toprak koruma projelerine uyulması zorunludur.

Tarım dışı arazi kullanımına izinsiz başlanılması veya hazırlanan toprak koruma projelerine uyulmaması halinde, aşağıdaki işlemler gerçekleştirilir ve yaptırımlar uygulanır:

a) Arazi kullanımı için izinsiz işe başlanılmış ve çalışmalar devam ediyorsa; valilik işi tamamen durdurur, yapılan iş tamamlanmış ise kullanımına izin verilmez. Kullanılan arazi tarım dışı amaçlı kullanıma uygun yerlerden ise kullanılan alanın her metre karesi için bir Yeni Türk Lirası idarî para cezası verilir ve bu Kanunda öngörülen tedbirlerle birlikte gerekli izinlerin alınması şartıyla işin tamamlanmasına veya iş bitmiş ise kullanımına izin verilir.

Arazi kullanım plânlarında, tarımsal amaçlı kullanım için ayrılmış arazilerde, izinsiz yapılan bütün yapılar yıkılır ve temizlenir. Arazinin yeniden eski haline gelmesi için yapılan masraflar sorumlulardan tahsil edilir. Ayrıca, zarar verilen tarım arazilerinin, her metre karesi için iki Yeni Türk Lirası idarî para cezası verilir.

b) Toprak koruma projelerine aykırı hareket ederek arazinin tahribine ve/veya diğer koruma ve üretim yapılarına zarar verilirse valilik tarafından sorumlular bir kez uyarılır ve projeye uygunluk sağlanması için azami üç ay süre verilir. Bu sürenin sonunda aykırı kullanımların devam etmesi durumunda yapılan işler valilikçe tamamen durdurulur, verilen kullanım izni iptal edilir ve zarar verilen mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri ve dikili tarım arazilerinin her metre karesi için iki Yeni

Türk Lirası, marjinal tarım arazilerinin her metre karesi için bir Yeni Türk Lirası idarî para cezası verilir. Arazinin temizlenmesi ve eski haline dönüştürülmesi için yapılacak masraflar ve verilen bu cezalar sorumlulardan tahsil edilir.

Toprak koruma projelerinin bulunmaması, yetersizliği veya zamanında gerekli tadilatların yapılmaması sonucu arazi tahribi veya toprak kayıpları söz konusu olursa meydana gelecek zararlardan; proje hazırlanmasına gerek olmadığına karar intikal ve cins tashihi işlemleri için; Veraset İntikal Vergisi, tapu harcı, döner sermaye ücreti ve her türlü vergi ve kesintiler bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıllık süre içinde alınmaz.

6 TOPRAK REFORMU KAPSAMINDA YAPILAN FAALİYETLER

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanununda belirtilen aşağıdaki hizmetleri yerine getirmektedir.

6.1 Arazi Toplulaştırması

Uygulama alanlarımızda, miras hukukumuza ve çeşitli kuruluşlarca arazide yapılan alt yapı faaliyetlerine bağlı olarak tarım arazileri sürekli küçülmektedir. Bu yapısal problemi çözmek üzere, uygulama alanlarında arazi parçalılığının asgari düzeye indirilmesi, her parselin yola ve sulama kanalına irtibatlandırılması, işletme masraflarının maliyetinin düşürülmesi, sulama randımanının artırılması ve dağınık Hazine arazilerinin birleştirilmesi amacıyla arazi toplulaştırma çalışmaları yapılmaktadır.

6.2 Arazi Dağıtımı

Uygulama alanlarımızda, toprağın verimli şekilde işletilmesi, işletilmesinin korunması, birim alandan azami ekonomik verimin alınması, tarımsal üretimin sürekli olarak artırılması amacıyla, Hazine adına tescilli olan tarım arazisinin topraksız veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilere tarımsal aile işletmeleri kurabilecek şekilde dağıtımı yapılmaktadır.

6.3 Arazi Kullanım Planlaması

Arazi kullanım planları ile ülkesel ve bölgesel planlamalara temel oluşturan ve diğer fiziki planlamalara veri teşkil eden; su potansiyeli, toprak veri tabanı ve haritaları esas alınarak çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda toprağın niteliği, arazinin yeteneği ve diğer arazi özellikleri gözetilerek uygun arazi kullanım şekilleri belirlenmektedir.

6.4 Toprak Etüt ve Haritalama (Toprak Sınıflarını Belirleme) Çalışmaları

Tarım Reformu uygulama alanlarında yürütülen Toplulaştırma, Dağıtım, Arazi Kullanım Planlaması, Arazi Islahı ve Toprak Muhafazası Projeleri ile Kamulaştırma işlemlerine temel oluşturmak üzere, toprak etütleri ve sınıfları belirlenmektedir.

6.5 Tarımsal Yerleşim Planlaması ve Köy İmar Planı Çalışmaları

Kırsal alanda yaşanabilir mekanlar oluşturmak için, Bölge Müdürlüğünce uygun bulunan yerleşim yerlerinde, köy gelişme alanları tespit edilerek imar planı ve yerleşim planlaması çalışmaları yürütülmektedir. Yapılan imar planlarına göre köylerin düzenli bir şekilde gelişmeleri amaçlanmaktadır.

6.6 Çiftçi Eğitimi ve Bitki Adaptasyonu Çalışmaları

Uygulama alanlarımızda, yöreye uyum sağlayabilecek bitki çeşitlerinin yetiştirilmesini içeren çalışmalar yapılmaktadır. Ayrıca, çiftçi ailelerine sulama, biçki, dikiş, halıcılık ve tarımsal konularda eğitim verilmektedir.

6.7 Arazi Tahsisi ve Tarım Dışı Kullanım İzni

Kamu Kurum ve Kuruluşlarından tahsis amacıyla yapılan talepler ile özel mülkiyetteki tarım arazileri için yapılan tarım dışı kullanım izin talepleri, tarım arazisinin korunması ön planda tutulmak kaydıyla mevzuatlarımız çerçevesinde değerlendirilerek sonuçlandırılmaktadır.

6.8 Arazi Kiralama Çalışmaları

Genel Müdürlüğün tasarrufuna geçen araziler, dağıtım, toplulaştırma, tahsis, değiştirme ve iskan gibi işlemler tamamlanıncaya kadar, dağıtımda hak sahiplerinde aranacak şartlara sahip çiftçilere, çiftçilik yapmaları şartıyla kiralanmaktadır.

7 TOPRAK REFORMU ÇALIŞMALARINDA HARİTA MÜHENDİSİNİN FONKSİYONU

Toprak Reformu çalışmalarında harita mühendisleri birçok aşamasında çok etkin şekilde görev almaktadır. Özellikle mülkiyetle ilgili tespitlerde ve arazi toplulaştırması ve arazi dağıtımı gibi çok önemli aşamalarda etkin şekilde görev almaktadırlar. Mevcut tarımsal yapının tespit edilmesinde, toplulaştırma sonrası dağıtım haritalarının oluşturulmasında, arazi sınıflarının oluşturulması aşamasında arazi değerlerinin belirlenmesinde ayrı ayrı görev almaktadırlar. Bunları aşağıdaki gibi daha ayrıntılı şekilde ele alacak olursak;

Türkiye'de arazi toplulaştırması uygulamasını ağırlıklı olarak iki mühendislik dalı gerçekleştirmektedir. Bunlar Harita ve Kadastro Mühendisliği ile Ziraat Mühendisliğidir.

7.1 Harita Mühendislerinin Yaptığı İşler

a. Nirengi ve poligon kanava tesis ve ölçüm işleri

b. Halihazır harita çıkarılması

c. Yol ve Kanal aplikasyonları

d. Yeni parsel aplikasyonu

e. Kadastro kontrol işlerinin yaptırılması ve takibi

f. Tapu senetlerinin hazırlanması

g. Yeni kütüklerin hazırlanması

h. Derecelendirme Haritaları

i. Mülakat

j. Sulama Drenaj

Ziraat Mühendisinin bizzat kendisinin yaptığı ve diğer mesleklerle ortak yaptığı işler:

a. Toprak etüdünün yapılması

b. Çiftçi Mülakatlarının yapılması

c. Arazi toplulaştırma projesinin hazırlanması (Harita ve Kadastro Mühendisi ile Birlikte)

d. Diğer meslek disiplinleriyle birlikte arazi tesviyesi tarla içi yol, drenaj şebekesi ve sulama tesisi gibi tarla içi hizmetleri işlerini yaptırmak ve kontrol etmek

Arazi toplulaştırma projesini hâlihazırda TRGM ve Özel İdare Müdürlükleri yaptırmaktadır. Her iki kurumda bu işleri ihale marifetiyle yapmakta ve yüklenici kullanmaktadırlar. Bu kurumlar projelerin kontrol işlerini yürütmekte, yeni parselasyon haritalarının büro ve arazi kontrolleri ise TKGM'nin yerel teşkilatları vasıtası ile yapılmaktadır. Kadastro kontrolü sonrası tapu işlemleri ise tapu sicil müdürlükleri tarafından kontrol edildikten sonra hazırlanan yeni Tapular hak sahiplerine dağıtılmaktadır. Daha açık bir deyişle, projenin tüm sorumluluğu ihaleyi yapan idareye ait olmasına rağmen kadastro ve tapu işlemleri TKGM tarafından kontrol edilmektedir. Uygulama yetkisi boyutundan bakıldığında,

- Harita ve kadastro mühendisliği ile ziraat mühendisliğinin konu ile doğrudan ilgili olduğu,

- Harita ve Kadastro Mühendisliğinin, çalışmaların %80'ine yakınını yürüttüğü ve müellifi olduğu,

Nedenlerinden dolayı proje biriminde, başta harita ve kadastro mühendisi olmak üzere, ziraat mühendisi, şehir plancısı, çevre mühendisi, orman mühendisi, peyzaj mimarı, biyolog ve sosyolog gibi farklı meslek gruplarının katkısı, projelerin başarı şansını artırabilecektir (Akdeniz 2008).

8 ULUSLARARASI ANLAŞMALAR VE YÜKÜMLÜLÜKLER

Türkiye'nin küresel anlamda üyesi olduğu grupların ve toplulukların tüm dünya bazında aldığı kararlarda imzası olması tarımsal politikaları açısından bazı sorumlulukları beraberinde getirmiştir.

Tarım konusunda taahhütte bulunduğumuz uluslararası anlaşmalar:

-Dünya Ticaret Örgütü Anlaşması

- Avrupa Topluluğu (AT) ile imzalanan Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın Ortak Tarım Politikasına uyum ve İşlenmiş Tarım Ürünleri ile ilgili hükümleridir.

8.1 Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Anlaşması ile İlgili Yükümlülükler

Uluslararası ticaret kurallarını ve 117 ülkenin bu alandaki taahhütlerini düzenleyen Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) 1947 yılında onaylanmış ve ülkemiz bu anlaşmaya 1951 yılında taraf olmuştur. Ülkelerin GATT çerçevesinde yükümlülüklerini dengelemek, GATT sistemini güçlendirmek ve işlevsel kılmak amacıyla, 1994 yılında Dünya Ticaret Örgütü Anlaşması (DTÖ) imzalanmıştır. Tarım ürünlerinde dış ticaret politikasını oluşturan ve Uruguay Round Nihai Metninin en önemli bölümlerinden birisi olan DTÖ Anlaşması, Tarım Anlaşması metninde genel eğilim, tarım politikalarının devlet müdahalesinden ve sosyal boyuttan arındırılarak, tarımsal üretim ve değişimi piyasa mekanizmalarının yönlendirmesine bırakma yönündedir.

Tarım Anlaşması yapı olarak, GATT kuralları ve GATT kurallarını tam olarak uygulayabilmek üzere üye ülkelerin başlattıkları reform sürecinden oluşmaktadır. Bu reform sürecinden beklenen tarım ürünleri dış ticaretinde piyasa mekanizmasını etkin

kılmaktır. Bu amaçla anlaşmaya taraf olan ülkelerden pazara giriş, destekleme ve ihracat rekabeti konularında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre farklılık gösteren indirim taahhüdünde bulunmaları istenilmiştir.

Tarım Anlaşması, tarım ürünleri ithalatının belli bir düzeyin üzerine çıkması ya da fiyatların belli bir sınırın altına düşmesi durumunda ithalatçı ülkeye özel koruma hükmü çerçevesinde ek gümrük vergileri ile koruma olanağı sağlamaktadır. Ancak, Türkiye'nin bu konuda tarifelendirme yapmamış olması, asgari ve cari giriş kotaları için taahhütte bulunmaması, özel koruma yöntemlerine başvurmasını engellemektedir. Avrupa Birliği ülkeleri başta olmak üzere anlaşma ile indirim taahhüdünde bulunan ülkeler tarife dışı engelleri vergiye dönüştürürken yüksek oran hesaplamışlar ve bu oranlar üzerinden indirim taahhüdünde bulunmuşlardır.

İç Destekler: Anlaşmanın en önemli özelliklerinden birisi de dış ticarette olumsuz etkisi olan ulusal destekleme politikalarına getirilen kısıtlamalardır. Tarımsal üretime sağlanan tüm iç destekler, 1986-88 dönemi baz alınarak, gelişmiş ülkelerde 6 yılda % 20, gelişmekte olan ülkelerde 10 yılda % 13.3 oranında azaltılacaktır. Ürün esasına göre iç desteklere, üretim değerinin % 5 ini, gelişmekte olan ülkelerde % 10 unu geçmeyecek şekilde izin verilmektedir. (Anonymus 2000)

Türkiye'nin DTÖ ile imzaladığı bu politikalarda ihtisas raporlarına bile yansıyan gümrük vergisinde indirimin aleyhimize olması neticesinde dış alımların çok fazla olması ve bunun sonucunda yerli üretimin azalması gibi sonuçlar doğmaktadır. Ayrıca DTÖ ile yapılan anlaşmada bir üründe dünya pazarında en fazla üretimi olan ülkenin fiyat belirlemedeki bazı özel imtiyazlarını Türkiye'nin uygulayamaması dünya pazarında çok fazla söz sahibi olduğumuz ürünlerin fiyatlarını belirlerken bile özellikle AB ülkelerine göre ihracatımızda tarımsal anlamda büyük düşüşlerin yaşanmasına neden olmaktadır.

8.1.1 Tarım anlaşmasının etkileri ve Türkiye'nin yükümlülükleri

Uruguay Round Tarım Müzakereleri çerçevesinde sunulan tarım tarife ve taahhüt tekliflerimiz 1992 yılında yayınlanarak katılımcılara dağıtılmıştır. Türkiye, tarım ürünlerinin hemen hepsini konsolide ettirmiş ve gümrük vergilerini 10 yıllık süre içersinde eşit dilimler halinde % 24 oranında indirmeyi, ayrıca her bir tarife pozisyonuna göre % 10 luk indirim yapma taahhüdünde bulunmuştur. Ortaya çıkan sonuçlara göre; et, çay, tahıllar, şeker, un, domates, işlenmiş tütün gibi kendine yeterli hale gelmiş iç pazar ürünlerine yüksek gümrük, düşük indirim; bitkisel yağlar, ipek, pamuk gibi net ithalatçı olunan ya da ihraç potansiyeli olan ürünler ile girdi olarak ithal edilen ürünlerde düşük gümrük ve göreceli olarak yüksek indirim tercih etmiştir (Anonim 2001).

Yukarıdaki ifadeden de anlaşılacağı üzere Türkiye'nin yurtdışına ihraç ettiği ürünlere yüksek gümrük vergisinin getirilmesi ve yurtdışından ithal edilen tarımsal ürünlerdeki gümrük vergisinin düşürülmesi açıkça göstermektedir ki tarımsal ürünler anlamında Türkiye'nin kendisine yettiği ürünlerde bile yurtdışı ürünlerine açık Pazar haline gelmesi kaçınılmazdır. DTÖ ile imzalanan bu anlaşmada ayrıca tarımsal üretimin % 10 u kadar bir ürünün de mutlaka ithal edilmesi zorunluluğu Türkiye içinde yetiştirilen tarımsal ürünlerin düşük gümrükle gelen bu ithal ürünler karşısında korumasız kalmasına ve zamanla Dünya'da üretilen tarımsal ürünlerle rekabet edemez duruma gelmesine sebep olacaktır.

8.2 Avrupa Birliği ile Yapılan Anlaşmalar ve Gümrük Birliği

Avrupa Birliği'ni kuran Roma Anlaşması, Gümrük Birliği ve Ortak Pazarın gerçekleştirilmesinin yanı sıra belirli ortak politikalara uyulmasını da öngörmektedir.

Genel olarak bakıldığında Ortak Piyasa Düzenleri birtakım politikaları içermektedir. Bu politikaların başlıcaları şu şekilde sıralanabilir.

8.2.1 Fiyat ve müdahale politikası

Toplulukta bütün piyasa destekleme mekanizmaları hedef fiyat prensibine dayanmaktadır. Piyasa fiyatlarının hedef fiyat düzeyinde tutulabilmesini teminen "müdahale fiyatı" belirlenmekte, piyasa fiyatları bu fiyatların altına düştüğünde Topluluk müdahale mekanizmaları işletilmektedir.

8.2.2 Topluluk içi serbest dolaşım

Uygulama ile, Topluluk içi ticarette gümrük vergisi, eş etkili vergi ve resimler, prelevman ve fark giderici vergi gibi tarife engeller ile miktar kısıtlaması ve eş etkili önlemler gibi tarife dışı engellerin uygulanması yasaklanmaktadır.

8.2.3 Üçüncü ülkelerle ticaret politikaları

Topluluk ülkelerinin topluluk dışı üçüncü ülkelerden tarım ürünleri ithalatında birkaç istisna dışında miktar kısıtlaması ve eş etkili tedbirler alması öngörülmüştür.

Tarım ürünleri ithalatındaki tarife engelleri üç aracı içermektedir. Birincisi, prelevman sistemi ile üçüncü ülke kaynaklı ithal fiyatların belli oranlar altına düşmemesi ve bu yolla Topluluk üretiminin tercih edilmesi amaçlanmaktadır. Uruguay Round sonrası değişken nitelikli vergiler tarifeye dönüştürülerek sabitleşmiştir. Topluluk; tahıllar, tahıl ürünleri, pirinç, şeker, zeytinyağı, sığır eti, domuz eti, koyun ve keçi etleri, kümes hayvanları eti, yumurta, süt ve sütlü ürünleri bu şekilde korumaktadır. İkincisi, üçüncü ülkelerden yapılan ithalata uygulanan gümrük tarifesi yoluyla koruma sağlanmaktadır. Üçüncüsü ise fark giderici vergi sistemidir. Bu vergi, korunması uygun görülmüş iç fiyat düzeyini yansıtan referans fiyat ile bir üçüncü ülke çıkışlı ürünün giriş fiyatı arasındaki farka eşit bulunmaktadır. Bazı işlenmiş tarım ürünlerinde ihtiva ettikleri un ve şeker oranına göre ilave vergi uygulanmaktadır (Anonim 2000).

8.2.4 Türkiye ile topluluk arasında tarım alanında ilişkiler

Ancak, ülkemizin tarımsal yapısının AT ülkelerinin tarımsal yapısından farklı oluşu, yapısal sorunların aşılmasına imkan verecek önlemlerin alınamaması, mevzuat uyum çalışmalarının tamamlanamaması ve bu amaç için gereken kaynağın sağlanamaması gibi başlıca nedenlerden ötürü halen Ortak Tarım Politikası'na (OTP) uyum sağlanamamıştır.

6 Mart 1995 tarihli 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararında (OKK) da tarım ürünleri Gümrük Birliği kapsamı dışında tutulmuş, işlenmiş tarım ürünleri ise gümrük vergilerindeki sanayi payı sıfırlanmak üzere kapsanmıştır. Bilindiği gibi 1/95 sayılı OKK'nın 22, 24 ve 25 inci maddeleri ile tarafların tarım ürünleri ticaretinde birbirlerine tanıdıkları tercihli rejimleri, karşılıklı yarar temelinde tedricen geliştirmeleri öngörülmüştür.

8.3 Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Yapılan Stand-By Anlaşması

Uluslararası Para Fonu (IMF) ile imzalanan stand-by anlaşmasında, tarımsal destekleme politikalarında birtakım değişiklikler öngörülmektedir. Söz konusu anlaşma kapsamında esas olarak, mevcut sistemin kısa bir zaman içerisinde değiştirilerek, hedef üretici kitlesine yönelik Doğrudan Gelir Ödemeleri uygulamasına geçilmesi, bütçe harcamalarının azaltılması, kredi ve girdi desteklerinin azaltılması ile Tarım Satış Kooperatiflerinin özerkleştirilmesi önerileri yer almaktadır.

Reformlara ilişkin değişimlerin aşamalı olarak ve zarar vermeden belirlenmesi ve uygulanması gerekmektedir. Bu koşullarda 2 yıl olarak belirlenen geçiş süreci yeterli olmayacaktır. Diğer ülkelerde yaşanan deneyimleri dikkate aldığımızda, bu süreç Meksika'da 15 yıl olarak belirlenmiş, ABD'de ise 7 yıllık bir uygulama süresi öngörülmüştür.

Ancak, bu sistemin gerekliliklerinin mutlaka yerine getirilmesi, başta ödeme miktarının belirlenmiş ilkeler doğrultusunda ve Avrupa Birliği'nde olduğu gibi diğer desteklerin kaldırılmasından dolayı çiftçilerin uğrayacakları kayıpları telafi edici düzeyde olması, ödemelerle ilgili finansman garantisinin sağlanması gerekmektedir. Diğer taraftan, ısrarla üzerinde durulan konu tüm desteklemelerin doğrudan gelir ödemeleri şeklinde uygulanmasına ilişkin yaklaşımdır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde doğrudan gelir ödemelerinin diğer politika araçları ile beraber kullanıldığı gözlenmektedir (Anonim 2003).

Özel İhtisas Raporu'nun Tarımsal Politikalar ile ilgili "Öneriler" başlığı altında şu ifadeler de yer almaktadır. "Halen Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce uygulama alanlarında olmak üzere kısıtlı bir alanda ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünce de ülke genelinde yürütülen Arazi Toplulaştırma çalışmaları 3083 sayılı yasanın amir hükümleri içerisinde yer alan zorunlu toplulaştırma da dikkate alınarak Toplulaştırma Yasası ile sağlam bir zemine kavuşturulmalıdır. Bu gün her ne kadar KHGM kapatılmışsa da yetki ve görevlerinin bir kısmını da İl Özel İdarelerine devretmiş ve

konu ile ilgili kurum dışında herhangi bir gelişme olmamıştır. Raporun ilerleyen bölümlerindeki şu ifadeler de tarımsal politikaların belirlenmesinde mesleki disiplinlerin de görüşleri alınarak bütüncül bir politikanın belirlenmesi için gerekli olan tüm tedbirlerin alınacağını göstermektedir. "Tarımsal faaliyetlerin bütün aşamaları (üretim, işleme ve pazarlama) ile ilgili tarımsal kooperatifçilik ve mesleki örgütlenme teşvik edilmelidir. Kooperatifler yönetim ve finansman bakımından daha bağımsız bir yapıya kavuşturulmalı ve devletin bu alandaki müdahaleci rolü azaltılmalıdır. Mesleki örgütlerin tarım politikaları ile ilgili karar verme mekanizmasında rolü artırılmalıdır. Kamu kuruluşları tarafından sağlanan girdi temini, tarımsal kredi temini, pazarlama hizmetleri, araştırma, yayım, eğitim gibi hizmetlerin yerine getirilmesinde kooperatiflerin, mesleki kuruluşların, yerel yönetimlerin ve özel sektörün katkısı artırılmalıdır."

Tarımsal politikaların belirlenmesinde artık sadece ilgili hükümetin ilgili bakanı ve müsteşarlarının görüşleri doğrultusunda bir belirleyici tavır yerine tüm kitlelerin katılımı sonucu bir politikanın belirlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

1980'li yıllardan itibaren "Reformlar", Ülkelerin gereksinimleri karşısında iç dinamiklerin etkisi ile değil, Küresel sermaye gereksinimleri doğrultusunda dış dinamiklerin etkisi ile gündeme getirilmektedir. Tarım ve toprak ile ilgili reformlar Dünya Bankası'nın yapısal uyum kredileri çerçevesinde hayata geçirilmektedir. Toprak mülkiyetine ilişkin yasal düzenlemeler genellikle Dünya Bankası'nın hukuk bölümü tarafından sağlanan teknik destekle birlikte hazırlanmakta; reformlarla, çiftçilere tapu dağıtılırken, aynı zamanda tarımsal alanların az sayıda elde toplanması teşvik edilmektedir. Eğilim, küçük çiftçilerin topraklarını yitirmesi ve/veya ipotek altına sokulması, tarım ürünleri sektörünün büyümesi ve topraksız bir mevsimlik tarım işçisi sınıfının oluşması yönündedir (Suiçmez ve Güler 2005).

Herhangi bir sektörde uygulanan politikaların doğruluğunu en iyi belirleme ölçütü, ortaya çıkan sonucun değerlendirilmesidir. Küreselleşme sürecinde gelinen noktayı şu şekilde özetlemek mümkündür; Ülke düzeyinde ve sorunlu bölgelerde toprak reformu yapılamaması sonucu tarımsal yapı iyileştirilememiş, Güneydoğu ve Doğu Anadolu bölgelerinde yarı feodal yapının egemenliği kırılamamış; tarımsal işletmelerin temel ögesi olan toprakların mülkiyet dağılımı, yetersiz işletme genişliği

ve parçalılık yönünden sorunları çözülememiş; tarımsal üretim artışları dünya ortalamasının altında kalmış; bitkisel ve hayvansal ürünler açısından kendine yetmez duruma düşürülmüş, ülkenin toprak ve arazi varlığı envanteri detaylı olarak çıkarılamamış; tapu ve kadastro çalışmaları bitirilememiş; nitelikli tarım alanları, orman, mera, kıyı ve gen kaynaklarının yağmalanması engellenememiş, erozyon ve doğal afetlerle can ve mal kaybı artmıştır. Bu ortamda küreselleşme politikalarının uygulandığı 1980'li yıllardan itibaren, tarım ve toprak ile ilgili reformlar Dünya Bankası'nın yapısal uyum kredileri çerçevesinde hayata geçirilmektedir. Küçük çiftçilerin topraklarını yitirmesi ve bunların topraksız birer mevsimlik işçi haline gelmesi, satılan kamu arazilerinin gelirlerinin ulusal hazine tarafından uluslar arası kredi kuruluşlarına yönlendirilecek olan devlet gelirleri yaratmak için kullanılması nedeniyle, toprağın özelleştirilmesi yoluyla borç servisi hedefine hizmet etmektedir (Ayman 2005).

Son zamanların gündemde olan konularından biri de mayınlı arazilerin temizlenerek tarıma kazandırılmasıdır. Bu kapsamda hazırlanan projelerde devletin bu toprakların temizlenmesi için hizmet alımı yöntemini kullanacağı ve ihaleyi alan şirketlerin bu topraklarda 50 yıl süreye kadar kullanabilecekleri yönündedir. Mayınlı bu arazilerin özellikle yabancı şirketlere ihale edilmesi sonucu bu toprakların 50 yıl gibi bir süre yabancılar tarafından kullanılacak olması stratejik anlamda önemi olan bu sınır topraklarının önemini bir kez daha artırmaktadır.

9 TMMOB VE HKMO KAPSAMINDA TOPRAK REFORMU

Bilindiği üzere Türkiye'de Mühendisler ve Mimarlar Odası kapsamında faaliyetlerini sürdüren ve Toprak Reformu ile ilgili olan 2 mühendislik disiplini bulunmaktadır. Bunlardan biri HKMO; Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, bir diğeri de yine ZMO; Ziraat Mühendisleri Odasıdır. Her iki disiplinin faaliyetlerini yürüten ve mesleki anlamda kamuoyu faaliyetlerinde bulunan bu odalar Toprak Reformu çalışmaları kapsamında da meslek disiplinlerinin görüşlerini yansıtmada kamuoyu oluşturmaya çalışmışlardır. Bu kapsamda;

TMMOB 15. Olağan Genel Kurul Bildirisi'nde, 1968 yılında; "Çeşitli sektör hizmetleri sırasında ortaya çıkan Toprak-Devlet-Vatandaş ilişkilerinin Anayasanın temel ilkelerine ve Türkiye gerçeklerine uygun olarak düzenlenmesi gerekir." İfadesi yer almıştır.

Ayrıca ZMO, 1964'te "Toprak Reformu Semineri" düzenlemiş, 1965 yılında geçekleştirilen Türkiye Ziraat Mühendisliği 1. Teknik Kongresi'nde, Toprak Reformuna özel oturumlar düzenlenmiştir. Toprak Reformu konusu ZMO' da 5 yılda bir yapılan diğer Teknik Kongrelerin de gündeminde yer almıştır.

TMMOB 21. Olağan Genel Kurul Bildirisi'nde, 1976 yılında, "Özünde egemen çevrelerin kapitalizmi, tarımsal ekonomide hakim kılmak üzere amaçladıkları Toprak Reformu, yoksul köylülere sözde toprak dağıtımını sağlasa bile tarımsal, parasal ve teknik girdilerin mevcut olmaması nedeniyle toprakların köylülerin elinden çıkarılmasına sebep olacaktır. Bu ise göçü hızlandıracak, işsizler ordusuna yeni yüz binler katacaktır. Egemen güçler emperyalizme açıkça vatan topraklarını kiralamaktan çekinmemektedirler." denilmiştir.

TMMOB 23. Olağan Genel Kurul Bildirisi'nde, 1978 yılında; "Süresi dolan Toprak Reformu Kanunu yerine halk yararına bir kanun çıkartılmalı, yoksul ve orta köylü topraklandırılmalıdır." denilmiştir.

Bu süreçte TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (HKMO), 1978 yılında Toprak Reformu Kongresi'ni Ankara'da düzenlemiştir. 10.05.1978 tarihli basın açıklamasında, özetle; "Bilindiği gibi, Anayasa Mahkemesi, 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasasını iptal etmiş, bu karar 10 Mayıs 1977 günlü Resmi Gazete'de yayımlanmıştı. İptal kararı, Mahkeme kararı uyarınca bir yıl sonra yürürlüğe girecektir ve bu tarih 10 Mayıs 1978'de, yani bugün dolmuş bulunmaktadır. Bugüne kadar da yeni bir Toprak Reformu Yasası çıkarılmamıştır. Cumhuriyetin kurulduğu yıllardan başlayarak günümüze kadar sözü edilen ve edilmeye devam edecek olan toprak reformuna bilimsel bir yaklaşımın yapılması zorunludur. Cumhuriyet, ulusal bağımsızlık savaşını başarıya ulaştırmış ve merkezi feodal devlete son vererek, üst yapıda demokratik devrimi gerçekleştirmiştir. Ancak, temelde feodal toprak mülkiyeti korunduğu için demokratik devrim tamamlanamamıştır. Bunun sonucunda ülkenin demokratikleşme süreci tamamlanamamış, üretici güçlerin gelişmesi kösteklenmiş, ülke kısa sürede emperyalizme bağımlı hale gelmiş, karşı-devrimci ideolojiler dirilmiş ve emperyalist güçlerin güdümünde faşistleştirme siyaseti, halkın yoksul ve geri yığınları arasında kendine bir kitle tabanı oluşturmaya başlamıştır. Sorunun toprak reformu olarak ele alınması, mevcut siyasal iktidarın en ilerici, en halktan yana, tüm ülke düzeyinde uygulayacağı bir toprak reformunun ilkelerinin neler olacağını ortaya koymamızı gerektirmektedir. Bu ilkeler şunlardır;

1) Toprak reformundan amaç, feodal ilişkileri tasfiye etmek, büyük toprak ağalarının iktisadi ve dolayısıyla siyasi etkinliğine son vermek olmalıdır.

2) Toprak reformu ile tarım reformunun birbirine karıştırılmaması gerekir. Tarım reformu üretimi artırmayı amaçlar ve toprak reformuyla bir ilişkisi yoktur. Tarım reformunu isteyen, istediği anda, reform adını koymasa da yapabilir.

3) Toprak reformuyla, toprak köylüye bedelsiz dağıtılmalıdır.

4) Toprak dağıtımından toprak alan köylüye, kredi ve makineleşme olanakları sağlanmalı ve bu yönde devlet eliyle yürütülecek bir örgütlenme ile tarım modernize edilmelidir.

5) Türkiye'de Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1858'lerde başlayan ve Cumhuriyet döneminde de devam eden, egemen bir süreç vardır. Bu süreç kamu topraklarının ise yasal ve yasa-dışı yağmalanmasıyla simgelenmektedir. Bunun karşılığında güçsüz bir süreç vardır. Çiftçiyi topraklandırma ve toprak reformu süreci, kadastro da birinci egemen sürecin içindedir.

Kadastronun toprak reformu hedeflerine yöneltilebilmesi için;

5.a) Tapulama sırasında zilyetlik hükümleriyle toprak verilmesi kuralının, yani 760 sayılı Tapulama Yasası'nın 33. Maddesinin ve eklerinin kaldırılması,

5.b) Tapulama, yani arazi kadastrosunun Anayasanın özüne uygun, kamu ve toplum yararına bir içeriğe kavuşturulması ve reform hedefleriyle uyumlu bir toprak kadastrosuna dönüştürülmesinin sağlanması gerekmektedir.

6) Kamulaştırılacak toprakların bedelleri konusunda, toprak sahiplerine, mevcut Anayasa uyarınca bir bedel ödenmesi gereği vardır. Siyasal iktidar, yeni bir toprak reformu yasası çıkarıncaya kadar Çiftçiyi Topraklandırma Yasasını uygulamakla yükümlü olmak gerekir. Hükümetten bu yönde bir çaba beklemekteyiz" denilmiştir.

ZMO'nun 1979 tarihli Basın Açıklamasında da şu konulara değinilmiştir, "Demokratik Toprak Reformunu sağlayacak yasaların aşağıdaki ilkeleri kapsamasında kesin zorunluluk vardır.

1. Toprak işleyenindir ilkesi esas alınmalıdır.

2. Toprak Reformu ile toprak, köylüye bedelsiz dağıtılmalıdır. Yoksul köylüye toprağın bir bedel karşılığı verilmesi, eski toprak sahibine rant ödenmeye devam etmesi demektir. Çünkü bu bedeli kendi ücretinden ödemek zorunda kalacak böylece kısa sürede tefeci sermayeye borçlanması kaçınılmaz olacaktır.

3. Tüm yurt düzeyi toprak reformu bölgesi ilan edilmelidir. Toprak Reformu uygulama bölgeleri, aynı zamanda Tarımsal Üretim Planlaması'nın uygulama bölgesi olarak ele alınmalıdır.

4. Demokratik Toprak Reformu, Demokratik Halk Kooperatifleri ile bütünleştirilmeli ve toprak ağalarına hizmet eden Türkiye Ziraat Odaları gibi tüm

kuruluşlar kapatılmalıdır. Topraksız ve az topraklı köylünün daha çok üretme ve daha yüksek gelire ulaştırılması hedef alınmalıdır.

5. Toprak dağıtımında toprak alan çiftçiye üretim araçlarını sağlamak için uzun vadeli ve faizsiz yardım yapılmalı, çiftçinin üretim sermayesi edinmek için tefeci sermayeye faiz ödenmesi engellenmelidir.

6. Tapulama, yani arazi kadastrosunun Anayasa'nın özüne uygun kamu ve toplum yararına bir içeriğe kavuşturulması ve reform hedefleri ile uyumlu bir toprak kadastrosuna dönüştürülmesinin sağlanması gereklidir.

7. Tapulama sırasında zilyetlik hükümleriyle toprak verilmesi kuralının kaldırılması, yani 766 sayılı Tapulama Yasası'nın 33. Maddesi ve eklentilerinin yürürlükten kaldırılması sağlanmalıdır. Veya tapulama ile toprak dağıtımı aynı aşamada ele alınarak zilyetlik kuralının toprak reformu ilkelerine ve ölçülerine uygun olarak kullanılması yolu seçilmelidir.

8. Toprak Reformu, sadece feodal ilişkileri tasfiye etmek endişesinden hareket etmemeli, tarımdaki her türlü sömürüyü yok edecek ve kapitalistleşmeyi ortadan kaldıracak bir yapıya sahip olmalıdır. Toprak Reformu yasa tasarılarının hazırlanmasında, topraksız ve az topraklı çiftçilerle, demokratik kitle örgütlerinin katılımı sağlanmalıdır."

Ayrıca, HKMO ve ZMO'nun 19 Temmuz 1979 tarihli basın açıklamasında şu görüşlere yer verilmiştir. "Bilindiği gibi, Urfa'da Toprak Reformu Uygulamasıyla1 milyon 616 bin dönüm arazi kamulaştırılmış ve bölgede altyapı yatırımları için sadece Toprak Reformu Müsteşarlığı bütçesinden 1.5 milyar liralık bir harcama yapılmıştır. 1 milyon 616 bin dönüm arazinin kamulaştırılmasına rağmen sadece 230 bin dönüm arazi 1218 aileye dağıtılmıştır. Bu durumda, kamulaştırılan toprakların ancak 1/8'i yoksul köylülere dağıtılmış, dağıtılmayan araziler ise sembolik kira bedeliyle büyük toprak ağalarınca işletilmesine devam edilmiştir. Urfa'da Toprak Reformu Uygulamasının başladığı günden, yasanın Anayasa Mahkemesince iptal edilerek yürürlükten kalktığı 10 Mayıs 1978'e kadar geçen süre içinde neler yapılmıştır?

1) Toprak Reformu uygulaması için Urfa'da tamamlanan Tapulama sonuçlarına göre 16 milyon 620 bin dönüm arazinin 8 milyon 525 bin dönümü kazandırıcı zaman aşımı ve zilyetlik yoluyla büyük toprak ağalarına tapulanmıştır. Küçük köylülerin mülkiyetine geçmiş olması ya da topraksız ve az topraklı köylülere dağıtılması gereken bu toprakların, Tapulama Yasası yoluyla büyük toprak sahiplerinin mülkiyetine verilmesi yoksul köylünün hakkının gaspından başka bir şey değildir.

2) Bu yolla büyük toprak sahiplerinin mülkiyetine geçmiş bulunan arazilerin 1 milyon 616 bin dönümlük kısmı milyonlarca lira ödenerek kamulaştırılmış, böylece büyük toprak sahiplerine önce tapulanan araziler milyonlarca lira karşılığında yoksul köylülere dağıtılmak üzere geri alınmıştır.

3) Kamulaştırılan bu toprakların sadece 1/8'ini oluşturan 230 bin dönümü yoksul köylülere dağıtılmış, böylece geri kalan arazinin yine toprak ağalarının denetiminde kalması sağlanmıştır. Yasanın Anayasa Mahkemesince iptal edilerek 10 Mayıs 1978'te yürürlükten kalkması sonucu bölgedeki uygulamalar ne durumdadır?

3.a) Kamulaştırılıp dağıtımı yapılmayan 1 milyon 386 bin dönüm arazi büyük toprak sahiplerince işgal edilmiştir.

3.b) Toprak Reformu ile kendisine verilen toprağını bizzat işleyen ve gerçek üretici olan 1218 yoksul köylü ailesine dağıtımı yapılan 230 bin dönüm arazi ise; yasanın yürürlükten kalkmasıyla oluşan boşluktan yararlanan toprak ağalarınca işgal edilmiştir.

Ülkemizin bağımsızlık ve demokrasi mücadelesinin başarıya ulaştırılabilmesi ve gerici ideolojilerin halkın geri ve yoksul yığınları arasında kendine bir kitle tabanı oluşturmasının önlenmesi için demokratik nitelikli bir Toprak Reformu Yasası vakit geçirilmeden uygulamaya konulmalıdır. Odalarımız, büyük toprak ağalarının iktisadi ve siyasi etkinliğine son vererek köy emekçisini özgür yaşama düzeyine yükseltmeyi amaçlayan bir Toprak Reformu'nun tüm ülke düzeyinde uygulamaya konulması için mücadele etmeyi ve bu mücadele için yoksul köylülerin örgütlendirilmesinde demokratik kitle örgütlerinin üstüne düşeni yapmalarının demokratik bir görev olduğuna inanmaktadır."

TMMOB Demokrasi Kurultayı'nda, 1998'de şu görüşlere yer verilmiştir; "Mülkiyeti devletin olan toprak kaynaklarını, onun üzerinde yaşayanların, onu üretime dönüştürülebilmelerine olanak tanıyan, kullanım hakkı veren Toprak Reformu'nu kamuoyuna rejimi tehdit eder unsur olarak benimsetmeye çalışan ülke yöneticileri, toprağın öncelikli olan niteliklerini hiç önemsenemeden turizm, konut, sanayi alanlarına hiç sıkılmadan sunarak ulusal varlığımızı tehdit eder yapılanmayı da başarı olarak sergileyebilmiştir. Ülkenin geleceği ve kamu yararı düşünülmeksizin oluşan ortam sonucu, kırsal alanda çağdaş demokratik yaşam, üretim ve verim koşullarından uzaklaşılmış, açlık ve yoksulluk plansız göçleri hızla artırarak kent yaşamını da bozmuş toplumsal doku çürürken yanlış ve amaç dışı kullanımı sonucu toprak erozyonu, bu kullanımın sağladığı rantla zenginleşen, üretime hiçbir katkısı olmayan demokratik rejimi çökerten, sömürü yapılanmasına hizmet eden yönetimi güçlendirmiştir. Anayasal yatırımları hiçe sayan, Toprak Yasası çıkarmayan parlamenter sistem, toprakların korunarak kullanılması ve geliştirilmesi konusunda hizmet veren kuruluşları da kapatarak zorlanmadan amaçlarına ulaşan yapıyı oluşturmuştur. Parçalanan ve küçülen tarım arazileri sürecinde kırsal nüfusun % 90'ı yer almakta, az topraklı ya da topraksız olan bu nüfus, pazar için üretim yapabilen, girdileri yeterli kullanılabilen mekanize olmuş tarım işletmelerine sahip az sayıdaki kapitalist nüfusa teslim olmaktadır. Bu yapılanmada teknoloji ve bilginin üretimde doğru kullanımı ve üretimi yönlendirici yaptırımları bulunmadığından tarımsal üretimde doğru kullanımı ve üretimi yönlendirici yaptırımları bulunmadığından tarımsal üretimde girdi maliyetleri daima dünya fiyatlarının üstünde gerçekleşmiş fiyat ve kalite yönünden iç tüketici mağdur edildiği gibi dış pazar olanakları da yok edilmiştir.

Büyük toprak sahiplerinin elinde bulunan topraklar kamulaştırılmalıdır. Tarım işletmelerinde kolektif çalışma biçimlerine geçilmesi, küçük toprak sahiplerinin kooperatifler vb. üretim-dağıtım birimleri oluşturularak ekonomik hayata sokulması, küçük tarım arazilerinin kamusal ve planlı üretim amacıyla birleştirilmesi önemlidir. Toprakların mülkiyetinin Anayasanın öngördüğü kullanma hakkının kamu yararı gözetilerek düzenlenmesi, arazilerin miras yoluyla parçalanması, amaç dışı ve ekonomik olmayan kullanımını önleyeceği gibi erozyon kontrolü ve çevresel değerlerin korunmasını da sağlayacaktır.

Toprak Reformu sorunların çözümlenmesinin ön koşuludur. Doğal kaynakların varlığının korunması ve tarımsal gelişme ile ilgili birçok sorun toprak reformunun gerçekleştirilmesiyle giderilecektir…" denilmiştir.

Ayrıca TMMOB 38. Olağan Genel Kurul Bildirisi'nde, 2004 yılında; "Bugün yapılanma adı altında "Tarım Reformu" başlığı ile dayatılan ve IMF, Dünya Bankası ve DTÖ istekleri doğrultusunda hızla gerçekleştirilen Tütün, Şeker, Tarım Satış Kooperatif Birlikleri yasaları gibi birtakım yasal ve yönetsel düzenlemeler sonucu, ülkemizde tarımsal üretim kısılmakta, üretim-işletme-pazarlama alanında yabancı sermaye egemen olmaktadır. Üreticiler ve küçük köylüler üretim alanından çekilerek ucuz işgücü kaynağı, tüketiciler konumuna getirilmektedir. Tapu Yasası ve Köy Yasası'nda yapılan değişikliklerle yabancılara tanınan mülk edinimi olanağı ortadan kaldırılmalıdır. Hazine arazileri ile birlikte tarım alanlarımızın da yabancılara satışı önlenmelidir." denilmiştir.

10 KALKINMA PLANLARINDA TOPRAK REFORMU

Türkiye'de 1960'lı yıllardan sonra ekonomide özellikle planlı bir ilerleme stratejisi belirlenmiş bu bağlamda beş yılda bir kalkınma planları oluşturulmuş ve bu planlara orta ve uzun vadede hedefler de eklenmiştir. Ekonomisi bir zamanlar sadece tarıma dayanan ülkemizde, tarımsal ekonomi de bu 5 yıllık kalkınma planlarında hep yer almıştır. Türkiye'nin Toprak Reformu konusundaki hedefleri, reformun nasıl yapılacağı gibi konular da zaman zaman kalkınma planlarında yer almıştır. Bu planları sırasıyla inceleyecek olursak;

10.1 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Toprak Reformu (1963-1967)

Birinci 5 yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967) Toprak Reformu ile ilgili olarak;

"Türkiye'de tarım, geleneksel olarak özel teşebbüse bırakılan ve aile işletmelerinin yaygın olduğu bir iktisadi faaliyet koludur. Ancak Devlet önderlik etmez ve bazı faaliyetleri üzerine almazsa, bu sektörde bir gelişmenin olacağa şüphelidir. Tarımsal üretimin artması için Devletin bu sektöre sulama, enerji, yol ve haberleşme tesisleri, kredi ve pazarlama imkânları sağlaması, teknik yardımda bulunması ve toprak reformu gibi bazı temel strüktür değişmelerini gerçekleştirmesi gerekmektedir (Anonim1963).

Yine Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Tarım" bölümündeki *Gelir seviyelerindeki büyük farkların giderilmesi politikası* başlığı altında "Toprak reformu ve tarım ürünleriyle öteki emtia fiyatları arasındaki ilişkiler bu politikayla ilgilidir. Gelir dağılımının düzeltilmesine, toprak reformu gibi bünyevi ıslahat ile kooperatifleşme ve âdil vergileme yardım edecektir." denilmiştir (Anonim 1963).

Ayrıca Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Toprak Reformu *ÜRETİM ARTIŞINI DESTEKLEYİCİ TEDBİRLER ana başlığı altında* ayrı bir konu olarak ele alınmış ve toprak reformunda izlenecek yol başlıklarla ayrıca incelenmiştir. Bu başlıkta Toprak Reformunun alt başlıkları şu şekilde sıralanmıştır;

a.Toprak Reformu

a.1) Mülkiyet Dağılımı

a.1.a İşletmelerin Genişliği

a.1.b. Toprak Toplulaştırılması

a.1.c. İşletmelerin Rasyonelleştirilmesi

a.1.d. Dağıtılacak Toprak

a.2) Ortakçılık ve kiracılık şartlarının düzenlenmesi

a.2.a. Fiyat politikaları

a.3) Fiyatların stabilizasyonu [url 6].

10.2 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Toprak Reformu (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1968-1972) artık bir toprak reformundan bahsedilmemiş toprak reformu yerine içi boşaltılmış bir terim olan ve toprak reformunun yerini hiçbir zaman tutmayacak "tarım reformu" kullanılmıştır. İkinci beş yıllık planda tarım reformu kapsamında tarımsal verimin artırılması, tarımsal üretimin artırılması, kadastro ve tapulama işlerinin daha hızlı bir tempoda yürütülmesi ve işletmelerin zirai donanım aletleriyle desteklenmesi ayrıca düşük faizli krediler verilmesi yönünde kararlar alınmıştır.

"Uygulanacak Politikalar" bölümünde aşağıdaki ifade genel politika olarak belirlenmiştir.

"Topraksız ve az topraklı çiftçinin yeterli bir toprağı işleme imkânlarına kavuşturulabilmesi için tarım reformu anlayışı içinde bu çiftçilerin topraklandırılması ve kiracılık müessesesinin düzenlenmesi, toprak toplulaştırılması sağlanacaktır."

Yine İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Tarımda Gelişmenin Genel Görünüşü" başlığı altında tarımsal ilkeler ve gelişmeler belirtilmiş ve tarım reformu ile ilgili olarak şunlara değinilmiştir.

"Tarım reformu tarımsal bünyenin temelindeki aksaklıkları gidermeye yönelmiş tedbirler dizisi olarak kabul edilecektir. Tarım reformu konusunda alınacak tedbirlerden istenilen sonucun elde edilmesi ve bu çalışmaların çiftçilerimizce benimsenip desteklenmesi her şeyden önce toprağın mülkiyet durumunun hukuki yönden kesin ve açık bir şekilde tespitini mecburi kılar. Bunu sağlamak için İkinci Beş Yıllık Plan döneminde kadastro ve tapulama işlerinin daha hızlı bir tempoda yürütülmesine önem verilecektir" (Anonim 1968).

Aynı Kalkınma Planı'nda "Harita, Tapu, Kadastro" başlığında ilkeler bölümünde tarım reformu ile ilgili olarak aşağıdaki ifade de yer almıştır.

"Tarım reformu konusunda alınacak tedbirlerden istenilen sonucun elde edilmesi ve bu çalışmaların çiftçilerimizce benimsenip desteklenmesi her şeyden önce toprağın mülkiyet durumunun hukukî yönden kesin ve açık bir şekilde tespitini zorunlu kılar. Bunu sağlamak için İkinci Beş Yıllık Plan döneminde kadastro ve tapulama işlerinin daha hızlı bir tempoda yürütülmesine önem verilecek ve yurt kadastrosunun 20 yılda bitirilmesini sağlamak hedef alınacaktır." (Anonymus 1968)

"İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Hedefleri ve Stratejisi" başlığı altında tarım reformu ile ilgili olan 55. maddede şöyle denilmiştir;

"*Tarım reformu,* tarımsal bünyenin temelindeki aksaklıkları gidermeye yönelmiş tedbirler dizisi olarak kabul edilecektir."

"Tarım reformu konusunda alınacak tedbirlerden istenilen sonucun elde edilmesi ve bu çalışmaların çiftçilerimizce benimsenip desteklenmesi her şeyden önce toprağın mülkiyet durumunun hukuki yönden kesin ve açık bir şekilde tespitini

mecburi kılar. Bunu sağlamak için İkinci Beş Yıllık Plan döneminde kadastro ve tapulama işlerinin daha hızlı bir tempoda yürütülmesine önem verilecektir.

Devletin hüküm ve tasarrufunda veya özel mülkiyetinde olup şahıslara kiralanan; orman ve mer'a hudutları içindeki bozuk kültür arazisinin ıslahı ve bataklıkların kurutulması sonucu elde edilen; belirli bir büyüklüğün üstünde kalan ve düzenli işletilmeyen şahıs arazilerinin istimlak veya pazarlıkla satın alınmasıyla temin edilen kültür arazisinin mülkiyetinin topraksız ve az topraklı çiftçilere uygun şartlarla devrini mümkün kılan mevzuat çıkarılacaktır. Küçük aile işletmelerinin makine, donatım ve kredi elde etmek için gerekli malî güçte olmamaları göz önünde bulundurularak, bu gibi ihtiyaçları karşılamada ve ürünlerin pazarlanmasını sağlamada kooperatifçilik önemli bir vasıta olarak kullanılacaktır." (Anonim 1968).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda genel olarak tarımsal üretimi artırmak amacıyla yapılması gerekenler, alınması gereken önlemler ve mülkiyet yapısını düzenlemek amacıyla; tapu ve kadastro durumunun düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Topraksız ve az topraklı işletmelere toprak dağıtımı ve büyük işletmelerden fazla toprakların kamulaştırılması gibi konular artık bir toprak reformu olarak değil de tarım reformu adı altında düşünülmüştür. Her ne kadar ismi tarım reformu olarak adlandırılsa da toprak reformu için gerekli ve önemli unsurları içinde barındırdığı için bu kalkınma planı toprak reformu politikalarının ülkemizde belirlenmesi kapsamında oldukça önemlidir.

10.3 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Toprak Reformu (1973-1977)

Daha önceki kalkınma planlarında olduğu gibi Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da toprak reformu ile ilgili politikalar belirlenmiştir. Ancak toprak ve mülkiyetle ilgili her türlü oluşum ve girişimde öncelik ve altlık tapu ve kadastro işlemleri olunca bu durum kalkınma planlarında belirlenen politikalara da yansımıştır. Ne zaman toprak reformu ile ilgili bir hedef cümlesi başlasa sonu

mutlaka tapu ve kadastro işlerinin en kısa zamanda bitirilmesi gerekmektedir diye bitmiştir. Türkiye'nin gelecekle ilgili politikalarının şekillendiği bu kalkınma planlarında dahi toprak reformu konusu tapu ve kadastro işlemlerindeki sorunların gölgesinde kalmaya başlamıştır. Bu duruma sebep olarak da o günlerde topraktan ve mülkiyetten alınması gereken verginin tam olarak alınamaması, mahkemelerde devam eden davaların yüzde yetmiş, yüzde seksen civarında bir bölümünün mülkiyetle ilgili konuların oluşturması bu konunun daha ivedilikle çözümlenip daha sonra toprak reformu gibi kırsal kalkınmayı ilgilendiren konulara geçilmesi gerektiği şeklinde yorumlanmış ve planlanmıştır. Bu bağlamda Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda aşağıdaki ifadeler yer almıştır;

"Uzun Dönemde Gelişme Hedefleri" başlığı altında "Tarım ve toprak reformu ile, sulama, kurutma, tarım kredileri, tarım sigortası, şehirlerin, nazım ve imar planları tanzimi ve uygulaması, gecekondu problemi, hazine ve vakıf arazileri ile mülkiyet konusu olmayan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki kullanılmaya elverişli arazilerin kıymetlendirilmesi, arazi, bina ve tarım gelirlerinin adaletli olarak vergilendirilmesi, devlet gelirleri arasında büyük payı olan ve gayrimenkullere ilişkin olarak alınan harç ve vergilerin tam olarak tahsili, gayrimenkul karşılığı kredi alınabilmesi, kamulaştırma işlemlerinin aksamadan yürütülmesi, turizm alanlarının değerlendirilebilmesi, mahkemelere intikal eden hukuk davalarının yüzde 70 - 80 ini teşkil eden arazi ve ona bağlı ihtilafların azaltılması ve bütün bunların doğuracağı sosyal faydalar, harita ve kadastro işlerinin kısa zamanda bitirilmesini zorunlu kılmaktadır." (Anonim 1973).

Tüm bu teknik boyutunun yanında toprak reformunun sosyal boyutu da kalkınma planlarında yer almıştır. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda toprak reformu ile kırsal kesimde gelişmenin sağlanacağı ve artan refahın tüm ülkeye eşit şekilde dağıtılması için de toprak reformunun yapılması gerektiği vurgulanmıştır.

"Sosyal alandaki gelişmelerin bir başka yönü de refahın sosyal adalet içinde dağılımını sağlamaktır. Uzun dönemli gelişme içinde, bir yandan yaşama düzeyinin yükseltilmesi öngörülmekte bir yandan da mevcut dengesizlikleri de gözeterek artan refahın dengeli bir şekilde paylaşılması amaç edinilmiş bulunmaktadır. Sosyal alandaki gelişmelerin bu amaca doğru yönlendirilmesi için, en önemli araç

sanayileşmedir. Sanayileşmeyle birlikte fonksiyonel bir şehirleşmenin oluşturulması, tarım ve toprak reformunun uygulanması, istihdam olanaklarının artırılması ve tüme yaygın sosyal güvenlik, sağlık, eğitim hizmetlerinin geliştirilmesine ağırlık veren gelişme yönleri seçilmiş bulunmaktadır." (Anonim 1973).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda 1970'li yıllara gelene kadar geçen sürede toprak- insan ilişkilerini düzenleyen Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Tarım ve Toprak Reformu Kanunu çıkarılarak bu kanunlar kapsamında yapılan çalışmalara da yer verilmiş ve bu yönde yapılan çalışmalara ait rakamsal veriler de sunulmuştur.

"Cumhuriyetten bu yana toprak insan ilişkilerini düzenlemek amacıyla yapılan çalışmalar ilk olarak 1945 yılında çıkarılan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile başlatılmıştır. Bu Kanuna dayalı olarak yapılan toprak dağıtımı çalışmaları sonunda 1945 den 1970 yılı sonuna kadar 6700 köyde 450 binin üstünde aileye 22 milyon dönüm arazi dağıtılmıştır. Dağıtılan arazi için toplam olarak 300 milyon TL. dolaylarında borçlandırma bedeli tahakkuk etmiş, buna karşılık kuruluş, onarma ve yıllık işletme kredisi olarak aynı dönemde, toplam 44 milyon dolayında kredi verilmiştir. Bununla beraber, bu dönemde toprak dağıtım çalışmaları çeşitli açılardan toprak insan ilişkileri düzenlemede köklü bir değişim getirememiştir. Ancak, İkinci Plan uygulamasının son iki yılında toprak insan ilişkilerinin, tarımsal üretimi arttıracak ve tarımsal gelirinin sosyal adalet ilkelerine uygun biçimde paylaşılmasını gerçekleştirecek bir yaklaşım içinde düzenlenmesini sağlayacak çalışmalar yoğunluk kazanmış «Toprak ve Tarım Reformu ön Tedbirleri» kanunu çıkarılmış ve «Tarım ve Toprak Reformu Kanun Tasarısı» Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur." (Anonim 1973).

Ayrıca bu kalkınma planında uzun vadede köylünün her türlü gelişimi sağlanmaya çalışılmış artan refah düzeyi kırsal kesime de yansıtılmaya çalışılmıştır. Bu amaçla köylerin altyapı ve sosyal hizmetlerden yararlanması için gerekli ödenekler ve tedbirler alınmıştır. Ayrıca planlanan uygulamalarla Tarım ve Toprak Reformu kapsamında tarımda üretimi geliştirip kooperatifleşmenin artırılması ve köylüye düşük faizle kredi imkânları sunulması da amaçlanmıştır.

"Uzun dönemli perspektif içinde, köylünün yaşama düzeyinin giderek yükseltilmesi amaçlanmıştır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere yeni strateji ve plan ekonominin bütün olarak sanayileşme yönünde en hızlı şekilde gelişmesini gerçekleştirecek her türlü düzenlemeleri yapmıştır. Sektörlerdeki gelişmeler ve politikalar bu büyümenin köy hayatına yansıması için gerekli tedbirleri öngörmektedir. Planlanan gelişmeler ve politikalar özellikle, Tarım ve Toprak Reformu, tarımda üretimin geliştirilmesi, kooperatifleşme, kredi ve pazarlama etrafında yoğunlaşmaktadır. Bunu tamamlayan bir biçimde alt yapı ve sosyal hizmetlerin bir bütün halinde köye götürülmesi öngörülmektedir." (Anonim 1973).

Bu kalkınma planında dikkat çekilmesi gereken çok önemli bir husus da şu olmuştur. Tapu ve kadastro hizmetlerinin toprak reformu kapsamında olan bölgelerde daha da öncelikli olarak yapılması istenmekte ve bu doğrultuda Tapu ve Kadastro teşkilatının toprak reformu olan yörelerde kolaylık sağlaması vurgulanmaktadır.

"Kadastro çalışmaları toprak ve tarım reformunun gerektirdiği yörelere zamanında hizmet götürecek biçimde örgütlenecek, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü işlerini bu esnekliği sağlayacak şekilde düzenleyecektir." Toprak Reformu için gerekli eleman yetiştirilmesi amacıyla Tarım Meslek Liselerinde hızla su teknisyeni, hayvan sağlık teknisyeni ve tarım teknisyeni yetiştirilmesine öncelik verilmesi gerektiği de bu plan kapsamında ele alınan konulardandır (Anonim 1973).

Üçüncü Kalkınma Planı'nın devamında aşağıdaki maddeler de toprak reformu kapsamında neler yapılabilir ve nasıl yapılacaktır gibi sorulara cevap niteliğinde o zamanın öncelikleri de göz önüne alınarak belirlenmiştir.

a. Toprak ve Tarım Reformuyla «yaşama düzeyinin yükseltilmesi» «gelir dağılımının iyileştirilmesi» ve «verimlilik» amaçlarına uygun olarak topraksız ve az topraklı çiftçi ailelerinin topraklandırılması, uzun dönemde çiftçilerimizin örgütlendirilip donatılması, insan-toprak ilişkilerinin geliştirilmesi yoluyla, üretimin sürekli olarak arttırılması sağlanacaktır.

b. Bu amaçla yöresel koşullara göre belirli büyüklüğün üstünde kalanlar ile sahipleri tarafından verimli olarak işletilmeyen topraklar kamulaştırılarak, Devlete ait

ihtiyaç dışı araziler ve ıslâh edilecek arazilerle birlikte topraksız ve az topraklı çiftçi ailelerine dağıtılacaktır.

c. Topraklandırmada yeter gelirli aile işletmelerinin kurulması ve bunların korunması esas alınacak; verimliliği sağladığı ölçüde toplulaştırmaya gidilecektir.

d. Dağıtılabilecek toprakların topraksız ve topraklı çiftçi ailelerine yetmediği hallerde, bunların «istihdam sorununun çözümlenmesi» amacına uygun olarak ekonominin diğer kesimlerine aktarılmasına çalışılacak; ancak bu yoldaki çabalar «Sanayileşme» nin gecikmesine yol açmayacaktır.

e. Toprak ve Tarım Reformunun yöresel olarak uygulanması esas olacaktır.

f. İlk yılların uygulamalarında gerekli örgütün kurulması ve personel eğitimi için gerekli zaman göz önünde tutulacaktır.

g. Toprak ve Tarım Reformu uygulamasında mera, yaylak ve kışlakların bilimsel ve ekonomik esaslara göre sınırlandırılması, kullanımlarının düzenlenmesi sağlanacak, bunların bakımı ve iyileştirilmeleri ele alınacaktır.

h. Dağıtımla verilecek toprak büyüklüğünün saptanmasında «çiftçi ailelerine yeter gelir sağlama» ve «iş gücünü değerlendirme» ilkeleri esas alınacak; verilecek toprakla, kamulaştırmada mal sahibine bırakılacak toprağın en büyük ve en küçük alanlarının hesaplanmasında yöresel koşullar göz önünde tutulacaktır.

i. Yeter gelirli işletme bütünlüklerinin korunması amacıyla miras hükümlerinde gerekli düzeltmeler yapılacak, mirasın açılmasıyla işletmelerden çekilmesi gereken işgücünün ne şekilde değerlendirileceği önceden planlanacaktır.

j. Topraklandırılamayanların diğer sektörlere aktarılması ve yurt dışına işçi gönderilmesini sağlamak suretiyle sınırlı olanaklarla daha çok ailenin yeter gelir düzeyine ulaştırılması ilke alınacak ve öncelikler buna göre saptanacaktır.

k. Anayasa ilkelerine uygun olarak kooperatifleşmenin gelişmesi için özendirici tedbirler alınarak, kooperatiflerin her safhada çiftçiye yardımcı olması sağlanacaktır.

l. Kamulaştırma bedellerinin sanayi sektörüne aktarılması için gerekli özendirici tedbirler alınacak; ortaya çıkan koşullara göre bunların yeniden düzenlenmesi yoluna gidilecektir.

m. Beş Yıllık Plan ve Programların hazırlanmasında kadastro, toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesi, yol, su, elektrik, iskân, eğitim, sağlık, haberleşme gibi Toprak ve Tarım Reformu uygulaması içinde düşünülen alt yapı yatırımlarının reform uygulamasıyla uyumlu bir şekilde ele alınması ve reform bölgelerine bütün hizmetlerin birlikte götürülmesi için merkez ve taşra örgütleri arasında gerekli işbirliği, sağlanacaktır.

n. Ortaya çıkacak anlaşmazlıkları, uygulamayı yavaşlatmayacak bir hızla çözümleyebilmek amacıyla adliyede gerekli düzenlemeler yapılacak, anlaşmazlıkların bir takımının idarî uzlaşma yoluyla çözümlenmesine çalışılacaktır.

o. Mevcut koşullar göz önünde tutularak kamulaştırma bedellerinin uygun bir kısmının peşin, kalanının on dokuz yılda on dokuz eşit taksit ve yüzde altı faizle ödenerek kamulaştırma ve dağıtım işleminin onbeş yılda tamamlanabileceği hesaplanmış, her plan dönemine düşen yatırımlar buna göre saptanarak Üçüncü Plan dönemine finansman gereği Tablo 1 de özet olarak verilmiştir (Anonim 1973).

Tablo 9.1: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plan Dönemi Toprak ve Tarım Reformu Yatırım ve Krediler Hedefi

Yatırımlar	3.793.405 (Bin TL.)
Kamulaştırma Tapu-Kadastro Toprak ve Su Kaynaklarının Geliştirilmesi Mer'a İyileştirilmesi Tarımsal Yerleşim, İskan Yol-Su-Elektrik Tarımsal Yayım Eğitim, Sağlık	
Krediler	6 200 000 (Bin TL.)
Kooperatiflere Tesis ve İşletme Yıllık İşletme Donatım Yapı, Tesis	
Toplam	9 993 400 (Bin TL.)

10.4 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Toprak Reformu (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma döneminde de toprak reformu ile ilgili politikalar belirlenmeye devam edilmiştir. Bu dönemde geçmişte toprak reformu ile hedeflenen politikalar ne kadar uygulanabilmiş ve belirlenen hedefler yüzde kaç oranında tutturulmuş olduğu rakamsal değerler verilerek anlatılmaya çalışılmıştır. Ayrıca yeni hedefler belirlenirken eski hedeflerin de tekrar edildiği görülmektedir. Dördüncü Beş Yıllık Plan dönem olarak 1757 sayılı Tarım ve Toprak Reformu Kanunu'nun yürürlükten kaldırıldığı tarihten hemen sonrasına rastlaması sebebiyle

bu planda acilen yeni bir toprak reformu kanunu çıkarılarak toprak-insan ilişkilerinin tamamen yenilenmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Bu planda "Köylüye Yönelik Politikalar" bölümünde "Toprak Reformu" konusu ayrı bir başlık altında incelenmiş ve bazı hedefler tekrarlanarak ve yeni hedefler de konularak aşağıdaki şeklini almıştır.

a. "Tarımdaki toprak ve gelir adaletsizliğini gidererek toplumsal adaleti sağlamayı ve köylüyü topraksızlıktan kurtararak toprağa ve daha yüksek gelire kavuşturarak ve daha bağımsızlaştırarak ekonomik olduğu kadar siyasal bakımdan da güçlendirmeyi gözetecek, demokratik hukuk devleti ve Anayasa kuralları çerçevesinde etkili bir toprak reformu yasası hazırlanarak yasallaştırılacak ve toprak – insan ilişkileri yeniden düzenlenecektir.

b. Toprak reformu yurt düzeyinde ve öncelikle toprak dağılımının adaletsiz olduğu yörelerde hızla gerçekleştirilerek, geçimi toprağa bağlı herkesin kendi toprağını işlemesi ve tarımda ileri teknolojiye dayalı çiftçilik yapabilmesi sağlanacaktır.

c. Yaygın, güçlü ve demokratik bir kooperatifçilik hareketi toprak reformu ile içice gerçekleştirilecektir. Böylece, kendi toprağına kavuşan köylülerin üretim ve pazarlama için araçlarını, gereçlerini ucuza edinebilmeleri, ileri tarım teknolojisinden ortaklaşa yararlanabilmeleri, artan gelirlerini üretken yatırımlara yöneltebilmeleri sağlanacaktır.

d. Büyük – topraklılığın bir ekonomik, toplumsal ve siyasal baskı aracı olmasını önlemek için, Anayasa kuralı doğrultusunda, en çok toprak genişliği belirlenecek ve bunun üstündeki topraklar kamulaştırılacaktır.

e. Öncelikle toprak dağılımının adaletsiz olduğu yörelerde reform amacıyla toprağı kendileri işlemeyenlerin belirli büyüklüğün üzerindeki tarım toprakları kamulaştırılacaktır.

f. Topraksız olan ya da yeter toprağı bulunmayan köylüleri toprağa ve daha yüksek gelire kavuşturmak için Devlete ait toprakların kamulaştırılanlarla birlikte kısa sürede bedelsiz kullanıma verilmesi ve dağıtılması sağlanacaktır.

g. Devlet, toprak reformu ile birlikte, toprağın verimini artırmak için gerekli altyapıyı, kamu hizmetlerini, teknolojik olanakları ve sulama ile dağıtılabilir toprak birimlerinin çoğaltılmasını da sağlayacaktır.

h. Toprak reformunu bütün olarak hızlandırmanın, yaygınlaştırmanın gereği olduğu kadar, demokrasinin de temel kuralı olarak, reform sürecinin her aşamasında köylünün uygulamaya katılması sağlanacaktır.

i. Toprak reformu gereğince dağıtımı yapılıncaya kadar, öncelikle reform uygulaması yapılan bütün bölgelerde, 1757 sayılı Yasa uyarınca kamulaştırılan topraklarda da, Devlete ait topraklardan başlayarak, yurt düzeyinde tüm devlete ait öteki topraklardan, orman niteliğini yitirmiş olup da yasa uyarınca orman rejimi dışına çıkarılacak topraklardan, topraksız ve az topraklı köylüler yararlandırılacaktır. Bu topraklarda köylülerin hızla üretime geçmeleri, kooperatifleşme hareketi ile bütünleşmeleri sağlanacak, Devlet, yoğun devlet desteği ile bunlara katkıda bulunacaktır.

j. Tarım topraklarının Anayasa uyarınca toplum yararına kullanılmasında, alım ve satımlarında Devlet denetimi sağlanacak ve yüksek verimli, tarıma elverişli toprakların tarım dışı kullanımlar için niteliğinin değiştirilmesi önlenecektir. Kamu tarım topraklarının korunması ve çoğaltılması sağlanacaktır (Anonymus 1979).

Daha sonra aynı planın ileriki bölümünde ele alınan Kırsal Yerleşim konusunda da toprak reformu ile birlikte kırsal bölgelerin nasıl gelişmesi gerektiği yönünde politikalar oluşturulmuştur. Bu yönde yapılan çalışmalarda ilk defa köykent kavramı kullanılmıştır.

"Toprak reformu yörelerinde kooperatifleşme ile bağlantılı köykentlerin kurulmasına hız verilecek, topraklandırılan köylülerin köylerinin gerekli hizmetlerden, altyapılardan ve tarım teknolojisinden ortaklaşa ve düşük maliyetle yararlanmalarına, gelir artışlarını ortaklaşa kurabilecekleri tarımsal sanayi ya da başka sanayi kuruluşlarına aktarmalarına olanak sağlanacaktır."

Tüm planlarda olduğu gibi bu planda da toprak reformundan amaç kırsal kesimin hayat standardını yükseltmek ve artan refahı tüm ülke düzeyinde eşit şekilde

dağıtabilmektir. Diğer planlarda olduğu gibi bu planda da toprak reformu kapsamında dağıtılacak arazinin nereden temin edileceği, öncelikle kimlere dağıtılacağı, dağıtılan toprakları alan işletmelerin kredilerle desteklenmesi, bu küçük işletmelere sadece üretim yapacağı toprağı vermekle kalmayıp paralel bir gelişimle kooperatiflerin kurulup bu kooperatiflerle çiftçilerin ihtiyacı olan her türlü zirai donanımın sağlanması gibi kararlar toprak reformu politikasının ana maddelerini oluşturmuştur.

10.5 Beşinci Beş Yllık Kalkınma Planında Toprak Reformu (1985-1989)

Daha önceki tüm kalkınma planlarında toprak reformu çok ciddi şekilde ele alınmış kırsal bölgenin kalkınması için toprak reformunun olması gerektiği vurgulanmıştır. Bu amaçla reform için neler yapılacağı, nasıl bir yol izlenmesi gerektiği önceki tüm politikalara yansımıştır. Hatta öyle ki kırsal alanda köy yerleşim alanlarının geliştirilmesi, altyapı hizmetlerinin planlanması bile toprak reformu kapsamında değerlendirilmiştir.

Önceki kalkınma planında da hatırlanacağı üzere acilen yeni bir toprak reformu yasası hazırlanması gerektiği üzerinde durulmuş, bu konuda yürürlükte olan Tarım ve Toprak Reformu Kanunu'nun Anayasa mahkemesince iptal edilmesi nedeniyle uygulamada büyük boşluklar yaşanmaya başlanmıştır. Bu noktada yapılan çalışmalar sonucunda "3083 sayılı 22.11.1984 tarihli Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu" çıkartılmıştır. Bu kanunun çıktığı döneme göz atacak olursak, kanunun çıkış tarihi itibariyle daha önceki dönemde uygulanma fırsatı bulunmuş 1757 sayılı Tarım ve Toprak Reformu Kanunu'nun yarım kalan uygulamalarını düzeltmek ve tarım alanlarında sulamayı artırarak tarımsal üretimi artırmaktan başka bir amacı olmamıştır. Bu nedenle kanunun birçok maddesinde daha önce uygulaması yarım kalmış 1757 sayılı yasa kapsamında kamulaştırılan toprakların eski sahiplerine geri iadesi, kamulaştırma bedelleri ödenmiş arazilerin sahipleri eğer almış oldukları kamulaştırma bedellerini öderlerse

daha önce sahip oldukları arazileri tekrar alabilecekleri yönünde birçok maddeyi bünyesinde bulundurmaktadır. Yani toprak reformu uygulamaları için büyük bir atılım olan 1757 sayılı Tarım ve Toprak Reformu Kanunu'nun yerini tutacak bir yasa çıkarmak bir yana, eski uygulamaları düzeltmeye bile yetmeyecek nitelikte ve toprak reformu ruhundan oldukça uzak bir yasa olan 3083 sayılı kanun çıkartılmıştır. Artık tarımsal üretimi sulama alanlarını çoğaltmak suretiyle artırmayı planlayan, toprak reformundan tamamen tarım reformuna geçişin net şekilde görüldüğü dönem Beşinci Beş Yıllık Kalkınma dönemi olmuştur.

Ancak Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda toprak reformu ile ilgili olabilecek herhangi bir madde yer almamıştır. Bu durum açıkça şunu göstermektedir ki artık Beşinci Beş Yıllık Plan'dan sonra, yani 1985 yılından itibaren kalkınma planının sadece bir bölümünde tarım reformu ile ilgili bir madde yer almıştır. Türkiye acaba bu tarihten itibaren toprak reformundan vaz mı geçmiştir, yoksa toprak reformunun uygulanabilirliği karşısında siyasi bir tükenmişlik mi yaşanmıştır? Ya da kırsal kesimden toprak reformu karşılığında istenen destek inandırıcılığını mı kaybetmiştir?.. gibi birçok soru sorulmuştur. Tüm bunlara rağmen sadece aşağıdaki tek maddenin Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alması toprak reformunda politikanın bile tükenmişliğinin göstergesidir.

"Toprak sorunlarının Anayasa kuralları çerçevesinde çözümlenmesine yönelik tedbirler alınacak, tarım reformu tarımsal bünyenin temelindeki aksaklıkları gidermeye yönelmiş, tarımda teknolojik gelişme ve iktisadî verimliliği dikkate alan çiftçi gelirinin ait başına ortalama millî gelir seviyesine yükseltilmesini öngören bir tedbirler dizisi olarak düzenlenecektir." (Anonim 1985).

10.6 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında Toprak Reformu (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda tıpkı Beşinci Kalkınma Planında olduğu gibi artık toprak reformu ya da onun yerine sözü edilecek bir tarım reformundan hiç bahsedilmemiştir. Bu da gösteriyor ki artık toprak reformu konusu Türkiye'nin tarım

ile ilgili politikalarından çıkarılmıştır. Türkiye'nin politikalarının belirlendiği kalkınma planlarında toprak reformundan artık hiç bahsedilmemiş olması, bu yönde bir politik açılıma ihtiyaç duyulacak ne bir kanun ne de bir yaptırım olmayacağı durumunun habercisidir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bahsi geçen "Tarım" başlığı altında artık toprak reformu yerine üretimin artırılması için neler yapılabileceği, üretimde hava şartlarının etkisini azaltmak için tarımda modernleşme sürecinin hızlandırılması ve bunun neticesinde tarımda makineleşme, suni gübre kullanımının artırılması gibi konulardan bahsedilmiştir. Ayrıca bu dönemde sulanabilir tarım alanlarının artırılması amaçlanmıştır. Böylece yine asıl amaç tarımsal üretimin artırılması olmuştur. Artık bu kalkınma planından itibaren arazi toplulaştırması üzerinde durulmaya başlanmıştır. Sulama alanlarında projenin uygulanmaya başlanmasından önce mutlaka arazi toplulaştırması yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Bu yönde Altıncı Kalkınma Planı'nda Tarım başlığı altındaki *İlkeler ve Politikalar* bölümünde aşağıdaki ifadeler yer almıştır;

"Tarım reformu uygulamaları, teknolojik gelişmeyi ve verimliliği artırmayı esas alan, çiftçi gelirlerinin yükseltilmesini amaçlayan bir yapı içinde sürdürülecektir." (Anonim 1990).

10.7 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Toprak Reformu (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da bir önceki planda olduğu gibi konu toprak reformu kapsamı dışına çıkmış bunun yerine artık tarım reformundan söz edilmiş ve bu kapsamda sulama alanlarında toplulaştırma çalışmalarına hız verilmesi öngörülmüştür. Ayrıca tarım alanlarının tarım dışı amaçlarla kullanımını engellemek için tek bir mevzuat ve tek bir kurumun olması gerektiği konusu bu planda daha önceden toprak reformu kapsamında ele alınan konulardan birisi olarak yer almıştır. Planda tarım reformu uygulama bölgeleri seçiminde öncelikli olan Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgelerinin seçilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

“Kalkınmada Öncelikli Yörelerde ve özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde meraların ıslahı ve kullanma esasları, arazi bütünleştirmeleri ve tarım reformu çalışmalarına devam edilecektir.” (Anonim 1996).

“Köy Hizmetleri ve Tarım Reformu Genel Müdürlüklerince gerçekleştirilmekte olan arazi toplulaştırma hizmetlerinin uyumlu ve etkin şekilde yürütülebilmesi için bu hizmetlerin öngörülen Toprak Yasası içinde yer alması sağlanarak, yönetmelikler çerçevesinde yürütülmesi temin edilecektir.”

“Tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanımının önlenmesine yönelik farklı kuruluşların yetki alanları içinde kalan mevzuatın ele alınarak, kuruluşlar arası koordinasyonu ve uygulamada kolaylığı sağlayacak, yaptırım gücü olan hale getirilmesi temin edilecektir.” (Anonim 1996).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın “Hukuksal ve Kurumsal Düzenlemeler” bölümünde 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu’na maddeler eklenmesi kapsamında aşağıdaki görüş yer almıştır.

“Süratle parçalanmakta ve küçülmekte olan tarım işletmelerinin yeter gelirli aile işletmeleri olarak yaşamlarını sürdürebilmeleri amacıyla dağınık ve çok parçalı tarım arazilerinin toplulaştırılması, işletilemeyen arazilerin ve hazineye ait tarım arazilerinin alım satımlarının gerçekleştirilmesi için bir Arazi Edindirme Ofisi’nin kurulması amaçlanmaktadır.” (Anonim 1996).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve bundan önceki plandan itibaren, planlarda yer alan görüşler de gösteriyor ki Türkiye’nin toprak reformu politikaları artık yerini toprak reformunun bir maddesi olan arazi toplulaştırması odaklı politikalara bırakmıştır. Bu planda da önceki planlarda olduğu gibi toprak reformu ile ilgili herhangi bir politika belirlenmemiştir. Bunun yerine tarımsal üretimi artırmak amacıyla sulanabilir alanların artırılması ve arazi toplulaştırması gibi daha dar anlamda politikalar belirlenmiştir.

10.8 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Toprak Reformu (2001-2005)

Bu kalkınma planında tarım politikalarının artık tamamen AB (Avrupa Birliği) DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü) ve IMF odaklı olarak belirlendiği dönem olmuştur. Bu nedenle tarımdaki politikalar artık küresel anlamda Türkiye'nin konumuna bağlı olarak üretilmeye başlanmış bunun sonucunda da toprak reformu gibi daha genel ifadeler yerine tarımdaki istihdamın azaltılması, sübvansiyonların düşürülmesi, kırsal alanda yeni sanayi alanlarının oluşturulması gibi konular bu kalkınma planının tarımla ilgili ana maddelerini oluşturmuştur. Sonuç olarak Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın tarımla ilgili politikaları arasında ne toprak reformu ne de onun yerine sınırları daraltılmış bir tarım reformu politikası yer alabilmiştir. Küreselleşme ve AB sürecinde Türkiye'nin tarımla ilgili yeni hedefleri ve kırsal alanla ilgili istihdam problemleri yeni tarımsal politikalar olmaya başlamıştır.

Türkiye'nin tarımsal politikalarının artık küresel boyutta belirlendiğini Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndaki aşağıdaki ifade ile görebiliriz.

"Tarım politikalarının esasları; Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşmasının öngördüğü yükümlülükler ile AB'ye tam üyelik sürecine girerken AT Ortak Tarım Politikasında ve uluslararası ticaretteki gelişmeler çerçevesinde belirlenecektir." (Anonim 2001).

10.9 Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında Toprak Reformu (2007-2013)

İçinde bulunduğumuz yılı da içine alan bu kalkınma planı döneminde de Türkiye'nin tarımsal politikaları belirlenirken küreselleşme ve Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci etkisinde olan bir politika belirleme süreci içerisinde olmuştur. Bu etkiler tarımsal politikaların içeriğine de doğrudan yansımıştır. Türkiye'nin daha

önceki kalkınma planlarında yer alan toprak reformu politikaları zamanla tarım reformu politikalarına dönüşmüş en sonunda da günümüz tarım politikalarında artık toprak reformu ile ilgili herhangi bir politika belirlenmemiştir. Türkiye'nin dünyadaki yeni konumuna bağlı olarak küresel boyutta değişen politik konumu özellikle tarım kesimi ile ilgili keskin ve sert politikalar belirlemesine neden olmuştur. Bunun sonucunda Türkiye'de kırsal kesiminin sorunları her defasında görmezden gelen politik açılımlarla uğraşırken AB sürecinde bu sorunlara daha büyükleri eklenmiştir. Daha önceki dönemlerde çözülemeyen sorunlar artık tarımsal kesimin tasfiyesi ile sonuçlanan politikalar üretilmesine kadar gelen bir süreçle sonuçlanmaktadır. Toprak reformunun daha da önem kazandığı bu zamanda kırsal alan-insan ilişkilerini yeniden düzenleyecek geniş kapsamlı bir toprak reformu yasasına Türkiye'nin her zamankinden daha fazla ihtiyacı vardır. Ancak, bu kalkınma döneminde de Türkiye toprak-insan ilişkilerini yeniden düzenleyecek geniş kapsamlı bir kırsal kalkınma yasası ya da öncelikli politikası üretmek yerine tarımsal kesimdeki çalışan nüfusu azaltmak ve tarımsal üretimi artıracak tedbirleri almakla meşgul olmaktadır.

Dokuzuncu ve son yayınlanan kalkınma planında daha önceleri toprak reformu kapsamında değerlendirilen tarımsal alanların tarım dışı amaçlarla kullanımını önlemek amacıyla yürürlüğe girmiş yeni bir yasadan, yani 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu üzerinde durulmuş bu kanun kapsamında tarım dışı amaçla verimli toprakların yok olmasını önlemek için politikalar belirlenmeye çalışılmıştır.

"Son on yılda tarım dışına çıkarılan yüksek verimli tarım alanları toplamı 1,26 milyon hektara ulaşmış iken, 2005 yılında çıkarılan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu toprak kaynaklarının etkin kullanımı konusunda önemli bir gelişme sağlamıştır." (Anonim2007).

Ayrıca bu son kalkınma planında kırsal gelişimi sağlamak için; "Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi doğrultusunda, Kırsal Kalkınma Planı hazırlanarak uygulamaya konulacaktır." denilmiştir. Bu maddenin devamında kalkınmanın sürdürülebilir olması gerektiği ve bu doğrultuda toprak ve su kaynaklarının da sürdürülebilir şekilde kullanılması üzerinde durulmuştur.

"Toprak ve su kaynaklarının etkin ve sürdürülebilir kullanımı için üreticilere yönelik programlar uygulamaya konulacaktır." (Anonim 2007).

11 YILLIK PLANLARDA TOPRAK REFORMU POLİTİKALARI

Geçtiğimiz on yıl içinde beş yıllık kalkınma planlarından ayrı olarak yıllık hedefler belirlenmiştir. Bu yıllık planlarda da hedefler hep Avrupa Birliği kriterlerine uyum süreci içerisinde gelişim göstermiştir. 1998 yılı hedef planında tarım sektörünün gelişimi ve Tarım Politikaları, Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları kapsamında gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

11.1 1998 Yıllık Planda;

"Tarım sektörünün teknolojik ve bilimsel gelişmelerle bütünleşmesi, ekonomik ve sosyal hedeflerle uyumlu gelişmeler sağlaması, kalite ve miktar yönünden pazar için üretim yapan bir sektör olmasını temin etmek için gerekli tedbirler alınacaktır. Tarım politikalarının Avrupa Birliğine uyum çalışmaları gerçekleştirilecektir." (Anonim 1998).

1998 yıllık planda tarım ile ilgili politikaları belirleyen kamu kurumları ile özel sektör kurumlarının temsilcilerinden oluşan bir Tarımdan Yeniden Yapılanma Kurulunun oluşturulması kararlaştırılmıştır.

"Tarım sektörünün yapısal sorunlarının çözüme kavuşturulması ve belirlenen tarım politikası amaçlarına ulaşılabilmesine yönelik olarak, bu sektörde politikaları belirleyen ve faaliyetleri yönlendiren ilgili kamu ve özel sektör kuruluşları temsilcilerinden oluşan Tarımda Yeniden Yapılanma Kurulu oluşturulacaktır." (Anonim 1998).

11.2 1999 Yıllık Planda;

1999 yılı kalkınma planında toprak ve su kaynaklarının kullanımını düzenleyen yürürlükte bir kanunun ve belirlenmiş net bir politikanın bulunmayışından bahsedilmiş ve bu kapsamda planda bir özeleştiride de bulunulmuştur. Toprak Reformu sürecinden uzaklaştıktan sonra toprak insan ilişkilerini düzenleyecek herhangi bir politika belirlenememesi ülkemiz için hem zaman hem de toprak ve su kaynakları açısından israfla sonuçlanmıştır.

"Toprak ve su kaynakları kullanımının planlanması ve yönetimi konusunda ülke genelinde belirlenmiş kapsamlı bir politikanın ve sınırlı olan bu kaynakların tahsis, kullanım ve yönetimine yönelik yeterli mevzuatın bulunmayışı, doğal ve ekonomik kaynakların israfına yol açmaktadır." (Anonim 1999).

Toprak Reformu kapsamında daha önceki planlarda da alt başlıklarda hedefler arasında yer alan arazi toplulaştırması ve toprak parçalılığının önlenmesi, sulanabilir alanların artırılması gibi hedefler ayrı ayrı uygulanmaya başlanmıştır. Bu planın daha önceki kısımlarında da belirtildiği üzere toprak ile ilgili politikalarda bir birliktelik bulunmayışı bu alanda birbirinden ayrı çalışmalar yapılmasına neden olmaktadır. Sulanabilir alanların artırılması amacıyla yapılacak çalışmalar ve hedefler de 1999 Yıllık Kalkınma Planı'nda yer almıştır.

"1999 yılında 7.900 hektarlık taşkın koruma, 2.770 hektarlık toprak muhafaza, 417 hektarlık drenaj, 39.100 hektarlık tarla içi geliştirme ve 63.625 hektarlık yeni sulama şebekesinin gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Böylece 8,5 milyon hektar toplam alanın yüzde 55,5'ini teşkil eden 4 milyon 716 bin hektar alan sulanabilir olacaktır." (Anonim 1999).

Arazi toplulaştırması çalışmalarının aciliyeti ve toprak yasasının bir an önce çıkarılması gerektiği üzerinde durulmuş bu kapsamda toprakların tarımsal sınıflarının belirlenmesi gerekliliği ve tarımsal alanların tarım dışı kullanımının önlenmesinin gerekliliği üzerinde durulmuştur. "Toprakların tahsisi, korunması, sınıflandırılması, sektörel ve sektörler arası kullanım ve üretim için planlanması konularındaki hukuki

aksaklıkları ve yetki karmaşasını düzenlemeye yönelik olarak çıkarılacak Toprak Yasasının hazırlanması amacıyla Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde başlatılan çalışmalar sürdürülecektir. Ayrıca, Toprak Yasası içinde yer alması uygun olan ancak aciliyeti nedeniyle öne çıkan, arazi toplulaştırma hizmetlerinin uyumlu ve etkin şekilde yürütülmesini temin etmek üzere hazırlanan ve görüşe sunulan Arazi Toplulaştırma Kanunu Tasarısı Taslağı yeniden hazırlanacaktır." (Anonim 1999).

11.3 2000 Yıllık Planda;

Daha önceki yılda tekrarlanan bir öz eleştiri bu yılda da yani 2000 yılında da yer almıştır. Toprak ve su kaynaklarının sınırlı olmasına karşın bu alanda ülkemizde net bir politikanın ve mevzuatın olmayışı zaman ve parasal olarak israfa neden olmaktadır, denilmiştir (Anonim 2000).

"2000 yılında, 11.345 hektarlık taşkın koruma, 4.300 hektarlık toprak muhafaza, 655 hektarlık drenaj, 36.500 hektarlık tarla içi geliştirme ve 64.040 hektarlık yeni sulama şebekesinin gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Böylece, 8,5 milyon hektar toplam alanın yüzde 56,6' sını teşkil eden 4,8 milyon hektar alan sulanabilir olacaktır." (Anonim 2000).

2000 yılında yapılması hedeflenen Arazi Kullanımı ve Toprak Koruma Yasası'nın taslağının sonuçlandırılması, bu taslak çalışmanın arazi toplulaştırması ile uyumlu olarak ele alınması üzerinde durulmuştur. Çıkarılacak Toprak Yasası kapsamında toprakların sektörler arası kullanımı, sınıflarının belirlenmesi, korunması ve üretim planlaması için yetki karmaşasının giderilmesi amacıyla Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görevlendirilmesi yapılmıştır (Anonim 2000).

11.4 2001 Yıllık Planda;

2001 Yıllık Kalkınma Planı'nda ise tarımsal destekleme çalışmalarından bahsedilmiş ve bu bağlamda pilot bölge seçilerek doğrudan gelir desteği sistemi uygulamaya başlanmıştır. "Tarımda devlet müdahaleleri yerine üretimin piyasa koşullarında talebe uygun olarak yönlendirilmesini sağlamak üzere uluslar arası gelişmeleri de gözeten bir tarım politikası oluşturulması çalışmaları yürütülmektedir. Bu kapsamda 2000 yılında pilot proje olarak başlatılan doğrudan gelir desteği uygulaması 2001 yılında yaygınlaştırılacaktır." (Anonim 2001).

11.5 2002 Yıllık Planda;

2002 Yıllı Kalkınma Planı'nda da tarım reformu kapsamında yapılan destekleme yerine çiftçi kayıt sistemi oluşturularak doğrudan gelir desteği kapsamında destekleme yapılması vurgulanmaktadır. Daha önceleri toprak reformu kapsamında çiftçi desteklemelerinin sağlanması düşünülürken 2002 yılına gelindiğinde artık bu kavramın tarım reformu kapsamında bile ele alınmaması gerektiği vurgulanmaktadır. Artık 2000 li yıllarda toprak reformu bünyesinde ele alınan tüm detaylar parça parça ele alınmakta ve toprak reformu ruhundan oldukça uzak olmaktadır. Bu kapsamda 2002 Yıllık Kalkınma Planı'nda şu ifadeler yer almaktadır; "Tarım Reformu Uygulama Projesi ile fiyat ve girdi desteği şeklindeki tarımsal desteklerin yerine, doğrudan gelir desteği sistemi ile desteklerin çiftçilere yönlendirilmesi, çiftçi kayıt sisteminin oluşturulması, alternatif ürüne geçişin sağlanması, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin yeniden yapılandırılması öngörülmektedir." (Anonim 2002).

2002 Yıllık Kalkınma Planı'nda Tarım Reformu uygulamalarının Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülen Dünya Bankası kredileri kapsamında yürütüldüğü söylenmiştir. Artık 2000 li yıllardan itibaren tarım ile ilgili tüm politikaların

belirlenmesinde Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası (WB) gibi küresel anlamda Türkiye'ye parasal yardımda bulunan örgütlerin kontrolünde politikalar belirlenmiştir. Ekonomik olarak bağlılık politika üretilmesinde kısır döngü sürecine girmiş, Türkiye tarımının dünya tarımı karşısında erimesine yol açmıştır. Ayrıca 2002 Yıllık Kalkınma Planı'nda geçen şu ifadeler de toprak reformundan uzaklaşan Türkiye'nin toprak politikalarında tükenmişliğin bir göstergesidir. "Toprak ve su kaynaklarının kullanım ve yönetimine yönelik yeterli mevzuatın bulunmayışı, yatırım programlarında yer alan proje paketinin ve bekleyen proje stokunun büyüklüğü, detaylı toprak etütleri ve arazi kullanım planlarının bulunmayışı, tarım alanlarının tarım dışı kullanımındaki artışlar, mevcut arazilerin miras ve satış yoluyla bölünerek küçülmesi, tarımsal alt yapı hizmetlerinden sorumlu kuruluşlar arasında yatırımların senkronizasyonu ve yatırımların geri ödenmesinde izlenen yöntemde yaşanan problemler, doğal kaynaklar üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır." (Anonim 2002). Ayrıca bu yılda Sulamanın yanı sıra verim artışı sağlamaya yönelik arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetlerinde, 2001 yılı sonu itibarıyla 311 bin hektarı toplulaştırmalı olmak üzere toplam 988 bin hektar alanda hizmetin gerçekleşmesi beklenmektedir.

11.6 2003 Yıllık Planda;

2003 Yıllık Planı'nda da Tarım Reformu uygulama projesi için Dünya Bankası destekli proje yürütülmesine karar verilmiştir. Bu proje ve proje kapsamında yapılacaklar kalkınma planında şu şekilde geçmektedir; "Dünya Bankasından sağlanan 600 milyon dolarlık kredi ile, Hazine Müsteşarlığı tarafından 2005 yılına kadar yürütülecek olan Tarım Reformu Uygulama Projesi başlatılmıştır. Proje ile tarımsal desteklerin fiyat ve girdi desteği yerine, doğrudan gelir desteği sistemiyle çiftçilere yönlendirilmesi, çiftçi kayıt sisteminin oluşturulması, alternatif ürüne geçişin sağlanması, tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin (TSKB) yeniden

yapılandırılması amaçlanmaktadır.”(Anonim 2003). Görüldüğü üzere toprak reformu yerine kullanılan tarım reformu kavramı toprak reformunun ana ilkelerinden birçoğunu hiç ele almazken sadece tarımsal üretimi artırmak amacıyla Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi kuruluşlardan sağlanan kredilerle ürün bazında destekleme sistemine geçilmiştir.

11.7 2004 Yıllık Planda;

2004 Yıllık Kalkınma Planı’nda GAP bölgesinde proje kapsamında toprak reformu çalışmaları ile ilgili olarak şu ifadeler geçmektedir; “GAP Bölgesinde sulanan ve sulanamayan alanlar arasındaki gelişmişlik ve gelir farklılıklarını gidermeyi amaçlayan kırsal kalkınma projesi; küçük, topraksız ve ekonomik açıdan sıkıntılı çiftçilere ulaşılarak mikro kredi imkânları ile üretkenliklerini artırmayı hedeflemektedir.” (Anonim 2004).

11.8 2006 Yıllık Planda;

2006 Yıllık Kalkınma Planı’nda da toprak reformu kapsamında ele alınan konular daha önceki yıllarda olduğu gibi ayrı ayrı değerlendirilmiş ve bu konuda öncelikler belirlenmiştir. Belirlenen öncelikli konularla ilgili resmi kurum belirlenmiş ve bu kapsamda neler yapılacağı da açıklanmıştır.

11.9 2007 Yıllık Planda;

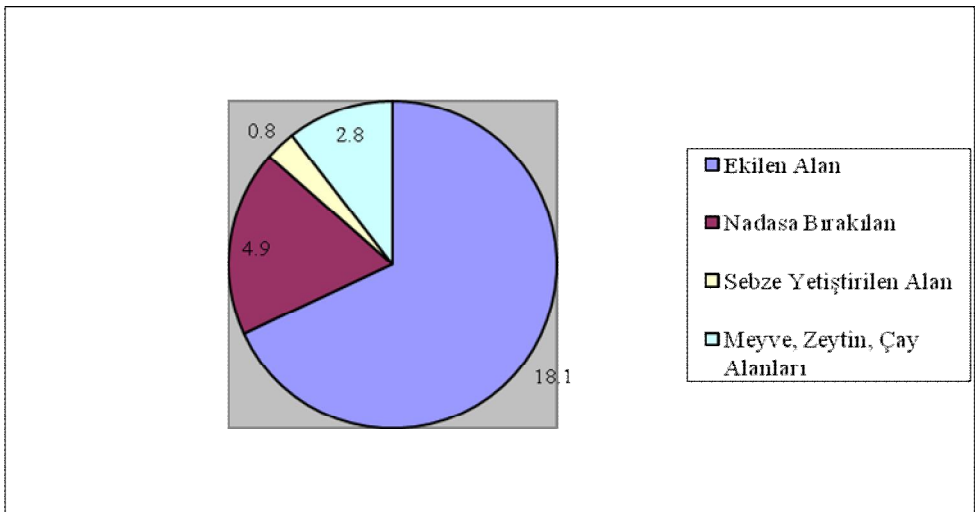
"Tarım Destekleri" başlığı altında özellikle Doğrudan Gelir Desteği ve Çiftçi Kayıt Sistemlerinin oluşturulması ile ilgili konu üzerinde durulmuştur. Ancak ne yazık ki (DGD) ile de toprak-insan ilişkilerindeki problemleri kalıcı olarak çözecek bir çözüm olamamıştır. Avrupa ülkelerinin tarım ürünlerini sattığı büyük bir Pazar haline gelen ülkemizde Dünya tarım pazarında rekabet edemeyen ürünlerin devlet desteklemeleri ile yetiştirilmesi ve Pazar fiyatı üzerinden devlet tarafından alınması oldukça düşündürücüdür.

"2005 yılında yüzde 64 seviyelerinde gerçekleşen Doğrudan Gelir Desteği (DGD) ödemelerinin destekleme bütçesindeki payı 2006 yılında yüzde 55'e gerilemiştir. Bu destek kapsamında, uygulamanın başlangıcı olan 2001 yılında 12,2 milyon hektarlık alanda üretim yapan 2,18 milyon çiftçiye DGD ödemesi yapılmış olup, 2005 yılında kayıt altına alınarak ödeme yapılan çiftçi sayısı yüzde 26 artış göstererek 2,75 milyon kişiye, kayıt altına alınan alan ise 17 milyon hektara ulaşmıştır. 2005 yılında başlatılmış bulunan, alan başına temel DGD ödemesine ek olarak, toprak analizi yaptıran, sertifikalı tohumluk kullanan ve organik tarım faaliyetinde bulunan üreticilere ilave DGD ödenmesi uygulamasına devam edilmektedir. Ayrıca, 2005 yılında başlatılan alan bazlı mazot ve gübre desteği uygulamasına 2006 yılında devam edilmiştir. Bütün bu tarımsal desteklerden faydalanmak için Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı olma şartı getirilmiştir. Sektörde DGD ödemesi ile sağlanmaya çalışılan gelir istikrarı dışında kalan ihtiyaçlara yanıt verebilmek amacıyla, 2004 yılında uygulamaya konulan Tarım Strateji Belgesinde (2006-2010) yer alan öngörülere uygun olarak; 2006 yılında 5488 sayılı Tarım Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile temel olarak, tarım politikalarının konuları ve amaçları, tarımsal destekleme politikalarının ilke ve öncelikleri, desteklemelerin hangi programlar ile yapılacağı belirlenmiş; üreticilerin üretim planlaması yapabilmelerini sağlayacak ve bunun için kısa dönem tercihlerinden çok fazla etkilenmeyen istikrarlı bir ortamın oluşturulması amaçlanmıştır. Bu amaca uygun

olarak, tarımsal destekler yeniden yapılandırılmakta olup, DGD ödemeleri de üretime ilişkin politika araçları ile birlikte ele alınmaktadır.

2006-2010 döneminde uygulanacak ve gerçek ve tüzel kişilerin tarım ürünlerinin işlenmesi, değerlendirilmesi ve pazarlanmasına yönelik ekonomik yatırımlarının desteklenmesini amaçlayan Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı yürürlüğe girmiştir." (Anonim 2007).

Bu yıllık planda tarımsal yapının mevcut durumu hakkında bilgi verilmiş, tarımın GSYİH içindeki payı, nüfusun istihdamında tarımın yüzdelik dilimi hakkında da bilgi verilmiştir. "2005 yılında yüzde 5,6 büyüyen tarım sektörünün GSYİH içindeki payı yüzde 10.3, istihdam içindeki payı ise yüzde 29,5 seviyesinde kaydedilmiştir. Arazi parçalılığı, işletme ölçeklerinin küçük olması ve örgütlenme yetersizliği gibi yapısal sorunlar yanında, tarımın hala önemli bir istihdam kaynağı olması gibi nedenlerle sektörde dönüşüm ihtiyacı sürmektedir. Diğer yandan, AB ile yürütülen tarama sürecinde öne çıkan hususlar da göz önüne alınarak, tarım ve kırsal kalkınma, gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı ile balıkçılık mevzuatının AB müktesebatına uyumuna ilişkin hazırlıklar devam etmektedir." (Anonim 2007).



Şekil 11.1 : 2005 Verilerine Göre Tarımsal Alanların Kullanımı (Milyon Hektar)

Şekilde de gösterildiği gibi 2007 Yıllık Kalkınma Planı'nda tarımsal alanların kullanımını 2005 verilerine göre gösterilmiş ve tarım sektörünün tüm uğraşlara rağmen büyüme gösterdiği üzerinde durulmuştur. AB uyum sürecinde önemli bir politika olan tarımsal istidamın azaltılıp tarımın ülke ekonomisindeki payı daha aşağı seviyelere çekilmeye çalışılmıştır. Bu anlamda tarımın istenilen seviyelerde olmayışının en önemli nedeni yeni istihdamın sağlanamaması olarak gösterilmektedir.

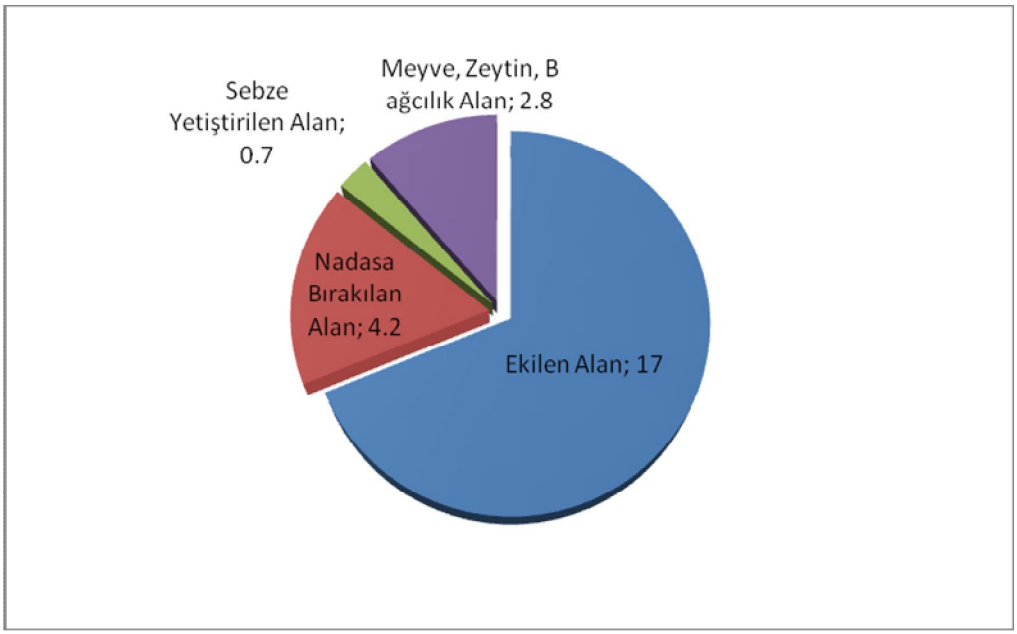
Tarımsal politikalarda özellikle tarımsal alanların tarım dışı kullanımı önlemek ve tarım alanlarından optimal şekilde çevreci ve doğal koşullar bozulmadan üretim yapmayı öngören 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu ile ilgili şu ifadeler yer almaktadır. "Yaygın erozyon sorunu ve tarım dışı kullanımlara tahsisi neticesinde verimli tarım alanlarının daralması yanında, yanlış gübreleme ve ilaçlama uygulamaları sonucundaki bozulmalar gibi nedenlerle tarım toprakları nicelik ve nitelik kaybına uğramaktadır. Toplam tarım alanlarının 16 milyon hektarında erozyon problemi yaşanmaktadır. Yüksek verimli tarım alanlarının 1,3 milyon hektarı, son on yılda tarım dışı amaçlara tahsis edilmiştir. 2005 yılında yasalaşan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun bu sorunun giderilmesine olumlu yönde katkı sağlaması beklenmektedir." (Anonim 2007).

11.10 2009 Yıllık Planda;

2009 yılına geldiğimizde yıllık planda tarımsal hedefler kısmında mevcut tarım durumu hakkında bilgi verilirken 2007 yıllık planda % 5.6 büyüyen tarım sektörünün iki sene geçmesine rağmen % 6.8 oranında küçülmesi oldukça düşündürücüdür. Bir yandan küresel bazda fiyatlarla mücadele eden tarım kesimi diğer taraftan da gittikçe küçülen, verimsizleşen daha karmaşık bir duruma gelen tarımsal yapı içinde adeta çöküşe doğru gitmektedir. Bu doğrultuda 2009 Yıllık Planda aşağıdaki ifadeler toprak reformunun neden güncelliğini koruduğunu göstermektedir.

"2007 yılında yüzde 6,8 oranında küçülen tarım sektörünün GSYİH içindeki payı da yüzde 8,9'a gerilemiştir. Bu daralmanın en önemli nedeni 2007 yılında tüm dünyada yaşanan ve ülkemizde de şiddetli bir biçimde hissedilen kuraklık olmuştur. Sektörün toplam istihdam içindeki payı azalarak 2006 yılındaki yüzde 27,3 seviyesinden 2007 yılında yüzde 26,4'e düşmüştür. Arazi parçalılığı, işletme ölçeklerinin küçük olması ve örgütlenme yetersizliği gibi yapısal sorunlar nedeniyle sektörde dönüşüm ihtiyacı sürmektedir. Diğer taraftan, tarım ve kırsal kalkınma, gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı ile balıkçılık mevzuatının AB müktesebatına uyumuna ilişkin çalışmalar devam etmektedir." (Anonim 2009).

Yukarıdaki durum değerlendirmesinde de görüldüğü üzere aslında tarımsal sektördeki düşüşün nedeni olarak kuraklık gösterilmekte ise de bu durumun arkasında yatan asıl neden tarımsal politikalarımızın bugüne kadar yaşanan sorunlara kalıcı çözümler getirememesi ve bununla birlikte üretimimizin de hala doğal şartlara (yağmur, dolu, kar vb. olaylar) bağlı olması durumu toprak-insan ilişkilerinde gelinen durumu açıkca göstermektedir.



Şekil 111.2 : 2007 Verilerine Göre Tarımsal Alanların Kullanımı (Milyon Hektar)

Şekil 2' de görüldüğü gibi 2005 yılından sonra 2007 yılına kadar geçen iki senelik sürede ekilen alanlarda ciddi şekilde bir düşüş gözlenmektedir. Toprak reformu ile ilgili çalışmalarda hedefler belirlenmiş bu konuda kanun, tüzük ve yönetmelik çıkarmada ve uygulamada gerekli başarı gösterilememiş bunun neticesinde 1945 yılında başlayan serüvenin sanki başında imiş gibi çalışmalar yeniden tekrar tekrar yapılmaktadır. Aşağıda geçen ifadeler bunun açık bir göstergesidir.

"5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda 2007 yılında yapılan değişiklik çerçevesinde, 2008 yılında DSİ Genel Müdürlüğü tarafından ilk aşamada yaklaşık 160 bin hektar sulama şebeke sahasında arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri programlanmıştır. Projelere başlanmak üzere, bu Kanunun uygulama esaslarını belirleyecek tüzük çalışmalarının sonuçlanması beklenmektedir." (Anonim 2009).

12 SÜRDÜRÜLEBİLİR ARAZİ YÖNETİMİ KAPSAMINDA TOPRAK REFORMU ÇALIŞMALARI

Son yüzyıl içerisinde büyümeden kaynaklanan küreselleşme problemi beraberinde toprak kullanımı ile ilgili algılayışın farklılaşmasına neden olmuştur. Bilim ve teknolojideki gelişmelere bağlı olarak insanların yaşamlarını sürdürebilmeleri için sadece günü kurtaran planlamaların dışında gelecek nesillerin de düşünüldüğü sürdürülebilir yönetişimler tasarlanmaya başlamıştır. Teknolojik gelişmelere parelel olarak değişkenlik gösteren bu durum toprak ile ilgili olarak sürdürülebilir kalkınma (sustainable development), toprak yönetimi (land management) gibi kavramları beraberinde getirmiştir.

Türkiye'nin son ihtisas raporlarında ısrarla üzerinde durduğu bir konu olan sürdürülebilir ekonomik modellerin ülkemizce de oluşturulması bu gerekliliğin bir göstergesidir. Özellikle 1980'lerden sonra Türkiye tarımının küreselleşme sürecinin etkisiyle Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Uluslar arası Para Fonu gibi kuruluşların denetiminde belirlediği politikalarında sürdürülebilir arazi yönetimi konusunda yapılması gerekenler belirlenmeye çalışılmıştır. Toprak reformu gibi toprak-insan ilişkilerini özellikle mülkiyet tabanlı olarak topyekün yeniden düzenleyecek bir süreçte sürdürülebilir bir arazi yönetiminin dışında gelecek nesiller düşünülmeden, sadece kendi içerisinde tutarlı, günü kurtaran çözümlerin olacağı bir toprak reformu anlayışının yetersiz olacağı bir gerçektir. Bu kapsamda ihtisas raporlarında şu ifadeler tarımda sürdürülebilirliğin olmasını vurgulamaktadır; "Doğal kaynakların korunmasını esas alan dengeli ve çevreyle uyumlu tarımsal altyapının oluşturulması ile sürdürülebilir bir tarımsal kalkınma sağlanmasıdır [url 6].

Dünya'da sürdürülebilir kalkınma stratejisi ilk defa 1987 yılında Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nca hazırlanmış ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen "Ortak Geleceğimiz" (Our Common Future) adlı raporda; "bugünün gereksinimlerini, gelecek kuşakların gereksinimlerini de karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılamak" olarak tanımlanmıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda Uluslar arası Ölçmeciler Birliği (FIG) ve BM, küreselleşme ve sürdürülebilir

kalkınmanın getirdiği yeniden yapılanma zorunluluğunda toprak yönetimi ve taşınmaz idaresi kavramlarını ortaya koymuştur.

FIG ve BM'nin 1999 yılında ortaklaşa yayımladıkları "Sürdürülebilir Kalkınma için Taşınmaz İdare Sistemleri Bathurst Bildirgesi'nde toprak yönetimi; "toprağın kıt kaynak olarak hem ekonomik hem de çevresel açılardan sürdürülebilir kalkınmaya yönelik yönetimiyle ilişkili eylemlerin tümü olarak tanımlanmıştır.

FIG başkan yardımcısı Stig Enemark'a göre arazi idare sistemleri yüksek seviyede siyasal ve politik desteğe ve itibara gerek duymaktadır. Kadastro sistemleri, arazi politikalarını yürürlüğe koyarken mülkiyet değeri ve arazi kullanımı konularındaki tespit, kayıt ve bilgi yayma işlemleriyle ilgili geniş kapsamlı arazi idare sistemlerinin veya altyapılarının ana unsuru olarak görülmelidir. Dolayısıyla uygun arazi idaresi sistemleri ekonomik, sosyal ve çevresel sürekliliğe doğru olan sağlıklı arazi işletiminin temelini oluşturur.

Bu konuda, FIG, UN (United Nations), Dünya Bankası, EU (Avrupa Birliği) gibi kuruluşlar ve yine tüm arazi/etüt idari toplumu şunu anlamalıdır ki kalıcı idari altyapıları için artan talep, özellikle uygun eğitimi, profesyonel ve kurumsal standartları geliştirmekle ilgili olan kapasite oluşturulmasının bazı temel bakış açılarını içerir. Bu üçüncü milenyumun eşiğinde karşılaşılabilecek önemli bir noktadır. Arazi idare sistemleri bu nedenle yüksek düzeyde politik destek ve itibara gerek duyar (Enemark 2005).

FIG kapsamında sürdürülebilir bir arazi yönetiminin olması için profesyonel kurumların oluşturulması ve üniversitelerde uygun bir eğitimin sağlanması bu üçüncü milenyumun eşiğinde en önemli gerekliliktir. Bu nedenle, sadece Kadastro dan ziyade Kadastro Sistemleri veya Kadastro Altyapıları hakkında konuşmak anlamlı olacaktır. Bu sistem veya altyapılar, arazi parsellerinin tanımı, hak kayıtları, arazi veya mülkün değer ve vergilendirilmesi ve arazinin mevcut ve muhtemel kullanımları arasındaki karşılıklı etkileşimleri içerir.

İnsanoğlu ilişki tesis etmede dinamik bir yapıya sahiptir ve toplumsal gelişim içindeki genel eğilimlere cevap olarak zamanla değişebilir bir yapıdadır. Aynı

şekilde, sistemler bu toplumsal gelişim eğilimlerinin temelini oluşturduğu sürece arazi sistemlerinin rolü de zaman içinde değişir.

Tablo 12.1 : Batı Kadastro Sisteminin Oluşumu (Williamson ve Ting, 1999)

	Feodalizm - 1800	**Endüstriyel devrim 1800-1950**	**Savaş-sonrası Yeniden yapılanma 1950-1980**	**Bilgi devrimi 1980 -**
Arazi oluşumunda insan unsuru	Zenginlik olarak toprak	Eşya olarak toprak	Nadir kaynak olarak toprak	Toplumun nadir kaynağı olarak toprak
Kadastro uygulamalarının oluşumu	Mali Kadastro. Arazideğerlendirme ve vergilendirme paradigması	Yasal kadastro. Arazi pazar paradigması	Yönetimsel Kadastro. Arazi işletim paradigması	Çok-amaçlı Kadastro. Sürekli gelişim paradigması

Tablo 12.2. Toprak düzenlemelerinde Türkiye'deki mevcut durum ve tasarıların Batı Avrupa ülkeleriyle karşılaştırılması (Demirel vd. 2004).

Nitelikler	AB Ülkeleri (Batı Avrupa)	Türkiye'deki Durum	Türkiye'deki Tasarılar
Sürdürülebilirlik stratejisi	Var	Yok	Net değil
Çevresel etki değerlendirmesi	Yapılıyor	Yok	Yok
Tarım alanlarının düzenlenmesi	Var	Var	Var
Kırsal alanların düzenlenmesi	Var	Yok	Yetersiz
Toprak kullanım planlaması (boş bırakma, ürün çeşidi, yeni yerleşim alanlarının ayrılması)	Var	Yok	Var
Planlamaya çiftçilerin ve sivil toplum örgütlerinin katılımı	Var	Yok	Yok
Çiftçilerin maliyete katılımı	Var	Yok	Yok
Kamulaştırma amaçlı toplulaştırma	Var	Yok	Yok
Köy yenileme-canlandırma	Var	Yok	Net değil
Çevre koruma	Var	Yok	Var
Kırsal görünümü geliştirme	Var	Yok	Net değil
Özel tarım alanlarının arazi toplulaştırma için ele alınması	var	Yok	Yok
Kırsal alanlara ilişkin tüm planların kırsal toprak düzenleme kuruluşu tarafından eşgüdümlendirilmesi	Var	Yok	Yok

12.1 Harita Mühendisliğinin Toprak Reformu ve Arazi İdare Sistemlerindeki Rolü

Mesleğimiz günümüz şartlarında arazi idaresi ve arazi yönetimi gibi konulardan ziyade daha çok geometri ve matematik ağırlıklı olarak eğitim faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu nedenle konu ile ilgili olarak eğitimsel, kurumsal, profesyonel standartlar geliştirilip tüm dünyada mesleğimizin politikalarına yön veren FIG kapsamında da bazı standartların geliştirilmesi gerekmektedir.

12.1.1 Eğitimsel standartlar

Eğitimsel standartların geliştirilmesinde birden fazla meslek disiplini ile oluşturulacak bir arakesitin yönetiminde arazi idaresi ve arazi yönetimi konusunda karar verilmedir. Bu konuda "Bir arazi idaresini etüt eğitimine yaklaştırdığımızda odağı bir mühendislik disiplinine benzer olmaktan çıkarmak durumunda kalırız. Arazi idaresinin gelişimi ve yeterli sistemlerinin yürütülmesi için daha fazla yönetimsel ve bilimler arası bir dikkate gereksinim duyarız. Arazi idaresi için gerekecek ileriye dönük bir eğitim profili Ölçme Bilimi ve Arazi İşletimi alanlarından oluşmuş olmalıdır ve Uzamsal Bilgi Yönetiminin geniş bilimlerarası paradigması içindeki katıştırma ile desteklenmelidir (Enemark ve Prendergast 2001).

12.1.2 Profesyonel standartlar

Sürekli gelişim destekli uzamsal bilgi devrimi ve tekamül etmekte olan arazi işletim paradigması son yirmi yılda profesyonel yapılar üzerinde çok etkin bir rol oynamıştır. Arazi ölçme gibi meslekler, geleneksel hizmetleri elde etme çabasındayken uzamsal bilgi devrimini uyarlamak için yeniden tasarlanmış ve yeniden keşfedilmiştir.

Uluslararası arazi ölçme iş kolları ve ulusal kuruluşlar modern bir bilimlerarası profil içeren bu davete ve gelişim yapılarına adapte olmak durumundadırlar. Bu, bahsi geçen modern rolü üstlenmek için, uygun etik prensipler ve profesyonel iletimin model kodlarının kabulünü içerir (Anonymus 1998).

Arazi ölçüm mesleğinin profili, üçüncü milenyumda, teknik etüt ve haritalama profesyonellerinin bir karışımını, pratisyenleri, uzamsal veri yöneticilerini arazi ve çevresel kaynak yöneticilerini (devlet sektörü ve özel sektörde) ve arazi işletim konularında yasal ve mali danışmanları içerecektir.

12.1.3 Kurumsal standartlar

Uygun bir kurumsal ve organizasyonel altyapı oluşturmak ileride arazi yönetiminde sürekliliği yakalamak için en önemli unsurlardan biridir. Değişen hükümetlerin ortak bir tavır içinde altyapıyı değiştirmeden kurumsallaşması arazi yönetimi konusunda sürekli bir ileri ivmenin yakalanmasında çok etkilidir. Bu standardın oluşmasından sonra arazi ile ilgili her türlü faaliyetin takibi kolaylaşmaktadır. Arazi kullanımı, arazi transferleri, vergilendirme gibi konularda uygun bir standart da yakalanabilmektedir.

Bir başka kurumsal sorun ulusal politika-oluşturma ve yerel karar-verme arasındaki uygun dengenin oluşturulması konusundadır. Bu dengenin oluşturulması aşamasında resmi kurumlara büyük görevler düşmektedir. Gerekli yasal düzenlemelerin ulusal arazi politikaları kapsamında yereli rahatsız etmeden yapabilmek için yine kurumsal standartların oluşması önemlidir.

12.1.4 FIG'ın rolü

FIG uzamsal veri altyapıları bulunduran arazi idare sistemlerini tasarlama, inşa etme ve yönetmede gerekli olan kapasiteyi geliştirmede önemli bir rol oynar. Son 10-15 yıl süresince FIG, ekonomik, sosyal ve çevresel süreklilik bazında "üç misli taban çizgisi " elde etmede temel oluşturan sağlıklı arazi idaresinin önemini açıklamada lider bir rol üstlenmiştir. UN, FAO, HABITAT ve özellikle de Dünya Bankası gibi uluslararası organizasyonlar bu işlem içinde kilit rol oynayan aktörlerdir. Bu kapsamda FIG bir çok yayın yapmıştır. En son eser, Aguascalientes'in "Statement on Development of Land Information Policies in the Americas" dır. Bu eser FIG'ın başrolü oynadığı UN/FIG/PCIDEA ortak yapımıdır (Enemark 2005).

Bu konuda önemli olan küresel trendleri dikkate alırken bu tür sistemlerin her zaman ilgili ülkenin değişik coğrafi ve kültürel ön koşullarına özgü tasarımları olacağını da göstermelidir.

Prensip olarak arazi idare sistemi, belirli bir yargı merciinin veya devletin tanıdığı insanlar ile arazi arasındaki sosyal ilişkiyi yansıtır. Böylesi bir sistem sadece GIS değildir. Diğer taraftan, Arazi İdare Sistemleri kendi içinde bir son değildir ancak daha geniş ulusal arazi yönetimi çerçevesinde arazi politikalarının uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. Arazi idare faaliyetleri, yine de sadece teknik veya idari işlemler olarak kalmamaktadır. Faaliyetler temelde siyasi olup toprak mülkiyetine, arazi pazarlarına, arazi vergilendirilmesine, arazi kullanım kontrolüne, arazinin geliştirilmesine ve çevre yönetimine ilişkin insanları, hakları ve arazi nesnelerini ilgilendiren kabul edilmiş sosyal kavramları yansıtmaktadır. Bu nedenle arazi idare sistemleri yüksek düzeyde siyasi desteğe ve kabul görmeye gerek duyar (Enemark 2005).

Toprak reformu gibi toprak insan ilişkilerini düzenleyen bir konunun bugün küresel anlamda bu konuda söz konusu olan arazi idare sistemleri dışında değerlendirilip sonradan uyum sürecinde tekrar ele alınması hem emek hem de zaman kaybı olacaktır. Bu nedenle toprak reformu ile ilgili yapılacak her türlü projede ülkenin değişik coğrafi ve kültürel şartları da göz önüne alınarak bu konuda

Dünya Bankası'nın da kredilendirme desteği de alınmalıdır. Böylece yapılacak toprak reformu hem ulusal arazi idare politikaları ile uyum içerisinde olurken diğer taraftan yerel anlamda da işletmeleri her bakımdan koruyacak bir yasal sürecin oluşması ve kurumsal standartların yakalanmasına olanak sağlanmalıdır. Sürecin baştan sona siyasi bir destek istediği göz önüne alınacak olursa bu konuda oluşturulacak standartların ve kapasite geliştirilmesinin önemi artmaktadır. Çünkü standartlar ne kadar oturmuş olursa ve kapasite ne derece yüksek olursa o derece siyasi baskı yumuşatılmış olacaktır. Toprak reformu her ne kadar siyasi destek isteyen bir süreç olsa da bu sürecin hükümet siyaseti yerine tamamen standart hale getirilmiş devlet siyaseti olması sürdürülebilir bir politikanın en önemli ayağını oluşturacaktır.

13 YURT DIŞINDA TOPRAK REFORMU UYGULAMALARI

Türkiye dışında toprak reformu konusunda yapılan çalışmalarda özellikle vergilendirme ve toprak reformunun paralel şekilde işlendiği görülmektedir. Toprak reformunun son zamanlarda basında da görüldüğü üzere Bolivya örneği gündemde olan uygulamalardan biridir. Aşağıda Bolivya, Meksika, İskoçya, Japonya, İran, Rusya ve Mısır'daki toprak reformu uygulamaları hakkında bilgiler verilecektir.

13.1 Bolivya'da Toprak Reformu

Morales'in toprak reformu planına göre, Achacachi'de yaşayan onlarca aileye Bolivya'nın doğusundaki arazilerde toprak sözü verildi. Ancak Morales'in Sosyalist gündemine dahil bu plan, doğudaki kırsal bölgede büyük çiftçilerin başını çektiği şiddet olaylarıyla engelleniyor.

Bolivya'nın zenginliği

Bolivya'nın zenginliği, geleneksel olarak And Dağları'nın tepelerindeki gümüş madenlerinden geliyor, ancak 1960'lı yıllarda Avrupa, Asya ve diğer bölgelerden gelen aileler doğudaki düzlük arazilere gidip şeker kamışı, pirinç, fasulye üretimine girişti. Ülke batıdaki yüksek bölgelerde yaşayan yoksul yerli halk ile daha düşük bölgelerde yaşayan daha zengin halk arasında bölündü.

Toprak sahiplerinin yüzde 1'i, tüm tarım alanlarının yüzde 66'sına sahip oldu. Yerli halkın arasından çıkan ilk devlet başkanı olan Morales, 2006 Ocak ayında iktidara geldikten sonra ilk olarak enerji sektörünü, madencilik projelerini ve telefon

şirketini millileştirdi, yoksullukla mücadeleye girişti. Doğu bölgelerindeki direnişe rağmen ülke çapında bir popülariteye sahip oldu ve ağustos ayında yapılan referandumda yüzde 67 desteğe ulaştı.

Evo Morales, ekonomide devlet kontrolünü artırdı, yüzlerce yerliye toprak dağıttı. Şimdiye kadar yalnızca devlete ait topraklar dağıtıldı, özel mülkiyete ait toprakların yeniden paylaştırılmasına yol açacak yeni anayasada toprak mülkiyetine getirilen sınırlama, 50 bin hektardan 5 bin hektara çekiliyor. Morales Hükümeti, 2011 yılına kadar 8 milyon hektarlık bir toprağın yeniden dağıtımı ile 200 bin aileye daha yardımcı olmayı hedefliyor.

Hükümetin toprak reformu bürosuna başkanlık eden Cliver Rocha, toprakların yeniden dağıtımı sürecini başlattıklarını ve bunun boşta bulunan büyük toprakların dağıtımıyla sona ereceğini söylüyor [url 9].

Projenin topraksız yerli gruplara toprak verme, yerlilerin "tarihsel olarak mallarını geri almaları"na odaklandığını belirten Rocha, 1953'deki son büyük toprak reformu girişiminden farklı olarak spekülasyonları engellemek için halkın verilen bu toprakları satamayacağını kaydetti.

Sonuçlardan sonra şimdiden, toprak alışverişlerini düzeltmeye başlaması için hükümet memurları harekete geçti. Kırsal Kalkınma Bakanlığından yapılan açıklamaya göre 5000 hektardan fazla arazi alımlarının artık yapılamayacağını bildirdi. Aynı Bakanlık, yeni yasanın hükümlerine daha iyi uyum sağlayabilmek için Kırsal Alanlarda tarımsal özellikleri yeniden sınıflandırırken, 50 yıl önceki yasanın tanımlarını da içeren yeni taslak yasa çıkaracağını bildirdi.

Büyük çiftliklerin ve büyükbaş hayvan çiftliklerinin, arazinin geniş bir bölümünü oluşturduğu Santa Cruz bölümünde, teklif edilen yasanın bir şekilde, üretimi engelleyecek olduğu veya arazinin kesin sınıflandırmalarını oluşturması için hükümete izin verecek olduğu meseleler vardır. Yine de anayasa özel mülkiyeti tekrar dağıtması için hiçbirşey yapmaz, hele bir de özel mülkiyet çiftçilk veya hayvancılık için kullanılıyorsa. Bakanlık yasanın hazırlanması sırasında arazi sahiplerinin dışında, arazide çalışanlara ve yerli guruplara da fikirlerini sordu (Rosa 2009).

Bolivya'da 1953'te başlayan toprak reformu, toprak mülkiyetinin azami genişliğini şöyle tespit etmiştir: And dağlarının yüksek yaylalarında 400 ila 800 hektar, verimli vadilerde 80 hektar ve doğuda 200 hektar 1963 yılı sonunda, toplam olarak 4.695.790 hektarlık bir yüzölçümünde, 196.084 hektar toprak mülkü 123.403 aileye dağıtılmıştır. Ayrıca çiftçiler, ya da ortakçılar aracılığı ile dolaylı işletme sistemi de kaldırılmıştır. Toprak Reformu Kanununun uygulanmasında, gerek teknik, gerekse idari yönden pek çok güçlüklerle karşılaşılmıştır. Yakınlarda yüksek And yaylalarında nüfus kalabalığını hafifletmek için geniş toprakların yeterince değerlendirilmediği vadilerde ve aşağı bölgelerin tarıma elverişli topraklarında iskânı teşvik tedbirlerine gidilmiştir. Bu tedbirlerin başarısı, elbette yoların yapımına ve bir sosyal alt yapının (okul ve sağlık merkezleri gibi) ve iskânla ilgili teknik hizmetlerin yapılmasına ve getirilmesine bağlı olacaktır (Pastanoğlu 1972).

13.2 İskoçya'da Toprak Reformu

Toprak reformu İskoç kırsal kalkınma politikasının orta vadedeki bir hedefi olmuştur. Toprak Reformu Politikası Grubundan Eylem için öneriler Lord Sewel başkanlığında açıklanan raporu Ocak 1999'da, (ve ilgili yasa kapsamında toprak sürdürme ile ilgili bir dizi önlemlerin alındığı) toprak reformunu yayınlandı.

Grup, 3 belge yayınladı :

Problemlerin Belirlenmesi – Şubat 1998' de yayınlanan bu ilk danışma belgesinde; hangi ayrıntılar ve sorunlar nasıl bir toprak reformunda bulunur ve bu durumda ne gibi fırsatlar çıkabileceği belirlendi. kırsal strateji danışmanlığı kağıt üzerinde 360 tane tepki almış, bu tepkilerin 90 tanesi de toprak reformuyla ilgili olmuştur.

Çözümlerin Belirlenmesi - Eylül 1998 tarihinde yayınlanan ve 846 tane tepki çeken grup 2. danışma belgesi oldu. Belge ayrıntılarında Grubu'nun vizyonlarına

gelecekte ulaşmak için bir sonraki adımda alınması gereken tedbirler belirlenmiştir. Belgenin bir özeti de oluşturuldu.

Eylem için Öneriler – Ocak 1999 tarihinde yayınlanan danışma belgesinde bir istişare sonrası alınmış kararlar olarak değil de daha çok yanıt niteliğinde bir belge olarak yayınlanmıştır. Gurubun son önerileri de Ek B raporunda yayınlanmıştır.

Toprak Reformu Politikası Grubu toprak reformu için kırsal toplulukların sürdürülebilir gelişmesini engelleyen toprakların kaldırılmasını öngörmüştür. Sürdürülebilir kalkınma, halihazırda soyut olarak tanımlanabilir bir şey değil; ancak pratikte bu, yerel topluluklar, yerel istihdam ve çevre konusunda uygun planlanan bir kalkınma programıyla oluşur. Bu nedenle, sosyal, ekonomik ve hem de çevresel yönleri hesaba alınarak entegre bir yaklaşıma ihtiyaç vardır. Bunu sağlamak için Parlamentodaki ilerleme raporlarına Toprak Reformu Eylem Planı harekete geçene kadar ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.

Toprak Reformu Eylem Planları aşağıdaki konulara ayrılmıştır :

- Hukuk Reformu Mevzuatı
- Toprak Reformu Mevzuatı
- Kırsal alan üzerinde mevzuat ve doğal miras mevzuatı
- Tarımsal İşletmeler Mevzuatı
- Sadece Eylem (Mevzuat olmadan)
- Daha iyi bir çalışma için belirlenen konular.

Güncel Sonuçlar

Bu LRPG tavsiyelerinin çoğu gerçekleştirilmiştir. Mevzuat toprak reformu gündeminin bir sonucu olarak yasalaştırılmıştır.

Tarım İşletmeler (İskoçya) Yasası 2003

Sahiplik (Zilyetlik) Koşullar (İskoçya) Yasası 2003

Feodal Tasarrufun Kaldırılması (İskoçya) Yasası 2000

Kiralanmış Kayıp mülkler (İskoçya) Yasası 2001

Mülk Yasası (İskoçya) 2004

(Land Reform in Scotland 2006)

13.3 Japonya'da Toprak Reformu

Kapitalist bir ekonomik yapıya örnek teşkil eden Japonya'da toprak reformu ile ilgili çalışmalar da bu yönde olmuştur. Japonya toprak reformundan önce ileri derecede sanayileşmiş; fakat tarım sektöründeki atılımlarında geç kalmış bir görünümde idi.

Japonya'daki toprak reformunu incelemek için Meiji reformuna kadar geri gidip tarım sektörünün geri kalmışlığına değinmek gerekmektedir. Meiji sisteminde Japonya'nın tarım sektörü ile ilgili feodal yapının kaldırılması neticesinde toprak ağalarının etkiliğinin azaltılması düzenlenirken, icar sistemleri ile ilgili herhangi bir düzenleme olmamıştır. Japonya'da arazi vergileri sene başında peşin ödenmek zorunda idi. Bunun için köylüler daha fazla ürün elde edip pazarlarda satışa çıkarmalıydılar ki bu vergiyi sene başında ödeyebilecek bir gelir elde edebilsinler. Birçok köylü bu parayı arazileri kefil göstererek ya da zenginlerden borç almak suretiyle zamanla bu arazileri satmak mecburiyetine varan bir sürecin içerisinde bulunuyorlardı (Planck ve Ayyıldız 1976).

Japonya'da icar sistemi o kadar yaygın bir duruma gelmişti ki, 1910'lu yıllarda tarıma elverişli alanların % 45'i icara verilmiş durumdaydı. Ayrıca Japonya kiracılıkla işletilen arazi genişliğinin toplam işlenen arazi genişliğine oranı bakımından dünyada 4. Sırada yer alıyordu. Japonya'da özelikle 2. Dünya savaşından sonra kiracılar arasındaki huzursuzluklar toprak reformunun yapılmasına iç destek olmuşken, Amerikalıların Japon toplumunu değiştirme çalışmaları da dış baskı olarak toprak reformunun uygulanmasına neden olmuştur.

Japonya'daki toprak reformu kanununun kapsamı

Japonya'daki toprak reformu kanununun kapsamı daha önce de belirtildiği gibi özellikle kiracı ilişkilerini, feodal yapıyı düzenleyen maddeler ağrılıkta olmuştur. Bunun en önemli nedeni ülkede tarımsal alanda sorun teşkil eden iki ana unsurun faktörleri olmaları gösterilebilir.

Özellikle iki aşama şeklinde gerçekleşen kanununun birinci aşamasındaki hedefler; derebeylik sisteminin kaldırılması, tarımsal üretimin artırılması, halkın yaşama standardının yükseltilmesi ve bunun sonucunda memlekette daha demokratik bir yapının oluşturulması amaçlanmıştır.

Toprak reformu teşebbüsü, Shidehara Kabinesinde Tarım ve Orman Bakanı olan Kenzo Matsumura tarafından Ekim- 1945'de yapılmıştır. Matsumura bakan olunca tarımsal arazilerin düzenlenmesi hakkında bir kanun teklifini meclise getirmiştir. Kanun 1 Şubat 1946'da yürürlüğe girmek üzere 28 Aralık 1945'de çıkarılmıştır. Bu kanun "1. Toprak Reformu Kanunu" olarak bilinir ve çiftçiyi toprak sahibi yapma ve kiracılık şartlarının ıslahı olarak iki ana kısımdan oluşmaktadır.

Çiftçiyi Toprak Sahibi Yapma Programı

Bu programda gerekli görüldüğü durumlarda eyalet, kaza veya köy tarım birlikleri ve tarım kooperatifleri veya çiftçi birlikleri kiracılıkla işletilen araziyi sahiplerinden satın alabilir ve kiracı çiftçiye tekrar satabilir. Ya da arazinin sahibinden kiracı çiftçiye devren satışına yardım edebilir. Eğer arazi sahibi bu satışa razı olmazsa sorumlu organlar tarafından devre zorlanır (Balaban 1963). Arazi devrine maruz bırakılan topraklar;

1. İcara verilen araziyi 1 ha. olarak ve kendi işlettiği araziyi en fazla 3 ha. olarak sınırlandırmaktadır.

2. Arazisi olmayan kiracılara arazi temini ve bunların iskana dahil edilmesi.

- Kendisi bizzat o yerde bulunmayan ve arazisini icara veren kimselerin bütün arazilerinin kamulaştırılması.

- Kendisi bizzat o yerde bulunan ve fakat icara verdiği arazinin 1 ha. dan fazlasını kamulaştırmak.

- Arazisi kendisi tarafından işletilen fakat 3 ha. dan fazla olan kısmının kamulaştırılması. Bu arazi komitesi tarafından belirlenen ölçütlere göre yapılır.

3. 2. Maddede adı geçen arazilerin kamulaştırılması, alımı mahalli arazi komitelerince teklif ve hükümetin onamasıyla olmaktadır.

4. Bu arazilerin eski kiracılara satılması.

5. Arazi fiyatları tespit edilirken o yılın fiyatları esas alınmış, pirinç ekili alanlarda ürün değerinin 40 katı, diğer ekim alanlarında 48 katı saptanmıştır. Borçların 30 senelik taksitlerle % 3.2 faizle ödenmesi öngörülmektedir. Arazileri kamulaştırılan şahıslar arazi bedellerini yeni arazi sahiplerinin ödeme gücüne göre alabilmektedirler.

6. Ayni kira ve ortakçılık yasaklanmıştır. Kira faizi kanun hükmüne bağlanmış ve tespit edilmiştir. Arazi kiraya verenler ortada geçerli neden olmadığı sürece anlaşmasını uzatamazlar. Kira anlaşmaları yazılı olarak yapılmaktadır. Böylece kira komisyonları kiracıları koruyucu tedbirlerin devamı ve yürürlüğünü kontrol etmektedirler.

Toprak reformu Japonya'da 1946 dan 1949 yılına kadar geçen sürede uygulamaya konulmuştur. Japonya'nın 2. Dünya savaşından yenik çıkması nedeniyle büyük toprak sahipleri özellikle istimlâk ile ilgili maddelerin çokluğuna ve katı kurallarına rağmen karşı çıkmamışlardır. 2. Dünya savaşından sonra meydana gelen hızlı enflasyon ödenmesi gereken istimlâk bedellerinin değerinin çok düşmesine sebep olmuştur. Böylece istimlâk için ödenen paranın değeri o kadar çok düşmüş oldu ki adeta parasız istimlâk yapılmış gibi bir durum ortaya çıkmıştır. Bu sebepten

ötürü 1966 yılında yeni bir kanunla ödeme şeklinde değişiklik yapıldı ve 1 ha. arazi için ortalama 200.000 YEN (1.800 D. Mark – 7380 TL.) ödeme mecburiyeti konuldu (Planck ve Ayyıldız 1976).

Kanunun arazi kamulaştırması ile ilgili hükümlerinin sert yaptırımından dolayı ortalama olarak arazisini kiraya veren kişilerden 250.000 kişi 1945 yılından 1946 yılına kadar geçen zamanda kamulaştırmadan kurtulmak için arazilerini bizzat kendileri işletmeye başlamışlardır. Hükümet toprak reformu kanunu sonucunda arazisini kiraya veren 1.8 milyon kişiden yaklaşık olarak 2 milyon ha. arazi satın almış ve bu arazileri üç sene içerisinde 4.3 milyon kiracıya satmıştır. Daha sonra müteakip kanunlarla da arazinin her en suretle olursa olsun bölünmesini önleyici, arazi bütünlüğünü koruyucu kanunlar çıkarılmış bu amaçla asgari taban olarak 0.3 ha belirlenmiştir.

Japonya'da Toprak Reformu Kanununun ikincisinde "Faydalanılmayan Arazi" ve "Mera Arazisi"nin de kamulaştırmaya tabi tutularak gerekli ıslah çalışmalarından sonra toprak komisyonlarının belirlediği oranda ve yine bu komisyonun belirlediği kişilere yapılan programlar dahilinde satılabilmesi hükümleri getirilmiştir. Kanuna göre kamulaştırılan faydalanılmayan arazi ve devlet arazisinin satış bedelleri toprak komisyonları tarafından belirlenir. Kamulaştırma bedeli ise tarım arazisinin % 45'i olarak tespit edilir. Tarım arazisinde olduğu gibi, toprak komisyonlarınca kamulaştırılan küçük faydalanılmayan arazi ıslah edilmek üzere çiftçiye satılır. Bununla beraber Hokkaido'da 40 hektardan fazla, diğer eyaletlerde 10 hektardan fazla olarak kamulaştırılan faydalanılmayan arazi ıslah maksadıyla Devlet mülkiyetinde tutulur ve Devlet tarafından ıslah edilir (Tanabe 1963).

Toprak reformu sonucunda Japonya'da 1946 -1949 yılları arasındaki uygulama döneminde eski feodal sistemi kaldırmada oldukça başarılı olmuştur. Şüphesiz bunda daha önce de bahsettiğimiz Japonya'nın 2. Dünya savaşından yenik çıkması neticesinde büyük toprak sahiplerinin kamulaştırma hükümlerine fazlaca direnç gösterememesi istimlâk hükümlerinin uygulama etkinliğini artırmıştır. Köylerdeki sosyal farklılıklar ortadan kalkmıştır. Kiracı olarak büyük işletmelerin bünyesinde çalışan büyük bir kesim artık kendi toprağını işler duruma getirilmiştir. Bunun neticesinde politik bir huzur ortamı da oluşmuştur. Tarımdaki gelişmeler reform

sayesinde sanayileşmenin gerisinde değil artık aynı paralelde aynı hızda ilerlemeler göstermiştir.

13.4 İran'da Toprak Reformu

İran'da toprak mülkiyeti feodal bir yapıya sahipti. Uzun yıllar büyük toprak mülkiyetinin hüküm sürmesi ülkemize benzer bir görüntünün oluşumunda etkili olmuştur. İran'da krallara, vakıflara ve özel şahıslara ait büyük arazilerin toplamı ekili sahanın ve bağ bahçe arazisinin 4/5 ini oluşturmakta idi (Planck ve Ayyıldız, 1976). İran'da büyük arazi sahipleri ve ağalar, anayasa adına, milyonlarca köylünün sırtından geçinmiş ve onları sömürmüşlerdir. Bir tek söz bile söyleyemeyen bu köylüler, seçim sandıkları başına götürülür veya onların adına oy pusulaları sandıklara doldurulur ve nihayet ağalar ve toprak sahipleri meclise doluverirlerdi. Memleketin gelirinin % 90'ı, nüfusun % 3'ünü teşkil eden bu ailelerin cebine giriyordu. Öte yandan nüfusun % 97'si, gelirin % 10'undan daha az miktarı ile geçinmek zorunda kalıyordu (Arsancani 1962).

Türkiye'deki feodal tarım mülkiyeti yapısına benzeyen mülkiyet dağılımında bir köyün tamamı ya da belli bir kısmı bir şâhısa aitti. Büyük toprak sahiplerinin hemen hemen hepsi şehirlerde yaşamakta iken köylerde topraklarının kontrolünü yerlerine belirledikleri kâhyalar sayesinde kısmen ortakçılık kısmen de kendi işçilerini çalıştırmak suretiyle yapmaktaydılar. Büyük toprak sahipleri sadece bölgelerinde bir işveren olarak değil aynı zamanda siyasi anlamda etkin yönleriyle politik bir güce de sahiplerdi.

İran'daki toprak reformunda asıl amaç nüfusun % 75'ini oluşturan köylünün hayat seviyesinin yükseltilip köylünün çalıştığı toprağın sahibi olmasını sağlamaktır. Diğer bir önemli amacı ise ağalık sistemini yıkmak, orta sınıfı daha iyi duruma getirerek memleket nüfusunun % 97'sini, bu nüfusun % 3'ü olan mutlu azınlığın hâkimiyetinden kurtarmak, köylüye iktisadi güvenlik ve siyasi hürriyet tanıyarak bu ülkede demokrasiyi kurmaktır. Fakat reform öncesi köylü bu topraklarda bir işçi gibi

çalışmakta ve ağalar onları her nevi refah ve en düşük seviyeli bir hayat yaşamaya mecbur tutmaktadır. Toprak reformunun ikinci gayesi ise milli zirai gelirin artışı konusudur. Bir çiftçi kendine ait tarla üzerinde çalışırsa tabii olarak gelirinin daha fazla olması için daha çok çalışacaktır. Bu nedenle çiftçilerin kooperatifler gibi teşkilatlar tarafından yardım görmeleri gerekmektedir (Arsancani 1962).

İran'da 1951 yılında hazırlanan kararnameye göre ilk toprak reformu, Şaha ait toprakların dağıtımını öngörmekteydi. Bu dağıtım ekonomik yönden hayatını devam ettirebilecek derecede yeterli bir yüzölçümüne sahip ayrılma ve sonra, bunları fiilen işleyen köylülere verilme şeklinde oluyordu. 1960 tarihli toprak reformu kanunu, işletmelerin yüzölçümünü sulak topraklarda 400 hektar ve diğerlerinde 800 hektar olarak sınırlandırılmıştır. Bundan sonra 1962 Ocak ayında yapılan bir değişiklik ile toprak mülkiyetini en çok bir köy ile sınırlandırmıştır. Arta kalan topraklar, sahibinden bir tazminat karşılığında alınmış ve ödeme kolaylıklarından yararlanan köylülere satılmıştır (Pastanoğlu 1972).

İran köylerinde üç sosyal grup bulunmaktadır. Bunlar :

1. Bu gruba ağaların kahyaları, büyük sayıda hayvan sürülerine sahip kimselerin temsilcileri ve tarımsal ürün ticaretini yapan tüccarların yardımcıları dahil edilmektedir.

2. Ortakçılık yapan köylülerin oluşturduğu orta kademe.

3. Çoban, yevmiyeli olarak vs. çalışan alt tabaka (Planck ve Ayyıldız 1976).

İran'da bu mülkiyet yapısının değişmesi ve düzeltilebilmesi için çok katı ve kesin tedbirlerin alınması gerekmekteydi.

İran'da 1930 lu yıllardan 1960 lı yıllara kadar Şahlık, hükümet ve diğer kanun yapıcı kurumlar büyük arazi sahipleri ile çok uğraşmışlardır. Özellikle Chussistan ve Sistan bölgelerinde yapılan toprak reformları (1927 - 1939) tamamen başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 1950 yılında Şah kendi özel mülkiyetinde bulunan 2000 den fazla köy ve şahlık arazilerini dağıtmak durumunda kalmıştır. 1958 yılının ortalarına kadar kraliyetin malı olan 200.000 hektar tarla arazi 25.000 köylüye dağıtılmıştır. Şahın kendisine ait arazilerini dağıtmaktaki en büyük amacı; halk arasında popülaritesini

artırmak, muhalefetin tesirini azaltmak ve diğer büyük arazi sahiplerinin kendisini örnek almasını sağlayıp feodal yapıyı kaldırmaktır. Bu nedenlerden dolayı Şah 1962 yılında çıkan toprak reformu kanununun uygulanmasını zorlamıştır. Kanuna göre bir toprak ağası sadece bir köye sahip olabilecekti. Kamulaştırılan araziler zamanla değerlerinin 10 katı tutarında alınacak ve bu ödemelerde de kolaylık sağlamak amacıyla uzun dönemli kredilendirmeler sağlanacaktır.

Toprak reformundan sonra dağıtılmış topraklar üzerinde her türlü spekülasyon yasaklanmıştır. Kanun yapıcılar her türlü olanağı kullanarak yeni kurulmuş köylü işletmelerinin parçalanmasını önlemek amacıyla, arazilerin alım ve satımlarında ve veraset yoluyla intikali hakkında sert hükümler koydular.

Arazi mülkiyetinde tavan sınırı ekim şartlarına göre değişiklikler göstermekteydi. Verimli toprakları olan Kuzey eyaleti Gilan'da bu tavan sınır 30 ha. iken Tahran eyaletinde 100 ha. ve Kerman eyaletinde ise, 200 ha. olarak tespit edilmiştir. Sadece toprak reformundan önce makinalı ziraat yapanlar arazilerinin 500 ha.'a kadar olan kısmını ellerinde tutabileceklerdi. Toprak reformunun uygulanması sırasında ilk yıllarda kanlı hadiseler çıkmasına rağmen 1966 yılında reformun ilk ayağı tamamlanmıştır (Planck ve Ayyıldız 1976).

Bu zamana kadar 14266 köy istimlâk edilmiş ve tarıma elverişli arazinin % 18'ini teşkil eden bu saha kırsal nüfusun % 22'sine dağıtılmıştır. Toprak reformu sonucunda feodal yapının kırılması ve bunların yerine bağımsız köylülerin ortaya çıkması amacıyla, toprak reformu ile ilgili daireler, kredilerin ve işletme vasıtalarının tevzii, pazarlama ve sulama sisteminin organize edilmesi için gerekli personeli de temin etmektedirler. İran'da toprak reformunun son safhasında tarımda mekanizasyonu öngörülmektir. Böylece toprağın verimi artırılmış olacak ve köylerde hayat seviyesini yükseltmeye olanak sağlanmaya çalışılacaktır.

13.5 Mısır'da Toprak Reformu

Bin yıldan daha eski bir tarım geçmişine sahip Mısır'da bugün bile en önemli geçim kaynağı ve ekonomik bir faaliyet olmuştur. Özellikle ihracat özelliği olan pamuk tarımı milli bir hassasiyet taşımaktadır. Ülkede öncelikle tarımsal bünyedeki eksiklikler ortadan kaldırılmış olup sonra reformlar yürürlüğe konulmuştur.

Mısır'da tarımsal hayatın standartları şu sebeplerden dolayı düşük olmuştur.

a. İşletmelerin küçüklük derecesi.

b. Kiracılık olanaklarının elverişsiz oluşu (toprak rantı safi işletme hasılasının üstünde seyretmesi).

c. Baskı altında tutulan işçilik ücretleri.

d. Yetersiz çalışma ve işsizlik.

Mısır'da köylerdeki nüfus tıpkı şehirlerdeki yoğunluk kadar çok olmuştu. Mülk ve arazi parçalanması hızlanmış bir taraftan işçilik ücretleri düşerken, diğer taraftan toprak ve kira ücretleri yükseliyordu. 1952 yılında General Nagip liderliğinde "Serbest Subaylar" idareyi ele aldıklarında, tarım ve sosyal reformlar askıya alınacak gibi görünüyordu. Ancak onlar hiç vakit kaybetmeden idareyi ele aldıktan sonra toprak reformu kanununu yürürlüğe koydular.

13.5.1 Toprak reformu kanunu'nun kapsamı

Mısırdaki toprak reformu sosyal ve politik nedenlerden ortaya çıktığı için kanununun kapsamında bu iki temel etkenin daha belirgin olduğu görülmektedir. Kapsam ve hedefleri şu şekilde sıralanabilmektedir;

1. Feodal sistemin kaldırılması,

2. Bağımsız küçük çiftçi işletmelerinin teşkili,
3. Hayat şartlarının düzeltilmesi,
4. Toprak mahsullerinin adil bir şekilde taksimi,
5. Kiracıların korunması ve
6. Tarım işçilerinin emniyetinin sağlanması hedef alınmıştır.

Mısırdaki toprak reformunda bu hedeflerden başka sonradan özellikle ihtiyaçtan meydana gelen ve Mısır'daki toprak reformunu diğerlerinden ayıran en önemli reform hedefi ise arazi parçalanmasının önlenmesi ve sonrasında arazi toplulaştırmasıdır.

Toprak reformu kanununa özel olarak kurulan "Toprak Reformu Bakanlığı" ile hızlı bir şekilde uygulanmaya çalışılmıştır. Mısır'daki toprak reformunun uygulanmasında özellikle diğer ülkelere göre farklılık, uygulamaya öncelikle küçük tarım işletmelerinden başlanması ve giderek daha büyük işletmelere kaydırılması şeklinde olmuştur.

13.5.2 Toprak reformunun birinci kısmında (1952 - 1961)

- Tazmin edilmeksizin kral ailelerine ait toprakların alınması.
- 84 ha. dan büyük arazi işletmelerinin kamulaştırılması.
- 1957'den itibaren vakıflar ve diğer dini kuruluşların elindeki arazilerin kamulaştırılması.
- 1959'da ödeme yapılmaksızın yabancı kuruluşların elindeki arazilerin karşılıksız olarak ellerinden alınması.
- 1961'de azami işletme büyüklüğünün 42 ha.'a düşürülmesinin kararlaştırılması (Planck ve Ayyıldız 1976).

Toprak reformuna tabi tutulan topraklar daha önce orada tarım işçisi olarak ya da o bölgede kiracı olarak çalışanlara öncelikli olarak dağıtılmıştır. Bu kimselere araziler % 3 faizle ve 40 senede ödeme koşuluyla satılmıştır. Toplamda 400.000 ha arazi toprak reformuna tabi olmuştur (Mısır'daki tarımsal arazinin % 16'sı). Yaklaşık olarak 5.000 büyük tarımsal işletmenin arazileri de kamulaştırılmıştır. Ayrıca toprak reformu sonunda arazinin 2 ha'dan daha küçük parçalara bölünmesi yasaklanmıştır.

13.5.3 Toprak reformunun ikinci kısmında (1961 - 1970)

Mısır'da toprak reformunun ikinci kısmında iki ana hedef konulmuştur:

1) Tarımsal üretimi garantilemek ve üretimi iki katına çıkarmak.

2) Toprak reformu yapmış diğer ülkeler dikkate alınarak reformun sosyal hedefini gerçekleştirmek. Bu amaçla da aşağıdaki hedefler belirlenmiştir.

- Kooperatifçiliğin geliştirilmesi.
- Tarımsal kredilerin yeniden düzenlemesi.
- Kontrollü olarak arazi toplulaştırmalarının yapılması.
- Toprak kullanımının yeniden düzenlenmesi.

Mısır'daki toprak reformunda özellikle arazi toplulaştırmasının sosyal hedefler arasında yer alıp uygulama bulabilmesi, buradaki toprak reformunu diğer tüm uygulamalardan ayıran en önemli özelliklerden biridir. Küçük işletmelerin fazla ve bunların arazilerinin modern tarım yapmaya uygun olmayacak şekilde çok dağınık olması toplulaştırma fikrini ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda 1960 ve 1961 yıllarında eski küçük tarım işletmelerine dokunmaksızın reform sahasındaki çok parça işletmeler ya da birbiriyle komşu olan işletme parçalarını birleştirmek suretiyle basit anlamda bir toplulaştırma çalışması yapılmıştır. Mısır'da toplulaştırma sayesinde tarımsal gelir artırılmış ve sulama işlemleri daha etkin olarak yürütülmeye başlanmıştır.

Mısır'daki toprak reformu sonucunda kiracılar ve toprağı olmayanlar küçük de olsa kendi arazilerinde tarımsal faaliyette bulunmaya başlamışlardır. Tarım işçilerinin gelirleri artırılmıştır. Köylerdeki hayat standardı artmış, özellikle devlet eliyle yapılan, hastane, okul vb. hizmetlerde genel bir artış sağlanmıştır. Özellikle feodal anlamda büyük arazi sahiplerinin ortadan kaldırılması başlı başına önem teşkil eden bir konu olmuştur.

13.6 Rusya'da Toprak Reformu

1861 yılında 2. Çar Alexander tarafından kölelik ve kulluk düzeninin kaldırılmasına rağmen büyük mülk sahipleri eski kuvvetlerinden ve ekonomik güçlerinden hiçbir şey kaybetmediler. Çiftçilerin sefaleti ve arazinin tarla hükümdarlık cemiyetlerinin (Mir düzeni) elinde bulundurulması 1906'daki Stolypin toprak reformunun doğmasına sebep olmuştur.

Lenin köy halkını bu devrimci safhanın amaçları için aşağıdaki şekilde gruplandırmıştır.

1. Toprak proletaryası (ücretli işçiler).
2. Kısmen işçi olarak ve kısmen de kendi arazisinde çalışarak hayatını devam ettiren yarı işçi veya parsel çiftçileri.
3. Yabancı işçi çalıştırmaksızın aile işletmesinin ihtiyaçlarını kendi arazisi veya kiraladığı küçük toprak parçaları üzerinde çalışarak karşılayan küçük çiftçiler.
4. Kısmen yabancı işçi çalıştıran orta halli çiftçiler.
5. İşletmenin idari işlerinde bizzat birlikte çalışan; fakat tarımsal üretim için tamamen ücretli işçi çalıştıran ve kapitalist kuruluşlar olan büyük çiftçiler (Planck ve Ayyıldız 1976).

Rusya'da toprak reformu uygulamaları belli bir plan dahilinde üç aşamada gerçekleşmiştir. Bu planlarda asıl amaç sosyalist bir tarımsal yapı oluşturmak ardından komünizme geçişi sağlayacak temel etkenleri yavaşça uygulayıp rejimin benimsenmesini kolaylaştırmaktı. Bu amaçla ilk olarak çiftçileri alım ve satımlarında kredi kooperatifleri sayesinde sosyalist yapılı bir ekonominin içerisine çekiyorlar. İkinci aşamada çiftçilerin fonksiyonları tarımsal üretimle alakalı veya doğrudan üretim maddeleri ile alakaları bulunan tarım kooperatifleri vasıtasıyla birleştiriliyordu. Böylece aslında her çiftçinin toprağı olmalıdır anlayışından çok uzak, büyük çiftliklerin kurulmasına zemin hazırlanıyordu. Üçüncü aşamada ise nihayet çiftçiler kendi ekonomik özelliklerini kaybederek kolektif büyük işletmeler halinde birleştiriliyordu.

Marksizm, köy ve köylüyü sosyolojik bakımdan incelemek, sosyal organizasyon seviyesinden ele almak yerine, sadece iktisadi bakımdan inceliyor, bir istihsal ünitesi olarak inceliyor ve değerlendiriyordu. Determinist ve maddeci bir dünya görüşüne sahip olduklarından, sanayi ve diğer kollarda olduğu gibi, ziraatta da kapitalizmin, büyük çapta makineli ziraatın, büyük mülkiyet şeklinin hakim olacağına inanıyorlardı. Orta ve küçük çaptaki zirai işletmeler, kapitalist ziraatın karşısında dayanamayıp ortadan kalkacak ve bunların sahibi olan köylüler ya şehirlere giderek sanayi işçisi olacak, ya da büyük kapitalist çiftliklerin zirai işgücünü temin edecek, yarı proleter haline getirilecektir. Ziraattaki rekabet ve yarı proleterleşme hadisesi sanayide olduğu gibi kapitalizmin bünyesindeki gizli felaket tohumudur ve kapitalizmden sosyalizme (sosyalizmden komünizme) geçişi temin eden süreci hızlandıracaktır (Eröz 1968).

Bu amaçla Rusya'da Lenin komünist hareketini başlatırken; "topraklar köylülere fabrikalar işçilere ve herkes için sulh" parolasını kullanmıştı. Bu vaatlere güvenen köylüler, Lenin'in bayrağı altında toplanmış ve arazi sahiplerine karşı isyan etmişti. Rus rejimi kısa bir müddet için sözünü tuttu ve elde ettiği büyük arazi mülklerinin çoğunu çalışan köylülere dağıttı. İkinci Dünya Savaşı esnasında Rus işgali altına giren Baltık memleketlerinde 1940 senesinden itibaren, harp esnasında demir perde arkasına düşen Bulgaristan, Romanya, Polonya, Çekoslovakya ve Yugoslavya'da ise 1944-1946 yılları arasında çıkarılan kanunlar gereğince özel

anlamda "Toprak Reformları" yapılmış, el konulan büyük araziler parçalanarak ziraatta çalışanlara dağıtılmıştır. Daha sonraları Çin ve Kuzey Kore gibi uzak doğu ülkelerinde de aynı mahiyette reformlar yapılmıştır (Aktan 1956).

Rusya'da toprak reformu sayesinde aşağıdaki hedeflere ulaşılmıştır:

1. Genel olarak komünist iktidar güçlenmiştir.
2. Politik ve ekonomik güce sahip kırsal nüfus tabakaları kaldırılmıştır.
3. Kolektif işletmeler kurulmuştur.
4. Devlet malları meydana gelmiştir.
5. Yeni komünist teşkilatlar (Makine-Traktör-İstasyonlar) kurmak ve bu sayede iktidarın kuvvetlenmesinde bunların kullanılması sağlanmıştır.(Planck ve Ayyıldız 1976)

Sonuç olarak denilebilir ki Marksisizm toprak reformunu küçük köylü mülkiyetine taraftar olduğu için, köylüyü çok sevdiği için değil, uygun ortamda hazırlanan ve uygulanan bir toprak reformunda köylü tabakanın bir uyanış içerisinde olacağını, rejime karşı olabileceğini, yönetimle ilgili sorunlara çözümler sunabileceğini, bu paralelde daha da ileri giderek bir ihtilal bile yapabileceğini sezdiği için köylünün toprak isteğini, fakirlik ve sefaletini istismar ederek asıl gayesi olan rejimin benimsenmesini sağlamak amacıyla bir basamak olarak kullanmak istemiştir.

13.7 Meksika'da Toprak Reformu

Meksika yirminci yüzyılın başlarından beri sosyalist devletler dışında toprak reformu uygulamaya çalışan bir ülkedir. Bu Latin Amerika ülkesinde, tarımsal üretimde verimliliği artırabilmek hep önemli bir sorun olmuştur. Ülkede tarım alanındaki diğer problem de toprak mülkiyetinin dağılım şeklidir. Uzun bir toprak

reformu geçmişine sahip olmasına rağmen bu sorun Meksika'da halen devam etmektedir.

Diaz yönetiminin (1876 – 1910) sonlarında Meksika, ekonomik olarak en ileri dönemlerini yaşamaktaysa da, Diaz'ın kurduğu ekonomik ve politik yönlerden merkeziyetçi ve tekelci düzende, gelişmelerden yararlanan toplumun üst tabakasındaki belirli bir kesimdi. Sosyal tabakalar arasındaki derin uçurumu toprak düzenine ait rakamlar daha belirgin hale getirmektedir. 1910'larda Meksika'da tarıma elverişli toprakların % 97'si 835 ailenin elinde bulunuyordu. Büyük çiftliklerin (hacienda) çoğunluğu, içinde birkaç köy bulunan, tarlaları, suları, otlak ve ormanlarıyla 10.000 hektar genişliğinde bölgeleri kapsamaktaydı. Çiftlik sahipleri ile nüfusu 10 milyona yaklaşan tarım işçileri ve bunların ailelerinin arasındaki ilişkiler efendi köle ilişkilerinden farksızdı (Tan ve Yalçındağ 1967).

Meksika'da köylülerin topyekün toprak reformu yapılması ile ilgili görüşleri bölgelere göre değişmekte ve bu paralelde de üç ayrı görüş ortaya çıkmaktadır :

1. Güneyli halk önderi olan Emiliano Zapata'nın savunduğu görüşe göre Ehidoların canlandırılması gerekmektedir.

2. Amerika Birleşik Devletleri ile düşünsel yakınlığa sahip Villa ve arkadaşlarının savundukları "toprak ve özgürlük" amacının gerçekleşebilmesi için her köylünün ufak ama kendisine ait toprak parçasına sahip olması gerekmektedir.

3. Burjuva kesiminin savunduğu görüşe göre, haciendalar (büyük çiftlikler) muhafaza edilmeli, bunlara ek olarak ehidolar kurulmalıydı.

Zaman zaman bu görüşlerin içlerinden birisinin ağır basmış olmasına rağmen genellikle yasalar bu üç görüşü bir araya getirecek şekilde hazırlanmış ve uygulamalar yöneticilerin görüşleri ve inanışlarına göre geniş ölçüde değişiklikler göstermiştir.

Zapata'nın 1911 yılında yayınladığı toprak reformu ilkeleri aslında günümüzde uygulanacak olan toprak reformunun ana hatlarını çok genel anlamda belirtmektedir. Bu planda (Plan de Ayala)

1. Gasp edilmiş olan toprakların, otlakların ve suların eski sahiplerine geri verilmesi,

2. Küçük bir azınlığın elinde toplanmış bulunan toprakların, otlakların ve suların değerlerinin 1/3'ü peşin ödenmek şartıyla kamulaştırılması,

3. Belirtilen bu esaslara aykırı hareket edeceklerin toprak, otlak ve sularının millileştirilmesi.

1917 Anayasasının toprak reformuna ilişkin olarak getirdiği ilkeler kapsamında 27. Madde oldukça önemli olmuştur. Konu ile ilgili olarak 27. Maddede şu dört ilke gelmiştir.

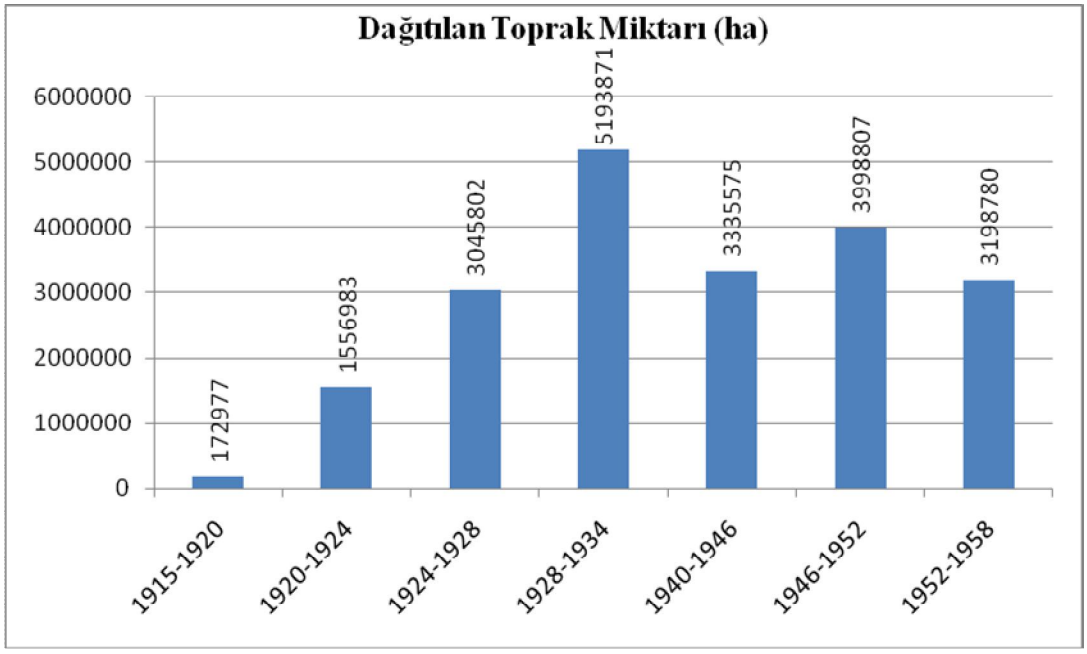
1. Ellerinden alınan toprakların geri verilmesi veya gereken hallerde toprak bağışı yoluyla ehidoların kurulması,

2. Kanunlara aykırı olarak kişiler adına tapulanan kamuya ait toprakların devlete iadesi,

3. Kişilere ait toprakların büyüklüklerine sınır koymak yoluyla büyük toprak mülkiyetinin (Latifundia) ortadan kaldırılması,

Az toprağa (Minifundia) sahip birimlerin geliştirilmesi.

Meksika'daki toprak reformu uygulamaları her dönemde farklılık göstermiştir. Bunun en büyük nedeni yönetici kesiminde bulunanların burjuva sınıfından ya da köylü kesimden geliyor olmalarıdır. Bu durumda dönem dönem toprak dağıtımlarında farklılıklar göze çarpmaktadır.



Şekil 13.1: 1915-1964 Yılları Arasında Meksika'da Dağıtılan Toprak Miktarı (milyon ha)

Meksika'daki toprak reformu çalışmalarında grafikte de görüldüğü üzere her dönemde çok değişik ve dalgalı bir reform çalışması izlenmiştir. Bunun en önemli nedeni özellikle toprak dağıtımının daha yoğun olduğu yıllarda devlet yönetiminde bulunan başkanların daha çok köylü sınıfından gelmeleri ve bu başkanların köylünün sorununu daha iyi anlayabilmelidir. Toprak reformu çalışmaları kapsamında özellikle büyük toprak mülkiyetinin kaldırılmasına yönelik kanuni çalışmalar yapılmış olsa da bu çalışmalar uygulama alanı bulamamıştır. Bunun en büyük nedenlerinden biri de şüphesiz köylü sınıfından gelen bir başkandan sonra burjuvazi kesimden gelen başkanın kanunun toprak dağıtımına yönelik kamulaştırma sınırlarını değiştirmesidir.

Türkiye'deki reform çalışmalarına çok yönden benzeyen Meksika örneğinde özellikle Cardenas döneminde küçük ehidoların kredilendirilmesi ve toprak dağıtımındaki sınırların bir sonraki dönemde (Comacho döneminde) hız kestiği, toprak reformunun lehine giden bir süreç tamamen aleyhine dönmüştür. Bu yıllarda kanunda yapılan değişiklikle kamulaştırma sınırlarının genişletilmesiyle büyük toprak sahiplerinin tamamen yararına olacak bir dönem başlamıştır.

Comacho döneminde Anayasanın 27. Maddesi dahilinde toprakları kamulaştırılanlara o güne kadar verilmemiş olan yargı yoluna başvurma hakkı getirilerek adeta reform çalışmaları durma aşamasına getirilmiştir.

Meksika'daki toprak reformu sosyal açıdan incelendiğinde gelişmelerin sadece bir gurubu ilgilendirdiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Elde edilmiş başarıların sulanmış topraklarda 10 hektardan fazlasını elinde tutanları (bu durumda 15.104 ehido üyesi), en fazla 5 – 10 hektarı işleyenleri de katarsak, toplam olarak 16.670 ehido üyesini ilgilendirmektedir ki bu rakamlar bile bütünün ancak % 2 – 3 ünü oluşturmaktadır (Tan ve Yalçındağ 1967).

Meksika toprak reformu sonunda sulanan tarım alanlarında verim miktarı üç kat arttığı halde aynı dönemde küçük tarım birimlerinde bu artış sadece % 7 artabilmiştir. Küçük tarım işletmelerinin sayısında azalma olsa da Meksika'nın tarımsal yapısında sürekli problem olmaya devam etmiştir. Küçük toprak mülkiyetinin yaygın oluşu sonucunda tarımsal verim düşmekte ve işletmeler yeteri kadar gelir elde edememektedirler. Meksika'da o yıllarda halen iki milyon çiftçinin topraksız olduğu da dikkate alınırsa, toprak reformu konusunda yapılanların henüz yeterli olmadığı anlaşılmaktadır.

Özetle Meksika'daki toprak reformunun başarılı olduğu yönleri kadar başarısız sayılacak yönleri ve tarımsal alanın toprak reformundan beklediği ölçüde büyük sorunların çözülememesi büyük ölçüde reform çalışması olarak adlandırılmasına engel olmaktadır. Siyasal iktidarı elinde bulunduranların toprak reformu konusundaki tutum ve eylemleri her dönemde yetiştikleri bölgeler ve etkileşim içerisinde bulundukları halk kesimine göre farklılıklar arz etmiş ve bunun neticesinde uyguladıkları politikalar bu paralelde değişmiştir. Meksika'daki bu reform çalışması sağlam temeller, belirlenmiş net amaçlar ve süreklilik oluşturacak bir politik sürece dönüştürülemediğinden toprak reformundan istenen sonuç elde edilememiştir.

13.8 İtalya'da Toprak Reformu

İkinci Dünya Savaşını takiben Avrupa'da kısa zamanda büyük bir ekonomik kalkınma göstermiş ülkelerden birisi de şüphesiz ki İtalya'dır. Ülkemize birçok yönden benzeyen İtalya'nın kalkınma denemesini incelemek ülkemiz kalkınma metodu bakımından önemli ipuçları verebilir.

İtalya'da toprak reformu 1950 yılında, o zaman iktidarda bulunan Hıristiyan Demokrat Partisi (Başbakan Rumor'un partisi) tarafından çıkartılmış bulunan üç ayrı kanuna göre, bilhassa geniş mülklerin bulunduğu ve toprağın ekstantif olarak işlendiği bölgelerde yapılmıştır (Mülayim 1976).

Çıkartılan toprak reformu kanunlarına göre İtalya'da toprak reformu şu dört esas safhayı içermektedir:

1. Kamulaştırma
2. Kamulaştırılan toprakların tarımsal yönden ıslahı,
3. Islah edilen toprakların dağıtılması,
4. Toprak dağıtımından yararlanan çiftçilerin kooperatifleştirilmesi (Bandini 1969).

Böylece İtalya'da toprak reformu kamulaştırma işlemi ile başlamıştır. Kamulaştırma sınırı tayini için, vergi maksadıyla tespit edilmiş olan toprak kıymeti esas alınmıştır. İkinci dünya savaşından önceki para ile 300.000 liret arazi vergisi ödeyen mülkler kamulaştırmaya tabi tutulmuştur. Bu sistemde kamulaştırma sınırı, sadece toprağın verimlilik bakımından fakir veya zengin, sulu veya kurak olmasına göre değil, aynı zamanda işletme özelliklerine göre ayarlanmaktadır. Neticede büyük toprakların tamamı kamulaştırılmayıp, toprağın en iyi işlenen kısmından 800 dekarı toprak sahibine bırakılmıştır (Mülayim 1976).

İtalya'da toprak gerçek değeri üzerinden kamulaştırılmış, bu amaçla gerçek değer kadastal gelirin kapitalizasyonu suretiyle bulunmuştur. Bu şekilde bulunan

değerin, toprağın Pazar fiyatının % 75'ini teşkil etmiş olduğu iddia edilmektedir. Kamulaştırma bedelleri 25 yılda tükenecek şekilde % 5 faizli bonolarla ödenmiştir (Barbero 1960).

İtalya'daki toprak reformu 9 ayrı bölgede sürdürülmüş olup 1960 ila 1965 yılları arasında 767 bin ha. toprak kamulaştırılmış ve 113 bin topraksız çiftçi ailesine dağıtılmıştır. Her bir aileye dağıtılan toprak genişliği bölge ve toprağın verimliliğine göre 80 ila 250 dekar arasında değişmiştir. Toprak dağıtımında verilen toprağın işletmenin geçimine ve işgücüne yeterli olması esas alınmıştır. İtalya'da yapılan toprak reformu kapsamında kamulaştırma ve ıslah masraflarının % 45'i karşılığında çiftçiler devlete borçlandırılmıştır. Çiftçi aldığı toprağın bedelini 30 yılda % 3.5 faizle ödemesi kararlaştırılmıştır. Çiftçi bu taksitler bitmediği sürece toprağın sahibi olamadığı gibi, toprağı ipotek ettiremez ve satamaz.

İtalya'daki toprak reformu uygulamalarından sonra hektar başına gelir 2,5 kat artmış, toprak reformu bölgelerinde 1953 yılında 22 milyar liret olan tarımsal üretim 1962 yılında 93 milyar lirete yükselmiştir. Görüldüğü gibi tarımsal üretimde miktarsal artış 4 kat olarak sonuçlanmıştır. Bu bakımdan İtalya'da toprak reformu ekonomik amacına ulaşmıştır.

14 TOPRAK REFORMU KONUSUNDA ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE ALINAN TEDBİRLER

Bilindiği gibi İkinci Dünya Savaşından sonra bağımsızlığına kavuşan ülkelerde kalkınmanın en önemli unsurlarından biri de tarımda oluşturulan gelişmelerle ürünlerden artan para ve işgücünün sanayi toplumuna geçiş için ön bir araç olarak kullanıldığı ve bunun en başta gelen unsurunu da toprak-insan ilişkilerinin eski feodal yapısından arındırılarak iyi uygulanmış toprak reformlarıyla sağlandığı görülmektedir. Bu bölümde Asya ve Uzak Doğu, Avrupa, Asya ve Afrika kıtasında uygulanan reformlarda alınan tedbirlerden ana hatlarıyla bahsedilecektir.

14.1 Asya ve Uzak Doğu'da Alınan Tedbirler

Asya ve Uzak Doğu'da toprağın az oluşu, toprak yapısındaki feodal yapı, topraklardan yararlanma hususunda gösterilen güvensizlik, işletmelerin çok parçalı olması, tarım kesiminde işçi sınıfının çok olması başta gelen problemler arasındadır. Bu kıtada toprak reformu genelde büyük toprak mülklerinin tasfiyesi ve bunlardan elde edilen toprakların tarımla uğraşan kesime dağıtılmasından ibarettir.

Çin'de toprak reformu üç aşamada yapılmıştır. Birinci aşama, büyük toprak mülklerinin tasfiyesi ve bunları yerine köylü mülkiyetini oluşturmaktı. İkincisi, "üretim kooperatifleri"nin kurulması, parçalanmış toprakların birleştirilmesi ve üretim araçlarının ortak kullanılması olarak tatbik edilmiştir. 1955 yılında yaklaşık olarak 1.400.000 "üretim kooperatifi" kurulmuştur.

Taiwan'da toprak reformu tedbirlerinin amacı, toprak sahibinin sayısını artırmak ve kiracıların yaşama koşullarını düzeltmek olmuştur. Reform kapsamında kamu mallarının sistemli şekilde satışı sağlanmıştır. Devlet "toprak işleyenindir"

programı çerçevesinde özel mülkiyete ait toprakların önemli bir kısmını, bu toprakları işleyen köylülere satmak üzere kamulaştırmıştır. Bu tedbirler düşük faizli krediler vermek ve tarımsal tekniği geliştirmek amacıyla Danışma Servislerinin kurulmasıyla tamamlanmıştır.

Hindistan'da ülke topraklarının % 40'ından fazlası önceleri kiralanmış iken, bunları kiralayanlar da kiraladıkları bu toprakları çiftçilere ikinci defa kiraya veriyorlardı. Önemli bir sorun olan bu durum reform çalışmaları kapsamında ele alınmış ve aracıların hakları ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca ülkede elde edilen ürünün yarı fiyatı şeklinde uygulanan kira bedeli uygulaması diğer devletlerde olduğu gibi ürün fiyatının en fazla dörtte birine ya da üçte birine eşit olarak uygulanmıştır.

Doğu Pakistan'da 1950 yılında yayınlanan Doğu Bengal Kanunu, mevcut birçok aracının ortadan kalkmasına zemin hazırlamıştır. Daha önceleri Batı Pakistan'da toprakların büyük bir kısmı büyük toprak ağalarının ellerinde bulunuyordu. 1959'da çıkarılan bir kanunla özel mülkiyetin azami yüzölçümünü sulak topraklarda 200 hektar, diğer topraklarda 400 hektar olarak tespit etmiştir.

Birçok Asya ülkesinde toprak dağıtımının yanında, kamu kuruluşları ve kooperatifler sayesinde kolay kredi elde edilmesini, küçük parçalara ayrılmış işletmelerin birleştirilmesini, tarımsal ürünlerin kooperatifler vasıtasıyla pazarlanmasını öngören tedbirler de alınmıştır (Pastanoğlu 1972).

14.2 Avrupa'da Alınan Tedbirler

Kuzey ve Batı Avrupa ülkelerinde toprakların birleştirilmesi, küçük işletmelerin büyütülmesi ve teknik ıslahat yapılması suretiyle küçük çiftçilerin geçim koşullarının iyileştirilmesine çalışılmıştır. Fiyat desteklemesi, toprak ve suların değerlendirilmesi, zayıf tarımsal alt yapı noktalarının bertaraf edilmesi gibi tedbirler alınmıştır.

Avusturya'da küçük işletmelerin bir araya toplanması, tarımsal işletmelerin büyütülmesi, kamu topraklarının dağıtılması, dağlık bölgelerin çiftçilerine yardım edilmesi gibi çeşitli tedbirler alınmıştır.

Almanya'da, Belçika'da, Finlandiya'da küçük çiftçilerin yaşama koşullarını düzeltmek için toprakların birleştirilmesine, işletmelerin organizasyonuna, ya da ekonomik karakterli çeşitli tedbirlere başvurulmuştur.

İsveç'te ve İsviçre'de de aynı suretle, toprak reformu, özellikle toprakların birleştirilmesinde, işletmelerin büyütülmesinde ve en ileri tarım tekniklerinin uygulanmasıyla bu işletmelerin modernleştirilmesinde kendini gösterir.

Fransa'da 1957 – 1961 döneminde uygulanan üçüncü modernleştirme ve donatım planı dâhilinde özellikle önemli ölçüde toprakların birleştirilmesine gidilmiştir. 1960 tarihli bir kanunla sahipleri tarafından serbestçe satılan tarımsal işletmeler, ya da topraklar ile ıslah edildikten sonra ilk sahiplerine iade edilmek suretiyle tarım dışı bırakılan toprakları satın almakla görevli "Toprak Islah Şirketleri" kurmuştur.

Hollanda'da toprakların birleştirilmesine, su kaynaklarının değerlendirilmesine, bakımsız tarımsal binaların kaldırılmasına, yeniden çiftlikler kurulmasına, ayrıca toprakların kuvvetinin arttırılmasına ve tarımsal bölgelerin alt yapısının ıslahına gidilmiştir.

Doğu Avrupa ülkelerinde toprak reformu programları daha geniş çapta uygulama olanağı bulmuştur. İkinci Dünya Savaşından sonra gerçekleştirilen reformlar, büyük toprak mülklerine el konulması ve topraksız köylülere, fakir çiftçilere dağıtılması şeklinde olmuştur. Çiftçi ve köylülerin muazzam borçları da silinmiştir. Kamu kuruluşları, tarımsal ürünlerin iyileştirilmesine ve pazarlanmasına daha faal bir biçimde katılmışlardır.

Çekoslavakya'da genel bir toprak reformu Devlete, 50 hektardan daha fazla olan bütün işletmeleri satın almak imkânını vermiştir. Sonra, bu işletmeler, topraksız çiftçilere, küçük işletmelere ve tarım işçilerine dağıtılmıştır.

14.3 Latin Amerika'da Alınan Tedbirler

Güney Amerika ülkelerinin çoğunun toprak düzeni, geniş mülklerin (latifundia), sayısız küçük mülklerin (minifundia) ve topraksız ve çok fakir bir tarım nüfusunun varlığı ile karakterize edilir. Büyük işletme topraklarının büyük bir kısmı, hayvan yetiştirmeye ayrılmış, yarıcılığa ya da kiraya verilmiştir.

Kolombiya'da 1961 tarihli Toprak Reformu kanununa göre ekonomik olmayan işletme tarzına çare bularak, toprak düzenini ıslah etmeye çalışmaktır. Kanun özellikle iskân planları sayesinde 50.000 aileyi yerleştirmek için "Tarım Kredi Sandığı"nca alınan tedbirler sayesinde, tarımsal yerleşmeye özel bir önem vermektedir. Kanun kapsamında kurulan Kolombiya Toprak Reformu Enstitüsü, uygun bir bedel karşılığında toprakların kamulaştırılmasında uzman bir kuruluş olmuştur. Bu Enstitü, ekilmemiş toprakları da dağıtmak, aile işletmelerinin kurulmasıyla yerleşmeyi teşvik etmek ve toprakların birleştirilmesi işlemlerine girişmekle görevli olmuştur.

Bolivya'da 1953'te başlayan toprak reformu, toprak mülkiyetinin azami genişliğini şöyle tespit etmiştir: And dağlarının yüksek yaylalarında 400 ila 800 hektar, verimli vadilerde 80 hektar ve doğuda 200 hektar 1963 yılı sonunda, toplam olarak 4.695.790 hektarlık bir yüzölçümünde, 196.084 hektar toprak mülkü 123.403 aileye dağıtılmıştır. Ayrıca çiftçiler, ya da ortakçılar aracılığı ile dolaylı işletme sistemi de kaldırılmıştır. Toprak Reformu Kanununun uygulanmasında, gerek teknik, gerekse idari yönden pek çok güçlüklerle karşılaşılmıştır. Yakınlarda yüksek And yaylalarında nüfus kalabalığını hafifletmek için geniş toprakların yeterince değerlendirilmediği vadilerde ve aşağı bölgelerin tarıma elverişli topraklarında iskânı teşvik tedbirlerine gidilmiştir. Bu tedbirlerin başarısı, elbette yoların yapımına ve bir sosyal alt yapının (okul ve sağlık merkezleri gibi) ve iskânla ilgili teknik hizmetlerin yapılmasına ve getirilmesine bağlı olacaktır.

Dominik Cumhuriyeti'nde, 1962 yılında çıkarılan toprak reformu kanunu, özellikle köylülerin son derece sefil olan yaşama ve çalışma koşullarının

düzeltilmesini hedef tutmaktadır. Bu reformu iyi bir biçimde yürütmek için bir Toprak Reformu Enstitüsü kurulmuştur. Kanun, büyük beylik topraklarının dağıtımını öngörmektedir, ancak işletmelerin azami ve asgari yüzölçümünün ne olacağını belirlemediği gibi, özel mülklerin kamulaştırılması koşullarını ve ilkelerini de göstermemiştir (Pastanoğlu 1972).

15 DÜNYADA VE TÜRKİYE'DEKİ TOPRAK REFORMU UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Dünya ülkelerinde uygulanan toprak reformu uygulamaları içerisinde özellikle daha belirgin yöntemlere sahip ülkeler ile ülkemizde uygulanmaya çalışılan toprak reformu çalışmaları göz önünde tutulacaktır. Bu anlamda Rusya, Japonya, Brezilya gibi belli bir karakteristik özelliği olan reform çalışmalarında yararlanmak gerekecektir. Eşitlik, kaynakların daha adil dağıtılması, sosyal adalet gibi kavramlardan yola çıkarak reformlar uygulanmaya çalışılmıştır. Daha çok kiracılık, yarıcılık ve ortakçılık olarak görülen toprak kullanım şekillerinin değiştirilmesi ve bunların oluşturduğu feodal ve yarı feodal yapının kırılmasından etkilenerek uygulamaya konulmuştur. Toprak reformunun uygulanmasında o dönemin siyasi ve ekonomik koşulları oldukça etkili olmuştur. Özellikle o zaman diliminde ülkenin içinde bulunduğu durum ve koşullar, ülkelerdeki savaşlar, ülkedeki feodal yapının durumu ve siyasi etkinliği, ülkedeki yönetim şekli gibi faktörler reformların uygulanmasında başlıca etkenler olmuştur. Bütün bu nedenlerden dolayı bir ülkenin toprak reformunu uygularken yukarıda sayılan etkenlerden hepsinin az ya da çok belli bir oranda etkili olacağı açıktır. Bu nedenle uygulamaların özellikle başarılı mı yoksa başarısız mı olduğuna cevap arayacağımız aşamada bu koşulları göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Özellikle yeterli bir bilgi birikimiyle dış etkenlerden arındırılmış, sivil toplum kuruluşlarının desteğiyle, çiftçi katılımıyla desteklenen, sürdürülebilir tarımsal imkânlar oluşturacak bir reform yapılması neticesinde başarısız olunmayacağı en gerçek sonuçtur. Bu nedenle öncelikle Dünyada toprağın kullanım şekillerinin iyi irdelenmesi gerekmektedir. Bu sonuçtan yola çıkarak uygulamaların şekillendiğini görmek bu konudaki yöntemlerin geliştirilmesinde bir fikir vermesi açsısından önemlidir.

15.1 Toprak Kullanım Şekilleri

Toprak insanlığın başlangıcından bu yana hep bir üretim aracı olarak kullanılagelmiştir. İlk geçim kaynaklarından olması, ona sahip olmanın gücü temsil etmesi önemini artırmış ve mülkiyet kavramını oluşturmuştur. Kullanım amaçlarına göre toprak kullanımını aşağıdaki gibi sınıflandırmak mümkündür.

1- **Ortakçılık Sistemi :** Arazisini işlemek isteyen kimse ile yapılan anlaşma gereğince, arazi sahibinin üretim girdilerine belli bir hisse ile katılarak ve üretim sonundaki hasılattan belli bir pay alarak, arazisinde tarım yapılmasına izin vermesidir. Arazi sahibinin bizzat arazisine yakın yaşaması zorunluluğu olması sebebiyle feodal- yarı feodal ilişki biçimine yakındır. Örnek vermek gerekirse tohum, gübreleme, ilaçlama masraflarının arazi sahibince karşılanması ve bunun karşılığında her türlü emek işinin ortak tarafından yapılması neticesinde elde edilen karın belli bir yüzdeyle paylaşılması usulüdür.

2- **Kiracılık Sistemi :** Arazi sahibinin dekar ya da dönüm başına belli bir kira bedeli anlaşma karşılığında arazisini yıllık ya da çok yıllık olarak tarım yapacak kimsenin işlemesine izin vermesidir. Arazi sahibinin arazisinin olduğu yerde yaşama zorunluluğu yoktur. Bu anlamda feodal ilişki biçimine uzaktır; ancak bu defa da toprağın denetimi iyice yok olmaktadır. Örneğin imkânları daha fazla olması sebebiyle arazi sahibinin köyde değil de şehirde yaşadığı durumlarda köyde yaşayan bir çiftçiye tarlasını ücret karşılığında kiraya vermesi durumudur.

3- **Mal Sahibinin İşletmeci Olduğu Sistem :** Aile işgücünün hepsinin, arazinin alanı ve yapılan tarımın yoğunluğu itibari ile optimum ölçekteki bir araziyi dışarıdan en az işçilik desteği alarak en verimli şekilde kullanabilmek için yoğun çaba sarfettiği sistemdir.

4- **Kapitalist Tarım İşletme Sistemleri :** Arazinin alanı ve yapılan tarımın yoğunluğu itibari ile, aile işgücünün araziyi verimli olarak kullanılabileceği

optimum ölçeğin üzerinde olan ve dışarıdan yoğun yönetim, işçilik ve mekanizasyon desteği alan işletmelerdir.

5- **Kooperatif İşletmeleri :** Arazi alanları ve yapılan tarımın yoğunluğu itibari ile optimum ölçeğin altındaki arazi sahiplerinin bir araya gelerek ortak tarımsal yayım, girdi temini, ortak makine kullanımı, ortak üretim, işleme ve pazarlama yaparak optimum ölçeği sağladıkları ve üretimi katkıları oranında arazi büyüklüğü, emek paylaştıkları işletmelerdir.
6- **Kolektif (Ortaklaşa) İşletmeler :** Devletin, sahip olduğu arazilerin yönetim ilkelerini belirlediği ve toprağı kullanma, yönetme, işleme ve gelirini alma hakkını çiftçilere devrettiği işletmelerdir.
7- **Devlet Çiftlikleri :** Devletin sahip olduğu arazileri ücretli işçilere işlettiği sistemdir.

FAO'nun çalışmalarına göre, bu sistemler arasında en verimli olanı "mal sahibinin işletmeci olduğu sistem, yani aile tarımı" sitemidir. Böyle bir sistemde doğal olarak, ailenin en optimum tarımı yapabileceği arazinin ölçeği ülke koşulları, tarımın kuru ya da sulu koşullarda yapılması ve yetiştirilen bitkinin çeşidi belirler. Optimum ölçeğin altındaki arazilere sahip olan ailelerin optimum tarıma ulaşmak için yapacakları en iyi şey ise birleşerek kooperatif işletmeleri kurmaktır. Böylece optimum yayım, girdi temini, ortak makine kullanımı, üretim, işleme ve pazarlama yapabilecek bir örgütlenme sağlanmış olacaktır (Alemdaroğlu 20005).

15.2 Dünyada Toprak Reformu Uygulama Çeşitleri

15.2.1 Kiracı ve ortakçıların küçük işletmelere sahip kılınması

Arazi bedelini az ödeyerek ya da hiç ödemeden yapılan kamulaştırma sonrası dağıtımdır. Genelde ülkeler arası savaşlardan, iç savaşlardan, askeri yönetimlerin gelmesinden sonra olur. Bu tür mülkiyet değişikliği Japonya'da 2. Dünya Savaşından sonra, G.Kore'de K.Kore'nin 2. Dünya Savaşın sonuna doğru toprak reformu yapması ile oluşan baskıdan dolayı, Tayvan'da yönetim sürgüne gitmeden hemen önce, Çin'de 1949 Devrimi ile tüm araziyi çiftçilere eşit dağıtarak (ama 1956'da bu araziler kolektif kullanıma açıldı), Bolivya, Şili, Kolombiya, Küba, El Salvador, Honduras, Nikaragua, Peru'da 1910 Meksika devrimi etkisiyle, Mısır'da yönetime asker tarafında el konulması sonucunda olmuştur (Alemdaroğlu 20005).

15.2.2 Kiralama usulüyle arazilerin ailelere verilmesi

Güney Polonya ve Güney İtalya'da olduğu gibi şahıslara ait çok küçük arazilerin devletçe satın alınıp, toplulaştırılması ve optimum büyüklüklere ayrılması ile uygulanan yöntemdir.

Macaristan ve Kuzey İtalya'da olduğu gibi kolektif işletmeler şeklindeki büyük arazilerin ve Çin ve ABD'de olduğu gibi devlete ait arazilerin optimum büyüklüklere ayrılması sonucunda çiftçi ailelerine verilmesi suretiyle uygulanan yöntemdir.

15.2.3 Bütün işletmelerin kamulaştırılarak kolektif işletmelere ve devlet çiftliklerine dönüştürülmesi

Bu uygulama özellikle sosyalizme geçen ülkelerde görülen bir yöntemdir. Rusya'nın komünizme geçmeden önce sosyalizme geçmesi aşamasında bu yöntem uygulanmıştır. Bu sayede komünizmin yerleşmesi için ara bir dönem oluşturulmuş ve büyük çiftlikler devlet elinde toplanmıştır.

15.2.4 Kolektif işletmelerin ve devlet çiftliklerinin çiftçilere dağıtılması

Bu yöntem de Rusya örneğinin tam tersine sosyalizmden kapitalizme geçen ülkelerde uygulanmıştır. Dünyada sosyalizmin pençesinde olan ülkelerin birçoğu kapitalizmi seçmiştir. Bu aşamada toprak reformunun uygulanması fikri de değişikliğe uğramıştır.

15.2.5 Arazi bankası sistemi

Güney Afrika, Kolombiya, Guetamala'da olduğu gibi devletin katalizörlüğü ile, serbest piyasadaki fiyatlara göre oluşan arazi marketleri içinde çiftçilerin seçim yaparak arazi sahibi olması; devlet arazi bedelini satana peşin öder, çiftçi de serbest piyasa koşullarında devlete borçlanmış olur (Alemdaroğlu 20005).

15.3 Türkiye'de Toprak Reformu Uygulama Yöntemleri

Yukarıda sayılan yöntemlerin her biri ülkelerin siyasi, ekonomik, sosyal yapılarına göre şekillenerek oluşmuştur. Aynı yöntemin iki farklı ülkede uygulanışı

dahi çok farklı olabilmiştir. Toprak reformunun özellikle büyük toplumsal olaylardan sonra uygulanmasında daha sert tedbirler, daha radikal kararlar alınabilmişken, normal zamanlarda uygulanmasında ise büyük problemlerin olması kaçınılmaz olmuştur.

Bu açıdan bakıldığında ülkemizde özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarında toprak reformunun uygulanması gerekliliği üzerinde durulmuş, bu bağlamda 1929 yılında ilk toprak reformu kanunu çıkartılmıştır. Bu dönemde uygulanacak bir toprak reformunun elbette daha radikal, daha sert olması beklenebilir; ancak o günkü siyasi sorunların yanında, dünyadaki ekonomik bunalımın baş göstermesi, yeni bir dünya savaşının ufukta olması gibi nedenlerden dolayı reform çalışmaları rafa kaldırılmıştır.

Sanayileşmek isteyen devletlerde tarım yapısı geçim düzeyinde üretim yapan küçük aile işletmelerinden oluşuyor ise bu sorun sanayileşme aşamasında hükümetlerin çözmesi gereken en önemli problemdir. 1. Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında dünya ülkelerinin gündeminde olan "Toprak Reformu" çalışmaları ile devletler tarımda geçim düzeyinin üstünde üretim yapabilmeyi ve böylece yerli ve yabancı piyasalara gıda sağlayabilmeyi aynı zamanda vergi gelirlerini düzenli şekilde artırmayı hedeflemişlerdir. Bu hedef ilk olmasa da yeni Türk Devletinin bu kapsamda ortaya koyduğu hedefler arasında yer almıştır.

Yukarıdaki yöntemlerden özellikle birincisi olan "Kiracıların ve Ortakçıların Kendi Küçük İşletmelerine Sahip Olması" fikri ülkemizdeki toprak reformunun ana hedefi olmuştur. Özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarında (1930-1940 arası) çıkarılan kanunlarla devlete ait hazine arazilerinin dağıtımı bu kapsamda toprağı olmayan ya da yeter toprağı olmayan çiftçi ailelerine öncelikli olarak dağıtılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda Cumhuriyetin ilk yıllarında Mülteci ve Çiftçilere bağ, bahçe ve arazi dağıtımı yapılmıştır. Daha sonraları ise 2510 sayılı İskan Kanunu kapsamında muhacir ve mültecilere, naklolunan şahıslara, topraksız ve az topraklı yerli çiftçilere, göçebelere, su taşması ve yer kayması gibi felaketlere uğrayanlara toprak dağıtımı yapılmıştır.

1945 li yıllara gelindiğinde toprak reformu kapsamında ilk ciddi girişimde bulunulmuş ve bu kapsamda 11 Haziran 1945 tarihinde 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (ÇTK) ile 4760 sayılı toprak bayramı kanunu çıkartılmıştır. Bu kanunla birlikte büyük toprakların kamulaştırılması ve bunların toprağı az ya da yeter miktarda olmayan çiftçilikle uğraşan işletmelere dağıtılması öngörülmüştür. Bu kanunla birlikte toprak reformunun uygulamasında çok büyük bir anlayış değişikliği olmuş, artık hazine arazilerinin dağıtımıyla sorunun çözülemeyeceği görülmüştür. Kanunun amacı arazisi olmayan ya da yetmeyen çiftçilere yeter derece toprak sağlamak olarak belirtilmiştir. Ayrıca bu kanun kapsamında toprağını üç yıl üst üste ekim dikmeyen köylünün toprağının da kamulaştırılabileceği hükümleri getirilmiştir.

Kanunun 34. Maddesi ise, dağıtılan arazinin öncelikle kimlere verileceği ile ilgilidir. Buna göre toprak dağıtımında şu sıranın izlenmesi öngörülmüştür:

a) Hiç arazisi olmayıp başkalarının arazisinde ortakçılık yada kiracılık yapanlar.

b) Arazisi yetmeyen çiftçiler

c) Hiç arazisi olmayıp, yerleşmiş bulundukları yerde uzun süreden beri tarım işçiliği ile geçinenler

d) Göçebeler, göçmenler ve göçürülenlerden çiftçi olanlar

e) Miras ortaklığından ayrılanlar

f) Tarım, veteriner okullarını ve Tarım Bakanlığı'nca tanınmış tarım kurslarını bitirenlerden arazisi olmayanlar

g) Önceleri çiftçi olmayıp da arazi aldığı takdirde çiftçilik yapacaklarına Tarım Bakanlığı'nca kanaat getirilenler

Kanunun yukarıdaki maddesi açıkça göstermektedir ki ülkemizdeki toprak reformunun dünyadaki uygulamaların sayıldığı özellikle 1. Maddede sözü edilen "**Kiracı ve ortakçıların küçük işletmelere sahip kılınması"** yönteminin uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak daha önce de belirttiğimi gibi bu uygulama ülkemizin koşullarına özgü olmuştur. Her ülkede uygulanan aynı yöntem dahi olsa bunların yöntemleri birbirlerine benzemekle birlikte uygulamalardaki

farklılıklar o ülkenin sosyal, ekonomik, siyasal ve özellikle bir askeri müdahale sonrasına göre şekillenmiştir.

1973 yılına gelindiğinde artık ülkemizde toprak reformu uygulamaları için yeni bir kanunun çıkarılması zorunlu olmuştur. Çünkü Çiftçiyi topraklandırma kanunundaki kamulaştırma hükümlerindeki sınır değeri oldukça yukarılara çekilmiş ve artık uygulanamaz bir durum almıştır. Durum böyle olunca özel mülkiyetlerin kamulaştırılması yapılamamış bunun yerine hep hazine arazileri dağıtılmıştır. Bu nedenle artık bu yılda 1973 Tarih ve 1757 Sayılı Toprak Ve Tarım Reformu Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanundan önce çıkan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu kapsamında genelde hazine arazileri dağıtılmış ve var olan toprak düzeni daha da bozulmuştur.

Kanunundan (ÇTK' dan) farklı olarak sadece dağıtılan hazine arazilerinin değil, kamulaştırılmayıp da sahibinde kalan arazilerin parçalanmasını önleyici tedbirler, mera ve tarım dışı kullanımı sınırlayıcı maddeleri ile dikkat çekmekteydi. Ancak bu yasa Anayasa Mahkemesinin iptal sonrası verdiği 1 yıl süre içerisinde yeniden düzenlemediği için 10 Mayıs 1978 tarihinde yürürlükten kalkmıştır.

Kanun kapsamında pilot bölge seçilen Şanlıurfa ili sınırları içerisinde 1.218 aileye 23100 ha toprak dağıtılmıştır. 161600 ha toprak ise kamulaştırılmıştır [url 4].

Toprak mülkiyetinde sosyal adaletin gerçekleştirilmesini, tarım topraklarının, çayır-mera ve ormanların korunmasını ve geliştirilmesini sağlayan, tarım arazilerinin parçalanmasını önleyen, parçalanmış alanların toplulaştırılmasını öngören, topraksız köylülere toprak dağıtımı ve çok fazla toprağı olan büyük işletmelerin topraklarını kamulaştırma yoluyla alıp az topraklı ya da topraksız işletmelere dağıtımını da içerisine alan çok geniş kapsamlı reform uygulamalarının temelini oluşturan bu yasa ne yazık ki 5 yıl aradan sonra Anayasa Mahkemesinin şekil yönünden iptali üzerine yürürlükten kaldırılmıştır.

Görüldüğü üzere ülkemizde 1973 yılına gelindiğinde de toprak reformu uygulamalarındaki yöntemde büyük çapta değişiklikler olmamıştır. Toprak reformlarında temel amaç kiracıların, ortakçıların, toprağı az ya da yetersiz olanların yeter toprağa sahip kılınmaları temel amaçtır.

Günümüzde halen uygulaması devam eden yani yürürlükte olan ve bu kapsamda toprak reformunun uygulanmaya çalışıldığı 1984 tarihli ve 3083 sayılı "Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası" yürürlüğe girmiştir. Artık "Toprak Reformu" ismi yasada yer almamıştır. Yasa'nın amacı 1. maddesinde şöyle açıklanmıştır:

a. Toprağın verimli şekilde işletilmesini, işletilmesinin korunmasını, birim alandan azami ekonomik verimin alınmasını, tarım üretiminin sürekli olarak artırılmasını, değerlendirilmesini ve buralarda istihdam imkanlarının artırılmasını,

b. Yeterli toprağı bulunmayan ve topraksız çiftçilerin zirai aile işletmeleri kurabilmeleri için Devletin mülkiyetinde bulunan topraklarla topraklandırılmalarını, desteklemelerini, eğitilmelerini,

c. Ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanan tarım topraklarının gerektiğinde ve imkanlar ölçüsünde genişletilmesi suretiyle de toplulaştırılmasını, tarım arazisinin ailenin geçimini sağlamaya ve aile iş gücünü değerlendirmeye yeterli olmayacak derecede parçalanmasını ve küçülmesini önlemeyi.

Artık günümüzde de uygulanırlılığı devam eden bu yasa ile daha önceki yasalarda olduğu gibi geniş kapsamda bir toprak kamulaştırması ve bunların dağıtımı yerine daha dar manada sadece hazine arazilerinin dağıtımıyla yetinilmesi öngörülmektedir. Artık amaç topraksız ya da yeter toprağı bulunmayanların topraklandırılması değil arazi parçalanmasının önlenmesi, hatta parçalanan arazilerin ekonomik tarım yapabilecek, aile geçimini sağlayacak şekilde toplulaştırma projeleriyle birleştirilmesi amacına yönelik çok dar manada bir toprak reformu uygulaması yapılmaya çalışılmaktadır.

Sonuç olarak ülkemizdeki toprak reformu uygulamalarını dünyadaki uygulamalarla kıyasladığımızda bazı ülkelere göre çok daha radikal kararlar alınmış olmasına rağmen, özellikle kamulaştırma hükümlerinin uygulanamaması neticesinde sadece devletin mülkiyetindeki toprakların dağıtımı yapılmak suretiyle çok daha yüzeysel ve indirgenmiş, dar kalıplara sıkıştırılmış, hatta gün itibariyle toprak reformunun asıl amaçlarından biri olan feodal yapının kırılmasını sağlayacak bir

maddenin dahi bulunmadığı, sadece toplulaştırma projelerine sıkıştırılmış bir uygulama ile karşı karşıyayız.

16 TÜRKİYE İÇİN MODEL BİR TOPRAK REFORMU

Türkiye için model bir toprak reformu çalışmasının nasıl yapılacağını belirleyebilmek için şüphesiz ki daha önceden toprak reformu kapsamında nelerin yapıldığı, bugün toprak reformundan nelerin beklendiği, Türkiye'nin uluslararası sorumlulukları ve kendi içerisindeki sorumluluklarının arasında kalan bir çıkar düzeninde toprak - insan ilişkilerinin daha modern ve sosyal bir yapıya nasıl kavuşturulabileceği ve son olarak da ülkemizden çok daha önceleri toprak reformunu uygulamaya çalışmış ülkelerdeki modellerden Türkiye'de yapılacak bir toprak reformu çalışmasında uygulanabilirliği gibi konuların hepsi göz önünde olmalıdır. Bu nedenle öncelikle Türkiye'de uygulanacak bir toprak reformunun amacı ne olmalıdır? Sorusuna cevap arayalım.

16.1 Türkiye'de Uygulanacak Toprak Reformundan Beklentiler

Türkiye'de uygulanacak toprak reformu çalışmalarından beklentiler aslında çalışmaların amacının neler olması gerektiği hususunda bize bilgiler verecektir. Bu nedenle toprak reformu uygulamalarında köylünün, şehirlinin, yönetenlerin (siyasilerin), yönetilenlerin hepsinin açısından olaylara bakarak ortak bir kanaat çerçevesinde belirlenmiş beklentiler konumuz olacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı'dan düzensiz, adaletsiz bir toprak düzenini devralmıştır. Bu nedenle yeni kurulan devlette konunun vahameti çok kısa sürede anlaşılabilmiştir. Memleketin kalkınması için köylünün desteklenmesinin şart olduğu gün gibi açık hale gelmiştir. O dönemde çalışmanın başlarında da belirtildiği üzere Mustafa Kemal Atatürk'ün birçok meclis açılış konuşmalarında acilen köylünün kalkındırılması gerektiği ve bunun için muhakkak bir toprak reformunun yapılmasının şart olduğunu birçok kere tekrarlamıştır. Nitekim 1937 yılının meclis

açılış konuşmasında söylediği "Bir defa memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiçbir sebep suretle, bölünemez bir mahiyet almasıdır." Sözleri, Toprak Reformu çalışmalarının ivme kazanmasını sağlamıştır.

Türkiye'de daha sonra toprak reformu ile ilgili süreç özellikle topraksız ve az topraklı çiftçi ailelerin geçimini sağlayacak toprak ile topraklandırılmalarını sağlamak amacıyla, büyük toprak mülklerinin tasfiyesini sağlayacak kamulaştırma hükümlerinin de bulunduğu 1945 tarih ve 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun kabul edilmesiyle devam etmiştir. Bu kanunun siyasi baskılar, o dönemde mecliste çok etkin olan büyük toprak sahiplerinin sert muhalefeti ve uygulamadaki birçok yanlış sebebiyle uygulanamaması, yürürlükte olmasına rağmen uygulanabilirliğinin tartışılması sonucunu beraberinde getirmiştir. 1961 anayasasının kabulünün ardından defalarca meclise toprak reformu ile ilgili kanun teklifi verilmiş ve nihayet 8. Denemeden sonra 1973 tarih ve 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası kabul edilmiştir. Uzun uğraşlar sonucu nihayet kabul edilebilmiş olan bu yasa kısa sürede Anayasa Mahkemesinin şekil yönünden iptal edilmesi ve ardından bu tarihten itibaren 1 yıl içerisinde herhangi bir düzenleme yapılmaması nedeniyle uygulanamamıştır. Bu kanunun yürürlükte kaldığı süre içerisinde pilot uygulama alanı olarak seçilen Şanlıurfa ilinde kanunun uygulamasının durdurulması sebebiyle birçok çiftçi mağdur konumuna gelmiştir. Kanun kapsamından büyük mülklerin kamulaştırılmasına son verilmiş, bu esnada kamulaştırma bedellerini alan toprak ağaları durumdan daha da kuvvetlenerek çıkmışlardır. 1984 yılına gelindiğinde 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu çıkarılmıştır. Artık kanunun adında bile toprak reformu anılmamış, bunun yerine tarım reformu gibi daha basit ve yüzeysel tanımlamalar getirilmiştir.

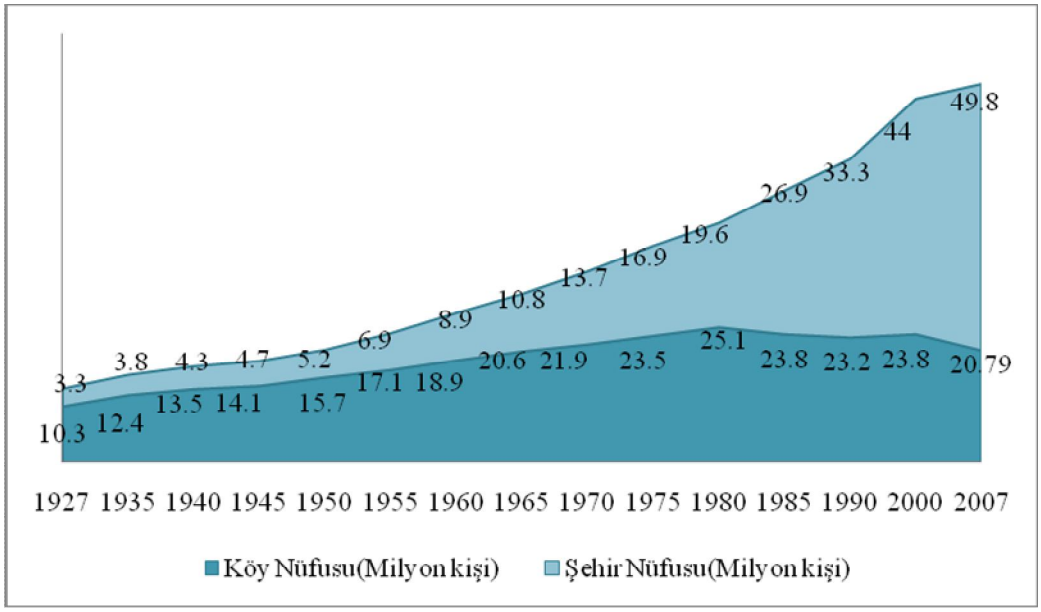
Bugün gelinen nokta da; tarımsal alanda temel sorunlar çözülmeye çalışılmadığı için, toprak – insan ilişkilerinden kaynaklanan yapısal sorunların oluşturduğu temel problemler anlaşılamadığından, tarımsal alanda araziler çok küçük, parçalanmış ve dağınık, halen birçok bölgemizde topraksız ya da az topraklı çiftçilerimiz, kiracılık ve ortakçılık sisteminin ilkel bir zeminde ve hala yaşıyor olması, ülke genelinde olduğu tapu ve kadastro sorunun çözülememiş olması, tarım

topraklarının amaç dışı kullanımı, verimli toprakların şehirleşme karşısında korumasız olması, serbest piyasa koşulları nedeniyle birçok tarım ürününde dış alımcı konuma geçmiş bulunmamız toprak üzerinde yaşanan sorunların genel görünüşünü sunmaktadır. Bütün bu sayılan olumsuzlukların çözülmesinde toprak reformu çalışmalarının payı yadsınamayacak derecededir. Bu nedenle toprak ile ilgili her türlü sorunun çözüm temelinde iyi planlanmış, amacı iyi belirlenmiş, sorunları her yönüyle irdelenmiş, siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel açıdan yeterince analiz edilebilmiş bir toprak reformu çalışması olmalıdır.

Toprak reformu, ekonomik, toplumsal ve siyasal boyutları olan ve çok boyutlu bir yaklaşımla çözülebilecek bir sorundur. Sorunun temelini oluşturan toprak mülkiyeti, tarımsal yapıdan soyutlanarak değerlendirilemez. Cumhuriyeti kuranların, toprak dağılımındaki adaletsizliğin ve tarımsal yapıdaki geriliğin aşılmasına yönelik olarak siyasal, toplumsal ve ekonomik gerekçelerle 1930'lu yıllarda gündeme getirdikleri "toprak reformu" henüz gerçekleştirilememiştir. Aksine, çok partili dönemden günümüze kadar, siyasal yapıya egemen olan güçlerin etkisiyle, halkımız, sorunu çözmeyen "tarım reformu" programlarıyla oyalanmıştır. Küreselleşme sürecinde ise, ulus ötesi şirketlerin sistemlerini içeren ve toprağı bir meta olarak piyasanın ve sermayenin hizmetine sunan "tarım reformu" programları yürürlüğe konulmuştur. Toprak üzerindeki güç paylaşımı sürecinde topraksız ve az topraklı köylü sorununun devam etmesi, kır emekçilerinin ekonomik ve siyasal anlamda sömürülmesine yol açmaktadır. Toprağa sahip olanlar, sözleşmeli tarımla gıda ve tohum tekellerinin çıkarlarına uygun üretimde bulunarak sömürülmektedir. AB'ye uyum amacıyla işletme ölçeklerinin artırılması ve kırsal nüfusun % 5'lere indirilmesi isteğinin gündeme geldiği günümüzde sermaye şirketlerine ait büyük tarım işletmelerinin kurulmasına yönelik girişimler yoğunlaşmaktadır. Yoksullaşan ve üretim aracından yoksun kalan köylünün tek seçeneği durumuna gelen göç olgusu; çarpık kentleşme, marjinalleşme ve yabancılaşmayı artırmakta ve kent emekçilerinin işsizliğine veya ucuz işgücüne dönüşmesine yol açmaktadır (Anonim 2005).

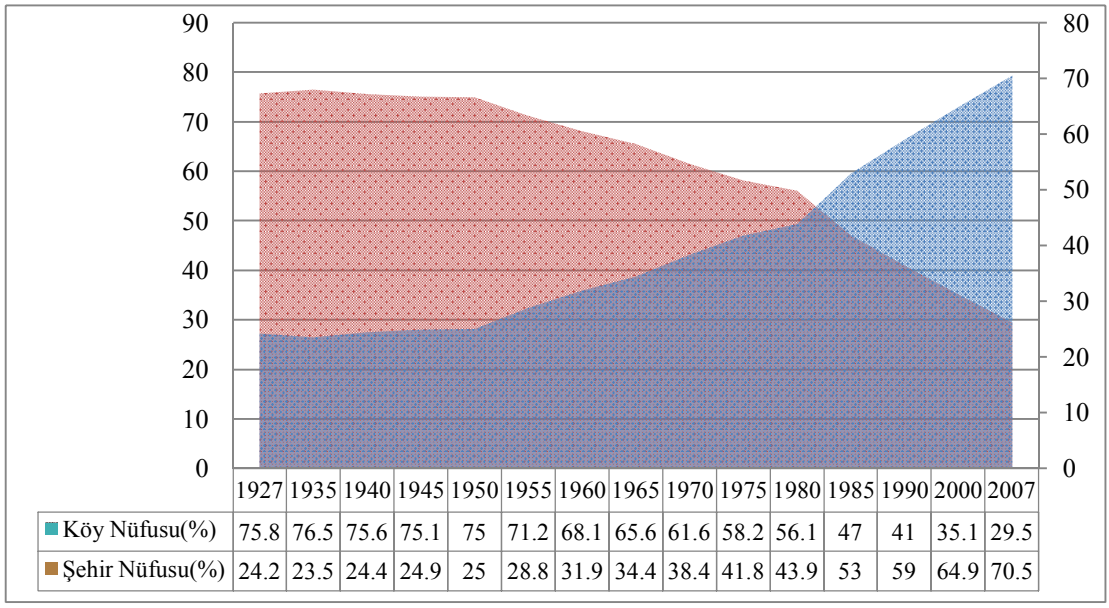
Özellikle son zamanlarda sıkça sözü edilen kırsal nüfusun % 5'lere çekilmeye çalışılması aşamasında daha gerçekçi, daha tutarlı ve sonucu görebilecek yaklaşımlarda bulunmak gerekmektedir. Bu aşamada Türkiye'nin geçmişten

günümüze kadar gelen süreçte kırsal ve kentsel nüfusunun iyice irdelenmesi, bu alanlarda gerekli istihdamlar sağlanmadan AB'ye uyum süreci kapsamında körü körüne bir teslimiyet gösterilmemesi hem ekonomik hem de sosyal açıdan olumlu bir yaklaşım olacaktır. Bu amaçla aşağıdaki grafiklerde Türkiye'nin kırsal ve kentsel nüfus değişimlerini gösteren grafiklere göz atmak gerekmektedir.



Şekil 16.1: Nüfus Sayımlarına Göre Köy ve Şehir Nüfusları (TÜİK)

Yukarıdaki grafikte de görüldüğü gibi Türkiye'nin kırsal nüfusu şehir nüfusuna göre ilk yıllara nazaran oldukça yavaş ilerlemiştir. Konunun daha iyi analiz edilebilmesi açısından kırsal nüfusun ve kentsel nüfusun yüzde olarak değişimini görmek daha açıklayıcı olacaktır.



	1927	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	2000	2007
Köy Nüfusu(%)	75.8	76.5	75.6	75.1	75	71.2	68.1	65.6	61.6	58.2	56.1	47	41	35.1	29.5
Şehir Nüfusu(%)	24.2	23.5	24.4	24.9	25	28.8	31.9	34.4	38.4	41.8	43.9	53	59	64.9	70.5

Şekil 16.2: Köy ve Şehir Nüfusu Değişimleri (%) (TÜİK)

Yukarıdaki grafikte de görüldüğü üzere Türkiye'nin kırsal nüfusu 1927 yılında toplam nüfusun yaklaşık % 76'sını oluştururken bu rakam günümüzde toplam nüfusun yaklaşık olarak % 30'unu oluşturmaktadır. Yani Cumhuriyetin ilk yıllarındaki köy nüfusu ile şehir nüfusu görüntüsünün tam tersi bir durum söz konusudur. AB'ye uyum sürecinde bu oranın % 5 gibi çok daha aşağılara çekilmeye çalışılması hiç gerçekçi görünmezken, tarımsal alanda uygulanan politikalar bu gerçeği doğrular niteliktedir. Bu amaç için şehirlerde mevcut olan işsizliğe bile bir çare bulunamamış, çarpık kentleşmenin önüne geçilememişken, köy nüfusunu adeta bir kıyım yaparcasına bu aşamaya getirmek, köylünün kente göçünü mecbur kılmak, şehirlerde nüfus patlaması, işsizlik rakamlarının tavan yapması, her türlü şehirsel sorunun beraberinde gelmesini seyretmekten öteye geçmeyecektir.

Aslında Türkiye çok kritik bir dönemin eşiğindedir. AB sürecinde "Tarımdan atılması gereken, öyle programlanan bu kadar nüfus ne olacaktır?" sorusu kentteki insana da sorulmalıdır. Bunun uygulandığı bölgelerde, antidemokratik idarelerin bulunduğu Latin Amerika ülkelerinde, kentlere gönderilen, o varoşlarda bile yer bulamayan insanların sokaklarda yattığını, çocukların çöplerden yiyecek toplarken, ölüm mangaları tarafından "itlaf" edildiğini hepimiz okuduk (Ülkü 2005).

Bu aşamada şu gerçekleri de vurgulamak gerekmektedir. Ülkemizde tarım alanlarında yaşayanların nüfusu yaklaşık olarak 25 milyon. Yani bu ülkenin % 35'i köylerde yaşıyor. Bu insanların 1991 sayımına göre 4.1 milyon, 2001 sayımına göre 3 milyon tarım işletmesi içinde işlendirildiğini biliyoruz. Toprak reformu neredeyse "Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun sorunudur" gibi tartışılmaya başlandı. Hiç de öyle değildir. Özellikle Uşak ve Aydın illeri açısından, kapitalist toprak sahipliği de bir sorundur. O halde feodal ağaların ve kapitalist toprak sahiplerinin elinde bulundurduğu toprak, bu ülkenin topraklarının yaklaşık % 20'si. Bu insanların elinde bulunan işletme sayısı ise toplam işletmelerin % 1'inden daha az. Diğer taraftan, yine bu ülkede bulunan tarım işletmelerinin % 65'inin sahip olduğu toprak büyüklüğü de aşağı yukarı yine aynı, % 20 civarında. Bu, çok büyük bir adaletsizliği tanımlıyor ve bu büyük adaletsizlik, yalnızca tarımın bir sorunu olmaktan öte, bu ülkenin demokratik yapısı açısından da önemli sorunları önümüze koyuyor (Günaydın 2005).

Öte yandan bütün dünya, Dünya Ticaret Örgütünden kaynaklanan rekabetçi yeni bir saldırıyla karşı karşıyadır. İkincisi, Türkiye, Avrupa Birliği üzerinden gelen yeni bir emperyalist saldırıyla karşı karşıyadır. Bize ne söylüyorlar; "Eğer bunlarla rekabet etmek istiyorsanız, tarımınızda bir dönüşüm yapmalısınız. Tarımınızda dönüşüm yapma, tarımsal işletmelerinizin ölçek büyüklüğüyle ilgili bir sorundur, tarımda istihdam ettiğiniz nüfusla ilgili bir sorundur." Bunlara verilen cevap şudur: "işletmelerinizi en az iki kat büyütmelisiniz ve tarım nüfusunuzu en azından 10 yıl içerisinde hızla düşürmelisiniz." Buna bizim vereceğimiz cevap nedir? Toprak reformu tartışmaları bunun neresine düşer ve toprak reformu Türkiye'nin hangi bölgeleri için uygulanabilir bir politika seçeneğidir? Türkiye'de, kapitalizmin emrettiği küçük köylüyü tasfiye edip normal süre içinde sanayi sektörüne, hizmetler sektörüne kaydıramıyorsak; bu insanları köylerinden koparıp kentlere atmak hiç kimsenin yaşamı için de, bu ülkenin yaşamı için de sağlıklı olmayacaktır (Günaydın 2005).

16.2 Türkiye'de Uygulanacak Model Bir Toprak Reformunda Ana Sorunlar

Gelinen noktada:

- Tarım sektörü yapısal sorunlarını aşamamıştır.
- Araziler çok küçük, çok parçalı ve dağınık durumdadır.
- Halen birçok yörede topraksız ya da az topraklı yurttaşımız yaşam mücadelesi vermektedir.
- Kiracılık-ortakçılık ve yarıcılık düzeni belli kurallara bağlanmamıştır.
- Toprak reformu hedefleri ile tutarlı biçimde tapu ve kadastro sorunları çözülememiştir.
- Toprak kaynaklarımız, erozyonla, tarım dışı amaçlı kullanım ve yanlış uygulamalarla yok olmaktadır.
- Toprak reformu kapsamında değerlendirilmesi gereken hazine arazileri satılmaktadır.
- Yabancılara arazi satışı Anayasa hükümleri zorlanarak yaşama geçirilmektedir.
- IMF ve Dünya Bankası odaklı "Tarım Reformu" projeleri, tarım sektörünün sosyo-ekonomik yapılarında yıkıcı sonuçlar üretmektedir.
- Birçok tarım ürününde dışalımcı konuma gelmiştir.
- Toprak-insan ilişkilerinin toprak mülkiyeti temelinde çözülmemesi, insanlarımızın sosyal ve katılımcı toplumun bir bireyi olmasını engellemiş, bu yapı demokratik yaşamın özünü zedelemiştir.

Toprak-insan ilişkileri açısından ülkemizdeki mevcut durumun, dünyadaki değişim de dikkate alınarak ortaya konulduğu ve önceki uygulama sonuçlarının değerlendirildiği Toprak Reformu Kongresi'nde (2005); TMMOB'nin Toprak Reformuna ilişkin şu hususlar tespit edilmiştir. Aslında bu hususlar Türkiye için model bir toprak reformu konusunda olması gerekenleri ortaya koyan en güncel tespitlerdir. Cumhuriyetin ilk yıllarında Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün meclis açılış konuşmalarında da üzerinde sıkça durduğu yabancılara toprak satışının kısıtlanması hususunda bugün maalesef hoyratça bir politika izlenmekte, adeta ülkemizin

toprakları yabancı yatırımcıların sömürüsü altına bilinçli ya da bilinçsiz şekilde girmektedir. Atatürk'ün yabancılara toprak satışı hususunda ancak aynısı ile mukabil bir tavır sergilenebilir, bu da eğer onlar bize kendi ülkelerinde toprak edinmemize izin verdikleri kadar bir serbestliktir paralelinde belirlemiş olduğu, bu konuda sınırlarını çizdiği hadleri çoktan geçmiş bulunmaktayız.

Bugün uygulanan tarım politikaları sonucunda birçok ürünün aynısını üretebildiğimiz halde kota uygulanıp üretiminin azaltılması ve bu ürünün ithalatının yapılması bu politikaların kesinlikle yanlış olduğunun büyük bir göstergesidir. Eğer ürettiğimiz ürünün yurtdışından daha ucuza ithal edildiği gibi bir gerçek varsa bu konumda devletin uzun vadede yapması gereken elbette kendi üreticisini destekleyerek bu bağlamda kalıcı çözümler araması ve derhal ivedi şekilde uygulaması gerekmektedir. Ülkemizde tarımın yapısal sorunları bu problemlerin hep temel taşını oluşturmaktadır. Hangi tarımsal sorunu ele alırsak alalım toprak ve insan ilişkilerini kökten düzeltemedikten sonra her taşın altından çıkacak olan yukarıda sözü edilen temel problemler olacaktır. Bu nedenle ülkemizde tarımsal alandaki temel problemlerin belirlenip hepsinin bir arada çözüme kavuşturulması gerekmektedir. İşte tam bu aşamada toprak reformunun önemi bir kez daha vurgulanmalıdır. Çünkü getirdiği çözümlemelerle ülkemiz tarımının adeta ilacı niteliğinde, bir reçete mahiyetinde olan toprak reformunun artık parça parça, bazen hazine arazilerinin dağıtımı, bazen toplulaştırma projeleri ile değil, tümüyle uygulanabildiği gerçek ve uygulanabilir bir toprak reformuna ihtiyacı vardır.

Küresel ekonominin politika araçları olan DB ve IMF politikaları da ülkemizi gelişmiş ülkelere bağımlı kılan bir sömürü devleti haline getirmeye çalışmaktadır. Tarımsal alandaki tüm işletmelerimizi, çalışan her bireyimizi birer işçi pozisyonuna sokan, üretilen tüm kaliteli ürünlerin özenle yurtdışına, kalan tüm çürüklerin ülkemize; yani bizlere ayrıldığı koca bir pazarın küçük birer çarkı haline geldiği işletme yapısını oluşturacak bir düzenin politikalarına ancak toprak reformu sayesinde hayır diyebiliriz.

16.3 Türkiye'de Uygulanacak Model Bir Toprak Reformunda Ana Hedefler

1) Yeryüzünde üretilemeyen ve kolayca yok edilebilen tek kaynak olan toprakla ilgili tüm çalışmalar, öncelikli olarak belirlenen stratejik hedefler doğrultusunda yürütülmelidir.

2) Anayasanın özellikle 35., 44., 45. ve 166. Maddelerine uygun yasal ve kurumsal yapılanma sağlanmalıdır.

3) Tarım, gerçek ve stratejik bir sektör olarak yeniden planlanmalı, üretimi ve üreticiyi destekleyen politikalarla yaşanan olumsuz süreç durdurulmalı, ulusal tarım politikaları uygulamaya konmalıdır.

4) Dünya Ticaret Örgütü, IMF, Dünya Bankası ve AB'nin halkımızın çıkarlarını gözetmeyen dayatmaları kabul edilmemeli, bağımlılık yaratan anlaşmalar yürürlükten kaldırılmalıdır.

5) Tarımda toprak mülkiyet yapısı yoksul halkın çıkarları doğrultusunda yeniden ele alınmalıdır.

6) Toprak sahipliğinde tekelleşmeyi önleyici düzenlemeler yapılmalı, toprağın ekonomik sömürü ya da nüfuz aracı olarak kullanılmasına izin verilmemelidir.

7) Ülkemizde zorunlu durumlardan dolayı boşalan ya da zorla boşaltılan köylerimizdeki insanlarımızın yerinden ve topraklarından göç ederek üretimden ve doğal yaşamdan koparılmasının önüne geçilmeli, köye dönüş süreci sorunsuz yürütülmelidir.

8) Kırdan kente göç sorunu bağlamında, tarım sektörü kalkındırılmalı ve tarım nüfusunun refahı artırılmalı, iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine gelişmesinin önüne geçilmeli, çiftçi ailesine yerinden olmaksızın sanayi ve hizmet kesiminde iş ve gelir olanakları sağlanmalı ve kırsal alandaki fiziki yerleşim deseni ve ulaşım şekli bu amaca uygun duruma getirilmelidir.

9) Köy Yasası ve Tapu Yasası'nda yapılan değişiklikler ve diğer yasalarla yabancılara tanınan mülk edinimi olanağı ortadan kaldırılmalıdır.

10) Toprak reformu, yalnızca arazi dağıtım ile sınırlı kalmamalı, yaşayabilir ve yarışabilir işletme yapıları kurulmalı ve desteklenmelidir.

11) Hazineye ait tarım arazileri kullanımı öncelikle topraksız ve az topraklı çiftçilere verilmelidir.

12) Mayınlı araziler temizlenerek topraksız ve az topraklı çiftçilerin kullanımına açılmalıdır.

13) Belirli büyüklüğün üstündeki topraklar kamulaştırılmalı, kamulaştırılmayan arazileri ise artan oranda vergilendirilmelidir.

14) Zilyetlik hükümleriyle toprak mülkiyeti edinme uygulamasına son verilmelidir.

15) Ülke kadastrosu, arazi yönetimi kavramı içinde değerlendirilmeli; kentsel ve kırsal arazi kullanımının planlanması ve çevre sorunlarının çözümü, ekonomiye gerekli katkının sağlanması, sosyal yapının iyileştirilmesi hedeflerine yönelik, çağdaş, parsel bazlı bir bilgi sistemi oluşturulmalı ve güncel tutularak yaşatılmalı ve tek elden yönetilen bir konuma getirilmeli, kadastro çalışmalarının tamamlanması ve güncelleştirilmesi bir master plana bağlanmalı ve gerekli ödenekler sağlanmalıdır.

16) Orman kadastrosu çalışmaları ülke kadastrosu içinde değerlendirilmeli ve bitirilmeli, ormanlarımızın amaç dışı kullanımlarına ve yağmalanmasına yol açacak hukuki düzenlemelerden vazgeçilmelidir.

17) Meralarımızın tespiti çalışmaları ülke kadastrosu içinde değerlendirilmeli ve hızla bitirilmeli, meralarımız iyileştirilerek amacına uygun kullanılmalıdır.

18) Türk Medeni Kanununda değişiklik yapılarak, tapu kütüklerinde aleniyet sağlanmalı, arazi parçalanmasını önleyecek mirasın geçişi ile ilgili hükümler uygulanabilir şekilde düzenlenmelidir.

19) Kırsal ve kentsel toprak düzenlemelerinde halkın sürece katılması için demokratik bir yönetim anlayışı benimsenmelidir.

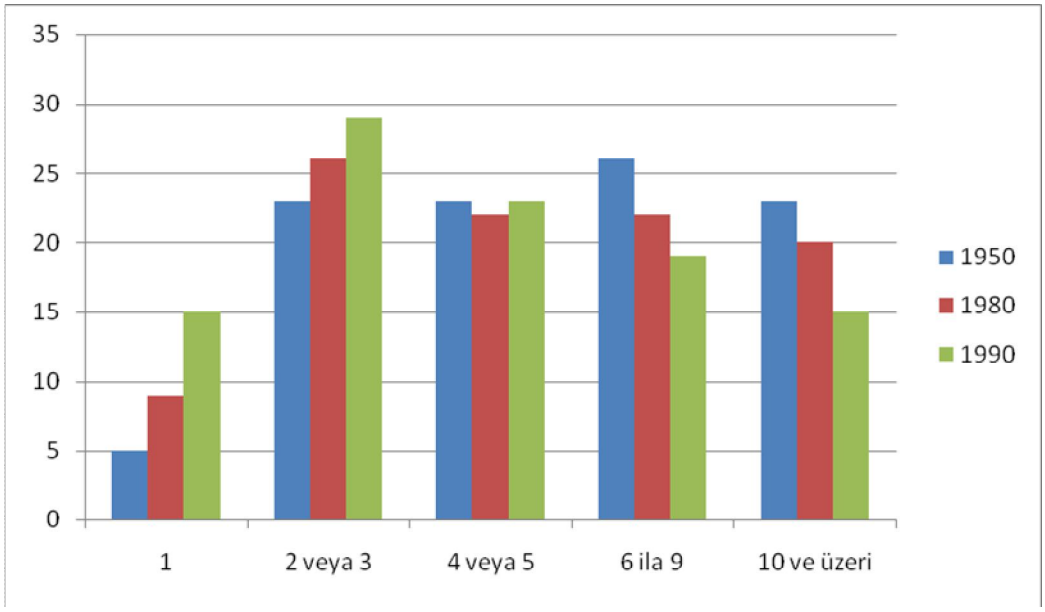
20) Bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesine yönelik sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel politikalar, demokratik bir planlama ile yaşama geçirilmelidir.

21) Toprak, orman ve mera gibi doğal kaynaklarımızla ilgili hukuksal düzenlemelerde af niteliğindeki maddelere yer verilmemelidir.

22) Toprağı koruma, geliştirme ve planlı kullanma çalışmalarını merkezi düzeyde yürütecek özel bütçeli, taşra örgütü olan bir Genel Müdürlük hemen kurulmalıdır.

23) Sulama, arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri eşzamanlı planlanmalı, gerekli ödenekler ayrılarak hızla tamamlanmalıdır.

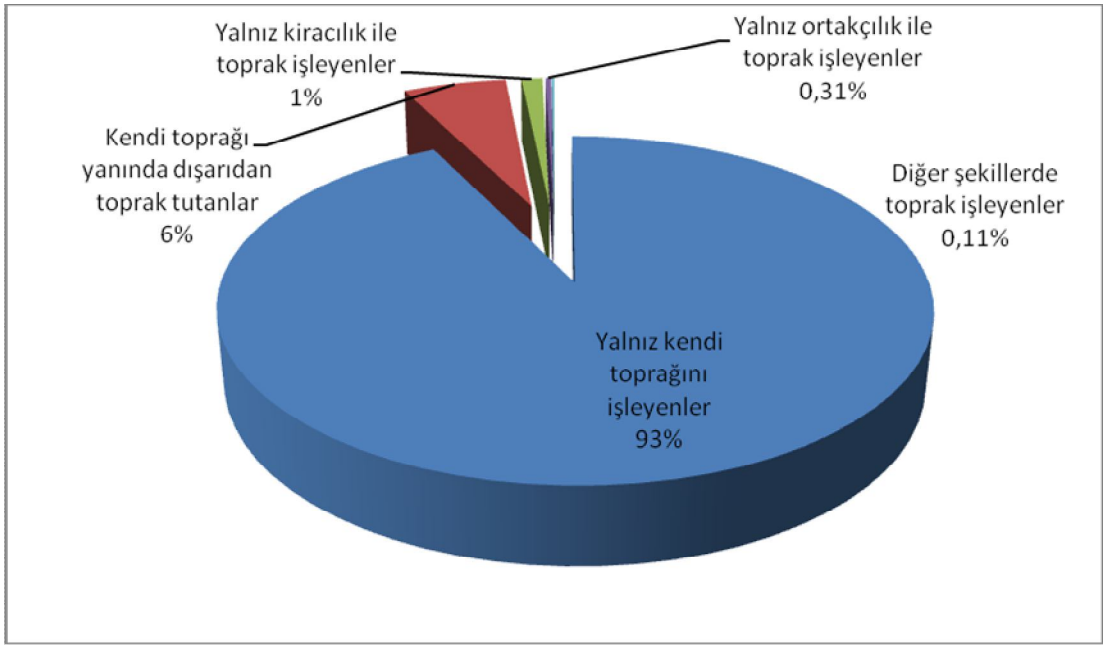
Yukarıda sayılan tüm maddeleri uygulayabilmek için özellikle ülkedeki tarımsal işletmelerin yapısından haberdar olmak gerekmektedir. Türkiye'deki işletmelerin parçalılık durumu ve bunun tespiti sonucunda ne kadarının toplulaştırma hizmetlerine ihtiyacı olduğu sorularının cevabı bulunabilecektir. Ayrıca toprak reformunun konularından birisi olan kiracılık-ortakçılık ve yarıcılık sistemlerinin düzenlenmesi gerçekten gerekli midir? Sorusuna cevap bulabilmemiz için bu durumların tespiti yapılmalıdır. Bu nedenle aşağıdaki grafikleri (Şekil 14.3) incelememiz doğru olacaktır. Bu amaçla öncelikle Türkiye'de tarımsal işletmelerdeki parça durumunu inceleyelim:



Şekil 16.3: Tarımsal işletmelerde parça sayısı (%)

Sadece şekle bakarak yorum yapmak doğru olmayacağı gibi bazı sonuçları yorumlamak da çok zor görünmemektedir. Çok parçalı işletme sayılarında azalma görülse de tek parçalılık giderek artmaktadır. Buradan şu yorumu yapmak hiç de zor olmayacaktır. Feodal yapı özelliğindeki işletmelerin yüzdesi artarken çok parçalanmış küçük işletmeleri de kendi arazilerine dahil ederek her geçen daha da büyümektedirler. Kısacası ülkemizde tek parçalı olan işletme tipleri miras yoluyla giderek ufalan arazileri yavaş yavaş bünyesine katarak büyümektedirler. Bu durum toprak yapısında adaletli bir yapının oluşmasının aksine sonuç verirken, devamında da feodal yapı sahiplerinin nüfuz baskısı giderek politik baskıyı da beraberinde getirmektedir. Sonuçta hem adaletsiz bir toprak yapısı, yani sosyal yapı hem de eşit temsili olmayan, hür iradeye sahip olmayan seçmen yapısının olduğu siyasal bir toplum yapısı oluşmaktadır.

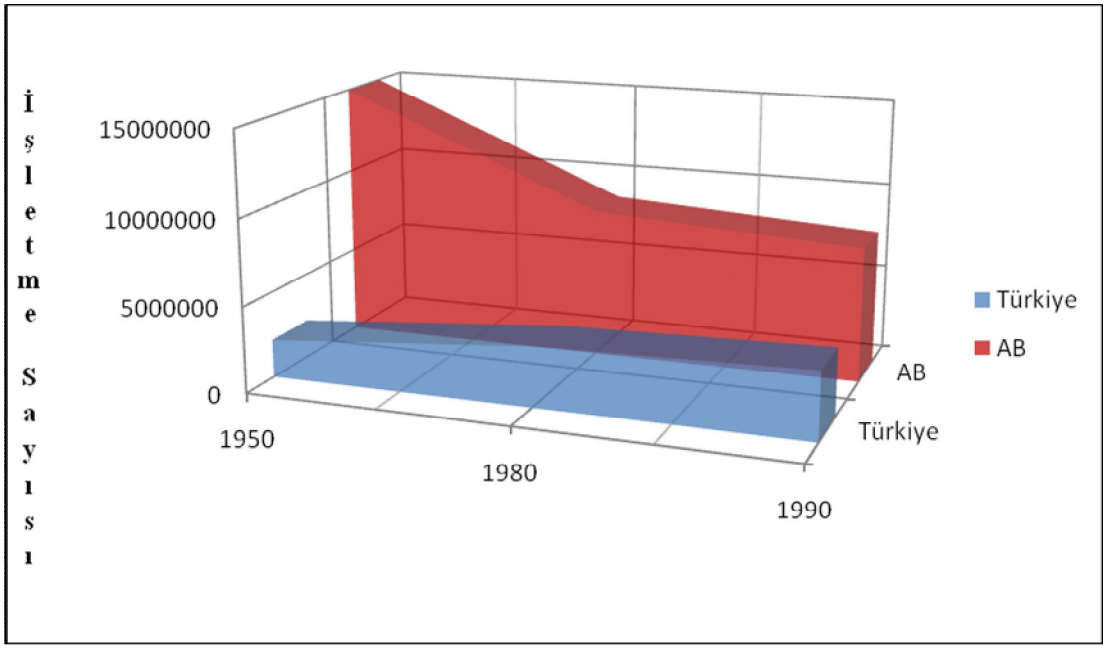
Yukarıda değinilen konulardan birisi de ülkemizde kiracılık, ortakçılık ve yarıcılık sisteminin düzenlemesi ve bir kurala bağlanması istenmektedir. Bu konuda kanunla belirlenmiş sınırlar ve bir sistematiğin ne kadar gerektiği, bu yapıya ülkemizin ne kadar ihtiyacı olduğu konularını ortaya koyabilmek için aşağıdaki şekil 13.4'e bakmamız gerekecektir. Şekilde de görüldüğü üzere ülkemizde kendi toprağını ekip dikenlerin oranı % 93'tür. Ancak bu oranın daha da artırılarak herkesin yeter toprağa sahip olup kendi arazisi üzerinde faaliyet gösterecek konuma getirilmesi de toprak üzerinde oluşan baskıyı azaltacak tedbirlerden ve toprak reformundan beklenen durumlardan biridir.



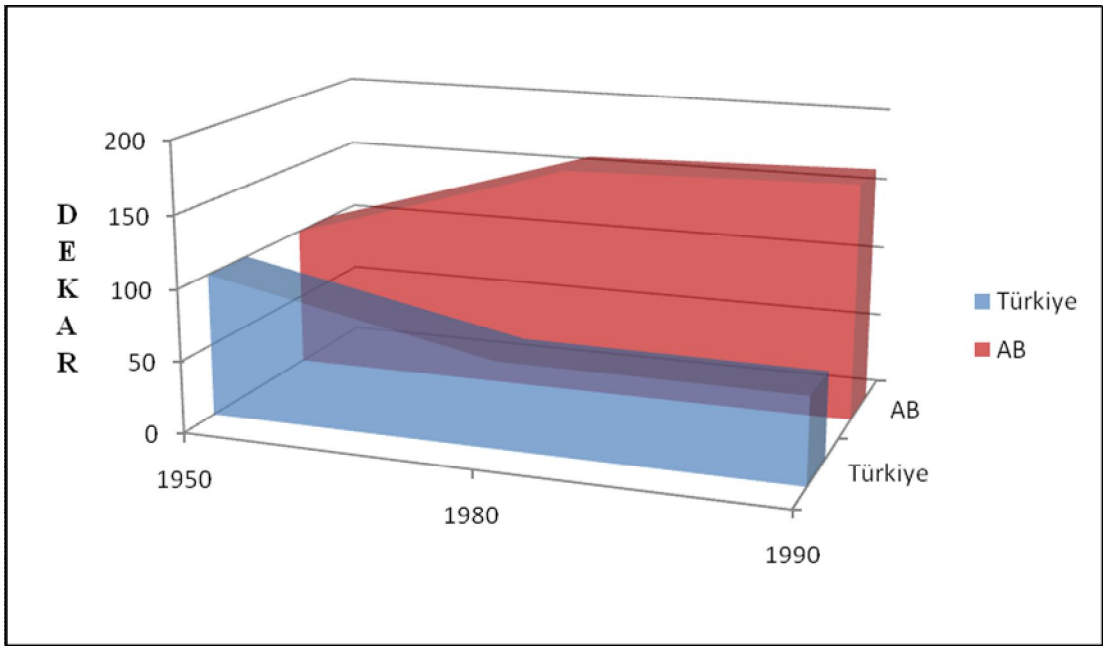
Şekil 16.4: Tarımsal İşletme Sayısı (%)

Dünyadaki toprak reformu uygulamalarına göz attığımızda kiracılık ve ortakçılıkla uğraşanların küçük de olsa kendi arazilerinde faaliyet göstermeleri birçok olumlu sonucu beraberinde getirmiştir. Bunlar kısaca sıralanacak olursa; tarımsal yoğunluluk ve verimlilik artmış, hizmet arzı artmış, toprağı koruma durumu artmış ve ülkeler daha çok gelişmişlerdir. Bu durumun tek dezavantajı olarak görünen tarımsal parçalılık durumundaki artış olarak görülmektedir. Ancak şu anki konumda asıl öncelikli hedef her çiftçinin kendine ait ve yeter derecede bir araziye sahip olması düşüncesinden yola çıkarak bu durumun ülkemiz açısından sorun teşkil etmeyeceği ortadadır.

Son zamanlarda sıkça söz edilen ve AB ile uyum sürecinde kısa zamanda netice alınması beklenen tarımsal alandaki nüfusun yüzde olarak düşürülmesi ve neticesinde de tarımsal işletme sayısının azaltılması fikrinin ülkemizde uygulanabilirliğini verilerle ve aşağıdaki şekillerde inceleyelim.



Şekil 16.5: Türkiye ve AB Ülkelerinde Tarımsal İşletme Sayılarının Yıllar İtibariyle Değişimi



Şekil 16.6: Türkiye ve AB Ülkelerinde Ortalama İşletme Büyüklüğünün Yıllar İtibariyle Değişimi

Yukarıda açıklanmaya çalışılan veriler ışığında, Türkiye'de nüfus artışına paralel, işlenebilir arazilerin artmaması neticesinde, toprak üzerindeki nüfus baskısının giderek arttığı ve tarımsal işletme arazisinin devamlı parçalandığı açık bir şekilde görülmektedir. AB ülkelerinde ise işletme parçalılığı sorunu 1900'lü yılların başından itibaren yoğun şekilde uygulanan arazi toplulaştırma çalışmaları ile aşılmış ve işletme bütünlüğü büyük ölçüde sağlanmıştır.

Bu aşamada toprak reformu kapsamında değerlendirilecek arazilerde toplulaştırma çalışmalarının ne derece önemli olduğu ve bu çalışmaların ülkemizde daha etkin ve hızlı bir şekilde yapılabilmesi için gerekli tüm çalışmaların ayrı ayrı değerlendirilmesi yerine hepsinin bir bütün halinde toprak reformu altında topyekûn değerlendirilmesi gerektiği bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Sadece toplulaştırma projeleri ile çözümlemeler yapılması neticesinde kırsal alandaki amaçların birçoğu eksik kalacak ve sorunlar ileride sadece sosyal ya da sadece siyasal boyutuyla karşımıza çıkacaktır. Ülkemizde kırsal alandaki sorunların toprak reformu kapsamında ele alınarak çözülmesi hem zaman kazanmamıza ortam sağlarken hem de komple bir bakış açısıyla tüm sorunların her boyutuyla daha adil çözümler üretmemize zemin hazırlayacaktır.

17 SONUÇ VE ÖNERİLER

Uygulama tarihi cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanan bir sürece sahip olmasına rağmen bir türlü başarılı şekilde tatbik edilememiş, çoğu zaman hazırlanan kanunların dahi doğmadan öldüğü bir geçmişe sahip toprak reformu ülkemizin tarımsal alandaki problemlerine kalıcı çözümler üretebilecek yegane hedefi olmak zorundadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nden çok daha önceleri dünya devletlerinin birçoğu tarafından uygulanabilmiş olan toprak reformunun her aşamasında ayrı ayrı sorunlarla karşılaşılmıştır. Ülkemiz yapısına özgü olabilecek birçok sorun olabileceği gibi daha önceleri uygulayıcı devletler tarafından da karşılaşılmış problemler, bunların çözüm yolları büyük oranda benzerlik gösterecektir. Bu nedenle bu konuda tecrübesi daha fazla, uygulaması bizden çok daha eski yıllara ait devletlerin bu konudaki tecrübelerinden yararlanarak bir toprak reformu uygulamak mümkündür. Ancak burada ülkemize özgü şartların üzerinde durulması ve bu özel şartlara uygun çözümler üretilmesi bizim yapacağımız bir toprak reformunun daha başarılı sonuçlanmasına, daha adil, daha katılımcı bir demokratik yapının inşasına zemin hazırlayacaktır.

Dünya ülkelerindeki uygulamalar bu konudaki şu gerçeklere özellikle dikkat etmek gerekmektedir. Toprak reformu uygulanan bölgelerde, uygulamadan sonra; kredi yetersizliği, çiftçilere yol gösterecek, bilgi verecek personelin olmayışı, yeni dağıtılan toprağın tapu işlemlerinin kararsızlıklardan dolayı gecikmesi gibi durumlar uygulamalardan bekleneni verememekte, çoğu zaman da başarının büyük ölçüde düşmesine neden olmaktadır. Ayrıca köylünün elindeki küçük tarlasını borçlanıp satmaması için krediye, teknik bilgiye ve kooperatifçiliğe ihtiyacı vardır. Köylünün teknik yönden bilgilendirilmesi için uygulama bölgelerinde kurslar açılarak köylü teknik yönden de yetiştirilmelidir.

Ülkemizde yapılacak olan bir toprak reformunda uygulamayı güçleştirebilecek şu hususların da göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

1. Büyük toprak sahiplerinin toprak reformu uygulamalarına itirazları olacaktır. Bu itirazlar bazen siyasal, bazen de toplumsal bir baskıyla olabilecektir.

2. Ülkemizde halen devam etmekte olan tapu ve kadastro çalışmalarının sonuçlanmamış olması. Son yıllarda büyük ölçüde çalışmalar bitmiş gibi görünse de üretilen bilgilerin doğruluğunun sorgulanabilir olması ve neticesinde düzeltme çalışmalarına başlanmış olması uygulanacak bir toprak reformunun altlığını oluşturacağından çalışmaları güçleştireceği açıktır.

3. Tarım dışı sektörlerde istihdam olanağının yetersiz olması ve nüfus artış hızının fazla olması da uygulamalarda karşımıza çıkacak güçlüklerden birisi olacaktır. Bu konu toprak reformunun çözebileceği bir sorundan da öte bir durumdadır.

4. Finansal sorunlar. Özellikle kamulaştırma maliyetlerinin karşılanması konusunda büyük parasal sorunlar olacaktır. Bu nedenle toprak reformuna başlarsak parasal kaynakları işin başından itibaren düşünmek gerekecektir.

5. Toprak kıymet takdirlerinde çok fazla problemle karşılaşılacaktır. Ülkemizin çok çeşitli toprak yapısı, iklimi ve coğrafi yapısı göz önüne alındığında bu konudaki çeşitlilik ve bir o kadar da problem olacak demektir.

6. Teknik personel yetersizliği. Toprak reformu uygulayabilecek yetişmiş personel ve bunları idare edebilecek tecrübeli bir kurum ve kuruluşun olmaması.

7. Politik baskılar, anlaşmazlıklar ve sonucunda sosyal huzursuzluk toprak reformu uygulamasındaki heyecanı ortadan kaldıracak hususlardandır.

8. Kırsal alanda yaşayan köylülerimizin küçük bir toprak parçasına çok fazla bağlı olması da toprak reformu uygulamalarında karşımıza çıkacak problemlerden birisidir.

Yukarıdaki hususlar göz önünde tutularak yapılacak bir toprak reformu ülkemiz için daha uygulanabilir, adaletli, sosyal amacına ulaşabilecek bir netice alınması için önem arz etmektedir. Önceki konuda adı zikredilen ve toprak reformunun uygulanmasında ülkeleri başarıya götürecek temel bazı tedbirlerin de önceden alınması gerekmektedir. Bunlar;

a) Arazi mülkiyetinin yapısı ile ilgili tedbirler
   - Arazi tasarruf sisteminin düzenlenmesi.

- Arazi toplulaştırması.
- Kiracılık ve ortakçılık sistemlerinin düzenlenmesi.

b) Arazi işletmeciliği ve organizasyonu ile ilgili tedbirler

- İyi bir hazırlık dönemi.
- Üretim ile ilgili tüm şartların tahmini.
- Gerekli finansmanın sağlanması.
- Uygulama için yetişmiş eleman ve kurumun olması.

18 KAYNAKÇA

Akdeniz, H., 2008. " Toprak Koruma, Arazi Kullanımı ve Toplulaştırma" Kadastro Kongresi, Ankara.

Aktan, R., 1956. "Zirai Teknolojide İlerlemeler ve Arazi Reformu" A.Ü.S.B.F.D C.XI, Ankara.

Aksöz, İ., 1973. "Toprak Reformu ve Türkiye'de Toprak Reformuna İhtiyaç", Ankara.

Alemdaroğlu R.E., 2005. "Dünyada Toprak Reformu Uygulamaları", Toprak Reformu Kongresi 11 – 13 Kasım 2005, Şanlıurfa.

Arsancani H., 1962. "İran'da Toprak Reformu Kanununun İcrası", Ankara.**Ayman B., 2005.** "Toprak Reformu Politikası Üzerine", Toprak Reformu Kongresi 11 – 13 Kasım 2005, Şanlıurfa.

Bandini, M., 1967. "Güney İtalya ve diğer Akdeniz Memleketlerinde Tarımsal Gelişme", S.B.F. Dergisi, Ankara.

Barkan. Ömer L., 1946. "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Türkiye'de Ziraî Reformun Ana Meseleleri", İktisat Fakültesi Mecmuası, İstanbul.

Çevik, B., 1991. "Arazi Toplulaştırması", Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi Ders Kitabı, Adana.

Dağdeviren, N., 2000. "Türkiye'de Toprak Reformu (1923-1950)" Yüksek Lisans Tezi, Fırat Üniversitesi, Elazığ.

Demirel, Z., Gülsever, F.Z, 2007. ""Land Reform And Practıces In Turkey, Effectıve And Sustaınable Land Management, Unece Wpla Workshop", Munıch, Germany.

Demirel, Z., 2005. "Kırsal Toprak Düzenlemesi", YTÜ, İN.DN. 05.0749. İstanbul.

Demirel, Z., Açlar, A., Demir, H., Gür, M., Kurt, V., Çağdaş, V., 2003. "Toprak Düzenlemelerinde Yeni Gelişmeler ve Yapılanmalar", 9. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara.

Enemark, S., 2005. "A Cadastro Tale" Week On Geomatıcs 2005, Bogota, Colombia.

Eröz, M., 1968. "Marksizm-Leninizm ve Toprak Reformu", İ.Ü.İ.F.M C.27, No: 3,4, İstanbul.

Günaydın G., 2005. "Küreselleşme Sürecinde Tarım Politikalarında Değişim", Toprak Reformu Kongresi, Şanlıurfa.

Karaömerlioğlu, M., 1998. "Bir Tepeden Reform Denemesi: Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu' nun Hikâyesi", Birikim Yayınları, İstanbul.

Korkut, S., 1984. "Toprak Reformu ve Türkiye", Ankara.

Mülayim, Z., 1976. "Toprak Reformu ve Kooperatifleşme," Ankara.

Özen, H., 1978. "Türkiye'de Kadastronun Toprak ve Tarım Reformuna Etkileri", Toprak Reformu Kongresi, Ankara.

Pastanoğlu, H., 1972. "Çeşitli Ülkelerde Toprak Reformu Uygulamaları", Millet arası Çalışma Örgütü 49. Genel Kuruluna Sunulan Rapor, Türk Kooperatifçilik Kurumu, Ankara.

Planck U., Ayyıldız T., 1976. "Toprak Reformu ve Bazı Ülkelerde Uygulanması", Atatürk Üniversitesi, Erzurum.

Rosa, E., 2009. Special to The Narco News Bultein February.

Suiçmez B., Güler N., 2005. "Türkiye'de Toprak Reformu Sorunsalı ve TMMOB", Toprak Reformu Kongresi 11 – 13 Kasım 2005, Şanlıurfa.

Stibbe, B., Dunkley, G., 1997. "Land Reform and Land Policy", Beirut 6-8 October 1997.

Tan T., Yalçındağ S., 1967. "Meksika Toprak Reformu", Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi, Cilt:22, Sayı:1, Ankara.

Tanabe, K., 1965. "Japonya'da Toprak Reformu," Köy İşleri Bakanlığı, Toprak-Su Genel Müdürlüğü Yayınları sayı:178, Ankara.

Tezel Y., 1986. "Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi, Ankara:Yurt."

Ülkü H., 2005. "Küreselleşme Sürecinde Uluslar arası Sermaye Kuruluşlarının Toprağa Bakışı", Toprak Reformu Kongresi, Şanlıurfa.

Anonymous, 2006. Land Reform History, "Recent History of Land Reform in Scotland", İskoçya.

Anonim, 2005. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu.

Anonim, 2007. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu.

Anonim, 2008. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu.

Anonim, 2000. Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

Anonim, 1999. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı "Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa Orta ve Uzun Dönem Stratejileri", Ankara.

İnternet Kaynakları

[1] http://tr.wikipedia.org

[2] http://www.ktuvakfi.org.tr/

[3] http://www.tbmm.gov.tr

[4] http://nebizenginli.blogcu.com

[5] http://www.tkgm.gov.tr

[6] http:// ekutup.dpt.gov.tr

[7] http://www.birikimdergisi.com

[8] http://www.bugday.org