

## DÜNYA'DA VE ÜLKEMİZDE TOPRAK VE TARIM REFORMU UYGULAMALARI\*

Metin TÜRKER \*\*

**Özet:** *Kamu ve özel sektöre ait tarım arazilerinin topraksız çiftçiler veya tarım işçileri lehine yeniden düzenlenmesi olarak ifade edilen toprak reformu her dönemde önemini korumuştur.*

*Toprak reformunun tarihi çok eski yıllara uzanmakla birlikte en önemli gelişmeler II. Dünya savaşıdan sonra olmuştur. Özellikle 1950'li yıllarda mülkiyet haklarının yeniden düzenlenmesinde çarpıcı gelişmeler yaşanmıştır. Bu dönemde Tarım reformu uygulamalarının çok başarılı ve başarısız örneklerini görmek mümkündür. Başarı, hükümetlerin konuya verdiği önem ve sağladıkları destek tedbirleri ölçüsünde artmıştır.*

*Toprak reformu çalışmaları ile önceleri feodalizmin kaldırılması ve çiftçilerin/tarım işçilerinin topraklandırılması amaçlanırken sonraki yıllarda yoksulluğun önlenmesi ve kırsalın kalkındırılması hedeflenmiştir.*

*Bu çalışmada ülkemizde ve diğer ülkelerdeki toprak reformu uygulamaları detaylı olarak ele alınmıştır. Toprak reformu uygulamalarındaki gelişmeler tarihsel gelişimi ile ülkeler bazında incelenmiştir. Başarılı ve başarısız uygulamalar nedenleri ve sonuçları ile değerlendirilmiştir.*

**Anahtar Sözcükler :** *Tarım Reformu, Toprak Reformu, Mülkiyet Düzenlemesi,*

### Applications Of Land And Agrarian Reform In The World And In Turkey

**Abstract:** *Land reform is the redistribution of agricultural land belonging to public and private sector in favor of the landless farmers or farm workers. Land Reform maintains its importance in every period.*

*However, history of the Land reform lying on very ancient time, the most important developments have been occurred after the Second World War. Especially in 1950's and 1960's there has been significant developments about Re-regulation of Property rights. In this period, there has been many examples of succesful and unsuccessful*

\* Genel Müdür Yardımcısı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, 17-18.12.2009 tarihlerinde Ankara'da yapılan "Toprak Mülkiyeti Sempozyumu" açılış panelinde sunulmuştur.

*implementation of Agrarian Reform. Achievement has been increased after the importance given to issues by the government and their support measure after the reform.*

*Previously, the target with Land Reform was abolition of feudalism and land classification of farmers/farm workers. But In later years the main target is prevention of rural poverty and provide rural development.*

*In this study, implementation of Land Reform in our country and other countries have been discussed in detail. Development in Land Reform implementations have been examined based on the historical development of the countries. Successful and unsuccessful applications were evaluated with the causes and consequences.*

**Key Words:** *Agrarian Reform, Land Reform, Property Regulation*

## **GİRİŞ**

Arazi mülkiyeti ve mülkiyet hakları ile ilgili düzenlemeler asırlar boyunca olduğu gibi günümüzde de pek çok ülke için gelişmenin temel konusu olmuştur ve olmaya da devam edecektir. Arazi sahibi olma duygusu toprağı işleyenler için güven vermekte ve üretim için bir enerji doğurmaktadır. Böylece mülk sahibi olan çiftçiler; verim artırıcı yatırımlar yapabilmekte, üretimle ilgili uzun vadeli planlar yaparak serbestçe karar verebilmektedir.

Sınırlı üretim faktörü olan toprak, kırsalda yaşayanlar için geçim kaynağı ve istihdam alanıdır. Bu nedenle topraksız veya az topraklı çiftçilerin topraklandırılması ile sürdürülebilir bir mülkiyet düzenlemesi için toprak reformu önem taşımaktadır.

Toprak reformunda temel amaç; kamu ve özel mülkiyete konu arazilerin topraksız çiftçiler veya tarım işçileri lehine yeniden düzenlenmesi ve kırsal kalkınmanın sağlanmasıdır. Kırsalda yaşayanların hayat standartlarının yükseltilmesinde üretim faktörü olan toprak önemli rol oynamaktadır. Toprak reformu tek başına tarımsal ve kırsal kalkınma için yeterli değildir. Bunun için toprak reformunun bütün ekonomiyi içine alan diğer kalkınma programları ile desteklenmesi gerekmektedir.

Toprak reformu uygulamalarının tarihi eski Roma ve Yunan medeniyetlerine dayanmakla birlikte en önemli gelişmeler II. Dünya savaşıdan sonra yaşanmıştır. II. Dünya Savaşıdan sonra bağımsızlığını kazanan birçok ülke, sosyal ve ekonomik kalkınma için toprak reformunu önemli araç olarak görmüştür (Çevik Z. 2002, s. 679).

Toprak ve tarım reformu uygulamaları bölgesel ve ülkeler bazında farklılıklar göstermektedir. Dünyada reform uygulamalarının çok başarılı ve başarısız örneklerini görmek mümkündür. Başarı, hükümetlerin konuya verdiği önem ve uygulama sonrası verilen destek tedbirleri ile çiftçilerin benimsmeleri ve örgütlenmelerine bağlı olarak artmış veya azalmıştır.

Gelişmiş ülkelerde, büyük toprak mülklerinin parçalanması ile ilgili sorunlarını çözdükleri için toprak reformunun amacı; ekonomik olarak yaşayabilir aile işletmelerini hakim kılmak, parçalanmış olan arazileri toplulaştırmak, kiracılık ve ortakçılık münasebetlerini düzenlemektir.

Sosyalist ülkelerde toprak reformunun uygulaması, başlangıçta arazilerin sahiplerinden alınarak kollektif işletmeler (Kolhozlar) kurulması istikametinde olurken 19. Yüzyılın ikinci yarısından sonra kolektif işletmeler de çözülmeye başlamış ve devlete ait arazilerin kullanım haklarının çiftçilere ve tarım işçilerine devri şeklinde gelişmiştir.

Geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerde ise, toprak reformu; feodal yapının ortadan kaldırılması, topraksız ve az topraklı çiftçilerin topraklandırılması, parçalanmanın önlenmesi ile sulama ve arazi toplulaştırması gibi verimliliği artırıcı alt yapı hizmetlerini geliştirilmesi yanında kiracılık- ortakçılık münasebetlerinin ıslah edilmesi şeklinde olmuştur.

Sonuç olarak, hükümetler ve uluslar arası kuruluşlar, toprak ve tarım reformu uygulamalarının sürdürülebilir kırsal kalkınmanın sağlanması ile yoksulluğun azaltılması ve açlığın önlenmesinde önemli katkı sağladığını fark etmişlerdir. Böylece FAO ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar Pazar odaklı toprak reformu uygulamalarını desteklemeye başlamışlardır.

## **TOPRAK VE TARIM REFORMU KAVRAMLARI**

Toprak ve tarım reformu kavramlarının hem ülkemizdeki ve hem de yabancı kaynaklı yayınlarda, çoğu zaman birbirleri yerine de kullanıldıkları görülmektedir. Bazı bilim adamları toprak reformunu sadece bir mülkiyet düzenlemesi olarak ele alırken birçok bilim adamı da bunun geleneksel bir yaklaşım olduğu, tek başına mülkiyet düzenlemesinin yeterli olmayacağı düşüncesiyle birtakım destek tedbirleri ile birlikte uygulanması gerektiğini vurgulamaktadırlar.

## Toprak Reformu

Toprak üzerindeki mülkiyet hakkının küçük çiftçiler, kiracılar ve tarım işçileri lehine yeniden düzenlenmesidir. Başka bir ifade ile toprak reformu, hükümet destekli mülkiyet transferini ifade etmektedir. Toprak reformunun kamulaştırma, toplulaştırma ve dağıtım gibi birbirini tamamlayan üç önemli aracı bulunmaktadır. Bazı ülkelerde ise bu tedbirlere ek olarak arazilerin parçalanmasının önlenmesi ve kiracılık-ortakçılık münasebetlerinin düzeltilmesi birlikte ele alınmaktadır.

Küçük arazi sahiplerinin bireysel veya kolektif üretim yapan büyük işletmelere dönüşümünü ile kollektif işletmelerdeki devlete ait arazilerin kullanım haklarının çiftçilere devri de toprak reformu olarak değerlendirilmektedir.

## Tarım Reformu

Tarım reformu, tarımsal üretimin artırılması için alınabilecek bütün önlemleri kapsamaktadır. Yani tarımsal mekanizasyon, kredi kolaylıkları, tarımsal vergiler, pazarlama eğitimi, iyi tohum, sulama, gübreleme v.b. alanlarda alınabilecek tüm tedbirler böyle bir reform kavramının içine girmektedir (Aksoy 1984, s.238).

| Toprak Reformu                                                                                                                            |   | Destekleyici Tedbirler                                                                                                                                                                        |  |                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--------------------------|
| Toprak Dağıtımı,<br>Toplulaştırma, Sulama<br>ve Tarla İçi Geliştirme<br>Hizmetleri (TİGH)<br>Kiracılık ve<br>Ortakçılığın<br>Düzenlenmesi | + | <ul style="list-style-type: none"><li>• Finansman,</li><li>• Pazarlama,</li><li>• Eğitim,</li><li>• Ürün ve yatırım<br/>Destekleri,</li><li>• Örgütlenme</li><li>• Diğer hizmetler.</li></ul> |  | <b>TARIM<br/>REFORMU</b> |

Tarım Reformu, tarımın bünyesindeki temel aksaklıkları gidermeye yönelmiş, teknolojik gelişme ve iktisadi verimliliği dikkate alan, çiftçi gelirlerinin yükseltilmesini amaçlayan tedbirlerin bütünü şeklinde de tanımlanmaktadır.

## TARİHİ GELİŞİMİ VE DÜNYA UYGULAMALARI

Toprak reformu, insanlık tarihinde çok eski yıllara dayanan ve tekrar eden mülkiyet düzenlemesini ifade etmektedir. Eski Yunan ve Romalılarda

arazi sahipleri ile topraksızlar arasında şiddetli mücadeleler yaşanmıştır. İngiltere de orta çağda arazi reformu belgesi “Grachian” tarım kanununun en önemli belgesi olmuştur. Bu çağda 1381 de İngiltere ve 1524 teki Alman köylülerinin savaşlarında, toprak reformu için talepler, köylü isyanlarını tetikleyen unsurların başında gelmiştir (World Economy Raport, 2010, s.2).

Ortaçağ boyunca Avrupa’da hüküm süren Feodalizm (derebeylik) ve kilise hâkimiyetine dayanan mutlakiyet idareleri Fransız ihtilâliyle yıkılırken, kölelik kurumları da tasfiye edilmiş ve küçük aile çiftlikleri kurulmuştur. Diğer Avrupa ülkelerinde toprak reformu daha az sancılı gerçekleştirilmiştir. İsveç, Danimarka, Almanya, İtalya gibi Avrupa ülkelerinde 19. yüzyılda, İrlanda da ise 20. yüzyılın başlarında toprak reformu tamamlanmıştır.

Dünya ülkelerinin toprak reformu ile ilgili çalışmalara başladıkları yıllar ülkelere göre değişmektedir (çizelge 1). Bu ülkeler arasında Japonya önemli bir yere sahiptir. Japonya, 1868 yılında ağırlıklı olarak yarı bağımsız ve yüzlerce feodal toprak ağaları tarafından kontrol edilen, askeri gücü düşük, teknolojik gelişmesi az olan bir tarım ülkesi iken İmparator Meiji’nin, 1871 yılında Feodalizmi ortadan kaldırması ve toprakları kiracı ve işçilere devretmesi ile çok önemli bir reformu hayata geçirmiştir.

**Çizelge 1.** Değişik Ülkelerde Toprak Reformu Uygulamaları

| Ülke       | Yılı       | Ülke                | Yıl       |
|------------|------------|---------------------|-----------|
| Japonya    | 1871       | Küba                | 1959-1990 |
| Tayvan     | 1946       | Dominik Cumhuriyeti | 1962      |
| Çin        | 1949       | Ekvator             | 1960      |
| Hindistan  | 1950       | Paraguay            | 1960      |
| Endonezya  | 1960       | Peru                | 1962      |
| Pakistan   | 1959       | Honduras            | 1960      |
| Filipinler | 1964- 1986 | Panama              | 1960      |
| Fransa     | 1961       | Nikaragua           | 1960-     |
| İtalya     | 1950       | Venezualla          | 1960-1990 |
| Romanya    | 1945       | Cezayir             | 1963      |
| Macaristan | 1945       | İran                | 1951      |
| Meksika    | 1915-1934  | Irak                | 1958      |
| Bolivya    | 1953-1996  | Suriye              | 1958      |
| Şili       | 1962       | B. Arap Cumhuriyeti | 1952      |
| Kolombiya  | 1961       | Mısır               | 1950      |
| Kostarika  | 1961       | Türkiye             | 1973      |

**Kaynak:** Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlık dokümanları (TRGM-2009)

II. Dünya savaşından sonra bağımsızlığını kazanan bir çok ülke sosyal ve ekonomik kalkınma için toprak reformunu etkili bir araç olarak görmüştür. Bazı ülkeler başlattıkları toprak reformu çalışmalarını siyasi, hukuki, mali ve idari yetersizlikler ve toprak ağalarının direnmeleri yüzünden beklenen gelişmeleri sağlayamamışlardır. Bu durumdaki bazı ülkeler ise (Filipinler, Küba, Meksika, Bolivya, Venezualla, vb.) ilerleyen yıllarda toprak reformu ile ilgili kanunları yeniden çıkararak çalışmalarını hızlandırmışlardır.

Toprak reformu uygulamalarında ülkelere göre bazı farklılıklar görülmekle birlikte genelde büyük toprak sahiplerine ait arazilerin belirli bir miktarının üstündeki arazilerin kamulaştırıldığı ve bu arazilerin kuru ve sulu olarak hesaplanan bir normda ve bir bedelle dağıtıldığı görülmektedir(çizelge 2). Yine arazilerin kamulaştırılmasında vergi değeri, pazar değeri, üretim değeri ve kira bedeli gibi kıstasların uygulandığı ve dağıtımlarında belirli bir vade ile faizli veya faizsiz olarak yapıldığı görülmektedir.

Toprak reformu ile ilgili önemli gelişmeler II. Dünya savaşıdan sonra olmuştur. Özellikle 1950 ve 1960'lı yıllarda mülkiyet haklarının yeniden düzenlenmesinde çarpıcı gelişmeler yaşanmıştır. Bu dönemde Tarım reformu uygulamalarının çok başarılı ve başarısız örnekleri vardır. Başarı, hükümetlerin konuya verdikleri önem ve mülkiyet değişiminden sonra uygulanan destek tedbirleri ile artmış veya azalmıştır. Bu dönemde ***arazi kiracılığından arazi sahipliğine dönüşüm ve Kırsal kesimde feodalizmin (toprak ağalığı) bitirilmesi*** olmak üzere iki temel reform uygulanmıştır(Cox vd. 2007 s.2).

### **Arazi Kiracılığından Arazi Sahipliğine Dönüşüm**

Reformların amacı, arazilerini kiraya veren büyük arazi sahiplerini ve kiracıları tarıma yönlendirerek kiracıları aile işletmesi haline dönüştürmektir. Bu yaklaşımla en başarılı reformlar Japonya, Kore ve Tayvan'da yapılmıştır. Daha önceleri arazi sahiplerine nakit olarak kira ödeyen kiracılar, toprak reformları ile tam mülkiyet hakkı kazanmıştır. Eski kiracıların öncelikle faydalandığı bu reformlar, daha hızlı ve daha olumlu sonuçların alınmasına yol açmıştır. Diğer taraftan büyük araziler yeniden parsellenirken, yol ve sulama kanalları gibi verimliliği artırıcı büyük yatırımlar yapılmıştır. Böylece bu reformlardan önemli gelişmeler sağlanmıştır.

Japonya'da toprak reformları Meiji döneminde (1868-1912) başlamış ve feodal tımarlar kaldırılmıştır. II. Dünya savaşıdan sonra, BM işgal kuvvetleri toprak reformunu desteklemiştir. Sonuç olarak 1949'da büyük

arazi sahiplerinin arazilerinin % 80 den fazlası topraksız çiftçilere transfer edilmiştir. Milyonlarca insan çiftçi örgütleri kurmuş, işlerini serbestçe belirleyen, üreten, ticaret yapan özgür bireyler haline gelmiştir. Hükümet mali, güvenlik ve politik çevre ile yeni endüstri ve teknolojilere yatırımlar yapmış, telefon, telgraf, gemi ve tren yolları ile yeni endüstri alanları inşa etmiştir. Ülke tarımla birlikte hızla sanayileşmiştir (R.P. DORE, 2006.s.5)

Tayvan II. Dünya savaşından sonra tarım reformu programının ilk safhalarında çiftlik alanlarının mülk sahibi çiftçiler tarafından işletilmesi amacıyla adil olarak dağıtımına odaklanmıştır. İtiraz eden arazi sahiplerine askeri kurallar altında herhangi bir başka seçenek sunulmamıştır. Hükümet tarımsal altyapı ve üretim imkânlarını yeniden inşa etmiş, çiftçileri üretim ve pazarlama birlikleri şeklinde örgütlemiş ve çiftçilere gübre, kredi ve eğitim destekleri verilmiştir.

Üçüncü Sektör Kooperatifçilik, 2010, 45, (3) : 38-57

**Çizelge 2** : Değişik Ülkelerde Toprak Reformu Uygulamaları

| ÜLKE        | Yıl  | Kamulaştırma Sınırı (da) |      | Kamulaştırma Kriteri                                | Bedel Ödeme Şekli      |              | Dağıtım Normu (da) |        | Ödeme Şekli |       | KURUM                                 |
|-------------|------|--------------------------|------|-----------------------------------------------------|------------------------|--------------|--------------------|--------|-------------|-------|---------------------------------------|
|             |      | Kuru                     | Sulu |                                                     | Yıl                    | Faiz         | Kuru               | Sulu   | Taksit      | Faiz  |                                       |
| HİNDİSTAN   | 1950 | 1350                     | 50   | Arazi Vergisi, Pazar Değeri, Net Gelir, Kira Değeri | 5-40                   | 2,5-4,5      | 20                 | 8      | 5-30 yıl    | 0     | Toprak Reformu Komisyonu              |
| PAKİSTAN    | 1959 | 4000                     | 2000 | Üretim Değeri                                       | 25                     | 4            | 200-250            |        | 25          | 4     | Toprak Reformu Komisyonu              |
| KÜBA        | 1959 | 4020                     |      | Vergi Değeri                                        | 20                     | 4,5          | 670                | 270    | -           | -     | Toprak Reformu Milli Enstitüsü        |
| KOLOMBİA    | 1961 | 1000-2000                |      | Üretim Değeri                                       | 15                     | 6            | 500                | 50     | 15          | 2-4   | Tarım Reformu Enstitüsü               |
| BOLİVYA     | 1953 | 800                      | 100  | Arazi Vergi Değ.                                    | 25                     | 2            | 10-800             |        | 15          | 0     | Milli Tarım Reformu Enstitüsü         |
| ŞİLİ        | 1967 | 800                      | 150  | Arazi Vergi Değ.                                    | 15-25                  | .2-7         | 500                | 150    | 50          | 3     | Şili Tarım Reformu Örgütü             |
| İTALYA      | 1950 | 3000                     |      | Vergi Değeri                                        | 25                     | 5            | 62-96              |        | 30          | 3,5   | Tarım Bakanlığına bağlı Reform Örgütü |
| BULGARİSTAN | 1945 | 580                      |      | Kadastro Değ.                                       |                        |              | 28                 |        | 10-20       | 0     | Bağımsız Reform Konseyi               |
| IRAK        | 1958 | 5000                     | 2500 | Üretim Değeri                                       | 20-40                  | 3            | 150-300            | 75 150 | 20          | 3     | Toprak Reformu Bakanlığı              |
| MISIR       | 1952 | 840-1260                 |      | Kira Değeri                                         | 30-40                  | 1,5-3        | 20                 | 8      | 30-40       | 1,5-3 | Tarım Reformu Bakanlığı               |
| TÜRKİYE     | 1976 | 1030-2000                |      | Vergi Değeri                                        | $\frac{1}{4}$ peşin 20 | Devlet Faizi | 200                | 60     | 10          | 0     | Tarım ve Toprak Reformu Müst.         |

**Kaynak:** Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı dokümanları (TRGM-2009)

Asya kıtasının en fakiri olan bu ülkeler; Kamu arazilerinin, kiracılara ucuz fiyatla satılması, verim artırıcı alt yapı (sulama) yatırımları ile eğitim, ilaç, gübre destekleri verilmesi ve çiftçilerin kooperatif-birlik olarak örgütlenmeleri ile çok hızlı gelişmişler, kalkınmışlar ve fakirlikle mücadelede büyük başarı sağlamışlardır. Pek çok bilim adamı bu ülkelerin dünyanın en gelişmiş ülkeleri arasında yer almasını o zaman yapılan toprak reformuna bağlamaktadır.

### **Kırsal Kesimde Feodalizmin (Toprak Ağırlığı) Bitirilmesi**

Tüm dünyada toprak reformu ile topraksız çiftçi ve kiracıları topraklandırma ile birlikte feodal yapının bitirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Buradaki asıl hedef, toplumun sosyal yapısının demokratikleştirilmesi ve modernizasyonu olmuştur.

1960 sonrası birçok Latin Amerika ülkesinde reform yasaları peş peşe yürürlüğe konmuştur. Bu yasalar, aynı zamanda köylülerin modern tarıma yönlendirilmesini de sağlamıştır. Bolivya, Brezilya, Kolombiya ve Venezüella’da uygulanan reformlardan sonra oluşan küçük aile çiftlikleri o ülkedeki son tarımsal yapıyı teşkil etmiştir. Daha sonra yapılan reformları, 1970’li yıllarda toprağın devlete ait olduğu ve köylülerin birlikte ortak üretim yaptıkları kolektif çiftlikler izlemiştir(Cox vd.2007, s. 2,).

Hindistan ve Pakistan’da tarım reformu daha az başarılı uygulanabilmiştir. Latin Amerika ve Afrika’da arazi reformu çok büyük arazilerin az sayıda malik elinde yoğunlaşması büyük bir sorun olmuştur.

Sosyalist ülkelerde toprak reformunun uygulaması, arazilerin sahiplerinden alınarak kollektif çiftlikler ( Kolhozlar ) kurulması istikametinde gelişmiştir.

Sovyetler birliğinde 1929 yılında işletmelerin % 4’ü kolektifti. Kolektifleşme hemen hemen 1938’e kadar tamamlanmıştır. 1950 yılında kolektif işletmeler çözülmeye başlamıştır. 254 bine ulaşan Kolhoz sayısı 1972 yılına kadar 32.300’ e düşmüştür. Ortalama kolektif işletme hacmi yaklaşık 3 kat artarak 3 bin ha ve Kolhoz başına ortalama aile miktarı 75 den 340’a çıkmıştır. 1990’lı yıllarda kolektif işletmelerde mülkiyet ve yönetimle ilgili ciddi sorunlar yaşanmıştır. 1992 yılında 9 bin işletme özel işletmeciliği seçerken 7 bin işletme ise devlet işletmeciliğini seçmiştir. Yüksek enflasyon ve yüksek fiyatlar kolektif işletmeleri zor şartlarda üretim yapmaya zorlamıştır. 2003 yılında, çiftlik arazilerinin satışına izin veren kanun Rusya tarımında önemli gelişmelere yol açmıştır.

Toprağın devlete ait olduğu kolektif çiftlikler modeli, Doğu Avrupa’da

(Ör: Bulgaristan, Macaristan ve Romanya) Asya'da (Kore, Vietnam), Afrika'da (Cezayir, Etiyopya, Mozambik) ve Latin Amerika'da da (Küba, Meksika, Nikaragua) uygulanmıştır.

Toprak ve tarım reformunun başarıyla uygulandığı ülkelerden biri de Küba'dır. Küba'da toprak ve tarım reformu 1959, 1970 ve 1990 yılında yapılan düzenlemelerle üç aşamada gerçekleştirilmiştir. Büyük çiftlikler büyük ölçüde (% 82) kamulaştırılmış ve 100 binlerce çiftçiye tahsis edilmiştir. Çiftçiler, birlik, üretim kooperatifleri, kredi ve hizmet Kooperatifleri şeklinde örgütlenmiştir. Özel çiftlikler artmış ve Mekanizasyon sağlanmıştır. Köylülerin ortak marketleri yasallaşmıştır. Kıtık sorununun çözüldüğü gibi çiftçilik cazip hale gelmiştir (Bachtell 2009, s.3). Birçok bilim adamı reform açısından Küba'nın sağladığı bu gelişmeleri yeşil devrim olarak ifade etmektedir.

Şili'de toprak reformuna 1962 yılında başlanmış ve 1973 yılına kadar 10,5 milyon ha mülk arazisi kamulaştırılmıştır. Ancak, 1973 yılında yapıla Darbe ile kamulaştırmalara son verilmiştir. 1973-1980 darbe döneminde dağıtılacak arazilerin; 1/3'ü önceki sahiplerine iade edilmiş, 1/3'ü özel ve kamu kuruluşlarına açık artırma ile satılmış, 1/3'ü de parsellenerek gerçek kullanıcılarına uzun vadede taksitle satılmıştır (Cox vd. 2007, s.2).

Çin'deki 1949 komünist devrimi, büyük çaptaki arazilerin köylülere devrini sağlamıştır. 1958 yılında daha büyük komünlerde toplanmalar gerçekleşmiş fakat tarımsal mekanizasyon ve verimlilikte durgunluk yaşanmıştır. Çin 1980'e kadar bireysel küçük işletmeler ve pazar odaklı tarıma dönük çalışmalar yapmıştır.

Afrika'da toprak reformu, Cezayir'de 1979 yılında kamu arazilerinin dağıtımı, Etiyopya'da ise 1974 yılında bütün arazilerin millileştirilmesi ile sonuçlanmıştır.

1979 yılında FAO önderliğinde tüm üye ülkelerin katıldığı Tarım Reformu ve Kırsal Kalkınma Dünya Konferansı (TRKKDK) Roma'da yapılmış ve uygulamalar değerlendirilmiştir. Başarılı uygulamalar için yapılması gereken prensipler belirlenmiştir (Cox vd. 2007, s.3 ).

Ancak, II. Dünya savaşıdan sonra tüm dünyada hızlanan toprak reformu çalışmaları 1980 sonrasında pek çok ülkede hız kesmiştir. Bunda bölgesel (sosyo-ekonomik) gelişmeler ile ülkelerin, kamu harcamalarının azaltılması kapsamında kısıtlı bütçelerle tarım reformunu uygulamak durumunda kalmaları etkili olmuştur.

Eski sosyalist ülkelerde, 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla tarım reformu hızlanmıştır. Arazi mülkiyeti hakkındaki düzenlemeler özelleştirme vasıtasıyla yenilenmiştir. Bulgaristan, Estonya, Letonya, Litvanya ve Romanya gibi bazı Doğu Avrupa ülkelerinde ortak kullanılan araziler eski

sahiplerine iade edilmiştir. Rusya ve Ukrayna gibi ülkelerde ise, mülkiyet hisselerinden işçilere devirler başlamıştır.

Arnavutluk, Ermenistan, Gürcistan, Moldova’da ise araziler şahıs çiftliklerine dağıtılmıştır. Birçok devlet çiftliği özelleştirilmiş, satılmış ya da kiralanmıştır (Örneğin, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Slovakya). Eski Sovyetler Birliği ülkelerinde arazilerin kamulaştırılmasından daha çok kooperatiflerin parçalanmasına ve hakların dağıtılmasına doğru bir hareket görülmüştür. Bu haklar, ya bazı Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi özel mülkiyetin dağıtılması ya da Çin, Mozambik, Vietnam ‘da olduğu gibi devletin mülkiyetinde olan fakat özel kullanım haklarının olması şeklinde olmuştur.

Çin’de 1978 yılında çiftçilere arazi kullanım haklarını veren “çiftçi Sorumluluk Sistemi” getirilmiştir. Çiftçiler desteklenmiş ve güçlü teşvikler verilmiştir. Gelir artışları kırsalda tarım dışı istihdamı artırmıştır. 1978 yılında 260 milyon yoksul 1984 yılında 89 milyona düşmüştür(Cox vd. 2007, s.16).

Vietnam’da Kollektif işletmeler verimli aile işletmelerine dönüşmüştür. Çiftçilere verim artırıcı destekler verilmiş, her köye “örnek işletmeler” kurulmuştur. Verimler artmış ve yoksulluk azalmıştır. (Dünya 2. Pirinç ihracatçısı) Yoksulluk oranı 1990’da % 25 iken 2000 yılında % 15’e düşmüştür.

Bolivya’da 1953 yılında nüfusun % 4,5’i arazilerin % 70’ini elinde tutarken reform uygulamaları ile 2000 yılında nüfusun % 18’i arazinin % 68’ini kontrol eder hale gelmiştir. 1995 yılında “Detaylı Tarım Reformu Kanunu” yeniden çıkarılmış ve toplam arazinin % 13’ü köylü nüfusun % 28’ine dağıtılmıştır. 2013’e kadar 20 milyon ha alanın dağıtımı planlanmaktadır.

Filipinlerde 1988’de “Detaylı Tarım Reformu Kanunu” çıkarılmış ve 1 milyon ha verimli tarım alanının dağıtılması planlanmıştır. Ancak İşlenmeyen topraklardan vergi alınmasına rağmen toprak ağalarının baskısı ile 21 yıldır dağıtım yapılamamıştır(Reyes, C.2002, s.5)

Bu gelişmeler, “Daha iyi toprak dağıtımına doğru” Vatikan belgesine de yansımıştır. (Adalet ve Barış için Papa Konseyi, 1997). Toprak reformlarına Adalet ve Barış için müdahale yapılması istemiştir. Bu yeni müdahaleler ile bir defada yapılan aşırı dağıtımlar yerine sürdürülebilirliği esas alan şartlı ve aşamalı yapılması istenmiştir(Cox vd.2007, s. 3).

1980 sonrası gelişmelerden birisi de Dünya Bankası yaklaşımıdır. Dünya Bankası bir çok ülkede toprak ve tarım reformu uygulamalarını destekleme kararı almış ve “piyasa destekli toprak reformu” yaklaşımını benimsemiştir. Bu kapsamda alıcılar ile satıcılar doğrudan görüşerek arazi

alım-satımı yapılabilmekte, bu araziler için de kredi alabilmektedirler. Dünya Bankasınca desteklenen piyasa destekli toprak reformu, uygulandığı yerlerde arazi piyasalarındaki spekülasyon etkilerinden dolayı eleştirilmiştir.

Tarım reformu uygulamalarında tam mülkiyet veya kullanım haklarının teşviki mülkiyet güvenliğinde önemli bir rol oynamıştır. Günümüzde arazi yönetimine, özellikle arazi piyasalarının gelişmesi için kadastro ve arazi kayıtlarının tutulmasına daha çok önem verilmektedir, Tarım reformunun kapsamı ülkelere göre değişmekle, kamulaştırma ve dağıtım açısından bazı ülkeler dikkat çekmektedir. Bu kapsamda; Bolivya ve Küba'da tarımsal alanların yaklaşık % 80'i, Şili, Meksika, Nikaragua ve Peru'da tarımsal alanların yaklaşık (% 50) yarısı, Kolombiya, Dominik Cumhuriyeti ve Panama'da değişen oranlarda tarımsal alan kamulaştırılmıştır.

Bolivya ve Küba reformlarından tarımla uğraşan ailelerin 2/3'si, Meksika'da ise yarısı (1/2) El Salvador, Nikaragua, Peru ve Venezüella'da tarımla uğraşan ailelerin 1/3'i faydalanmıştır.

## **TÜRKİYE'DE TOPRAK VE TARIM REFORMU UYGULAMALARI**

Ülkemizdeki toprak reformu ile ilgili çalışmaları cumhuriyetin ilk yıllarında yapıla çalışmalardan sonra, 1973-1984 ve 1984 sonrası olmak üzere iki dönemde incelemekte fayda bulunmaktadır.

### **1923-1973 Dönemi**

Cumhuriyet'in ilanından günümüze toprakla ilgili pek çok mevzuat çıkarılmıştır. İlk yıllarda özellikle göçmen mültecileri topraklandırmak için çıkarılan yasalar dikkat çekmektedir. Ancak bu yasalar sorunu ülke çapında ele almamış, daha çok o günün talepleri ve şartlarına bağlı mahalli uygulamalar olarak kalmıştır. Bununla birlikte; 1940-1944 tarihleri arasında 53.000 aileye 875.000 dekar, 1949-1952 tarihleri arasında 80.606 aileye 98.037 dekar, 1950-1960 tarihleri arasında 350 bin aileye 18 milyon dekar toprak dağıtılmıştır.

Ülkemizde Reform niteliğindeki dağıtım çalışmaları 1945 yılında 4753 sayılı çiftçiyi topraklandırma kanunu ile başlamıştır. Kanunun amacı, büyük toprak mülkleri kamulaştırarak ülkenin toprak mülkiyeti yapısındaki düzensizlikleri ortadan kaldırmanın yanında tarımsal kalkınmayı sağlayacak gerekli yardımları yapmaktır.

Kanuna göre nedensiz üst üste 3 yıl ekilip biçilmeyen arazi, Tarım Bakanlığı'nın kararıyla işlenmiyor sayılacak ve kamulaştırılabilecekti. Kanun,

1950 yılında kamulaştırma ile ilgili maddenin kaldırılması ile toprak reformu düzenlemesi niteliğini kaybetmiştir. Böylece sadece kamu topraklarının topraksız ya da az topraklı köylüye dağıtımı düzenlemesi hüviyeti taşımaya başlamıştır. Bu kanunla göçmenler de dahil olmak üzere toplam 350 bin civarında aileye yaklaşık 18 milyon dönüm toprak dağıtılmıştır. (Özkaya E., 2008. s.48)

### **1973 - 1984 Dönemi**

Reform niteliğini kaybeden 1945 tarihli Çitçiye Topraklandırma Kanunu'ndan sonra 1973 yılında 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu yürürlüğe girmiş ve bu kanunda verilen görevleri yapmak üzere Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı kurulmuştur.

Kanunun amacı; ülkemizdeki mülkiyet dağılımındaki dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve işletmelerin verimlilik esaslarına göre çalışmalarını sağlamayı öngörmektedir. Bu amaçla Şanlıurfa ili pilot uygulama alanı ilan edilmiş ve 1.11.1973 tarihinden itibaren, her türlü toprak devir, temlik ve satış işlemleri durdurulmuştur. İl seviyesinde tapulama çalışmaları bitirilerek topraksız ya da az topraklı çiftçi ailelerinin yeter gelirli tarımsal aile işletmeleri haline getirilmeleri için topraklandırılmaları amacıyla 1030 dekarın üzerindeki şahıs arazileri vergi değeri baz alınarak kamulaştırılmıştır.

Kamulaştırılan arazi miktarı 1.690.105 dekar olup topraksız ya da az topraklı çiftçi ailelerinin topraklandırılmaları amacıyla; 47 köyde 1 218 çiftçi ailesine 231.000 dekar arazi dağıtılmış ve üç yıllık aday çiftçilik süreleri başlatılmıştır.

1757 Sayılı Kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından usul gerekçesi ile iptal edilmiş ve 1978 yılından itibaren uygulanamaz hale gelmiştir. Sonuçta kanun 1973-1978 yılları arasında yürürlükte kalmış, daha sonrasında bu konuda 1984 yılına kadar herhangi bir düzenleme yapılamamıştır.

### **1984 ve Sonrası Dönem**

1984 yılında 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu çıkarılarak yürürlüğe girmiştir. 1985 yılında da 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile de Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (TRGM) kurulmuştur.

1757 Sayılı Kanunla Şanlıurfa ilinde yapılan uygulamalar, kanunun yürürlükten kalkması ile 3083 sayılı kanunla Tarım Reformu Genel Müdürlüğü tarafından sonuçlandırılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda

öncelikle kamulaştırma Normu, 1030 dekardan 2000 dekara yükseltilerek, daha önce 1757 sayılı kanunla kamulaştırılana arazilerden 916.736 dekarı iade edilmiştir. Kamulaştırılan arazilerle ilgili yapılan çalışmalar çizelgede verilmiştir.

**Çizelge 3.** Şanlıurfa İlinde Dağıtım Amacıyla Kamulaştırılan Araziler ve Uygulamalar

| Kamulaştırmadan Gelen Hazine Arazileri                        |                                                           | Arazi (da) |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------|
|                                                               | Şanlıurfa İlinde Kamulaştırılan arazi miktarı (1974-1976) | 1 690 105  |
| 1                                                             | Dağıtılan hazine arazisi (1975-1987)                      | 101 977    |
| 2                                                             | Kamuya tahsis edilen hazine arazisi (1975-2009)           | 32 894     |
| 3                                                             | İade edilen arazi miktarı (1885)                          | 916 736    |
| 4                                                             | 4070 sayılı yasaya göre satılan hazine arazisi (2005)     | 6 193      |
| Hazine uhdesinden çıkan toplam arazi (1+2+3+4)                |                                                           | 1 057 800  |
| Bugün itibariyle kamulaştırmadan gelen hazine arazisi miktarı |                                                           | 632 305    |

**Kaynak :** Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Dokümanları 2010

1757 sayılı kanunla dağıtımı yapıldığı halde tapuları verilemeyen 36 köyde 754 topraksız ve az topraklı çiftçi ailesine 101.977 dekar arazinin tapuları 1987 yılında verilebilmiştir.

Hazine arazilerinin kullananlara satışını düzenleyen 4070 sayılı kanunda 2005 yılında yapılan düzenlemede; daha önce dışarıda bırakılan tarım reformu uygulama alanlarını da satışa dahil etmiştir. Ancak Maliye Bakanlığının müdahalesi ile bu ildeki satışlar durdurulmuştur. Müdahale öncesinde ise kısa bir süre içerisinde 6193 da arazinin 4070 sayılı kanun kapsamında satışı gerçekleşmiştir. Bunun dışında 32.894 dekar arazi Kamu Kurum ve Kuruluşlara tahsis edilmiş olup bugüne kadar çeşitli nedenlerden dolayı dağıtılamayan 632.305 dekar arazi bulunmaktadır.

Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi ülkemizdeki belirli bir normun üzerindeki mülk arazilerinin kamulaştırılması ve dağıtılmasındaki Şanlıurfa ili pilot uygulamasında beklenen gelişmeler sağlanamamıştır. Bunda bölgeye has özelliklerin yanında, kamulaştırmada gösterilen iradenin dağıtım ve destek hizmetlerinde gösterilmemesinin payı önemlidir.

3083 sayılı kanun kapsamında da bu güne hiçbir kamulaştırma yapılmamıştır. Ancak başta sulama alanları olmak üzere Bakanlar Kurulunca Tarım Reformu Uygulama Alanı olarak ilan edilen bölgelerde Toplulaştırma, sulama ve tarla içi geliştirme hizmetleri, Dağıtım, Kiralama, Arazi Kullanım

Planlaması ve Köy İmar Planlaması gibi tarımsal altyapı hizmetlerine devam edilmektedir.

Ekonomik olarak tarımsal üretime imkan vermeyecek biçimde parçalanmış, dağılmış, bozuk şekilli parsellerin sulama ve tarla içi geliştirme hizmetleri (TİGH) ile birlikte ele alınarak bir araya getirilmesi olarak tanımlanan arazi toplulaştırması öncelik kazanmıştır. Son yıllarda başta GAP olmak üzere tüm ülke bazında toplulaştırma çalışmalarına hız verilmiştir. 1961-2009 yılları arasında 1.115.000 ha arazi toplulaştırılmışken Tarım Reformu Genel Müdürlüğü olarak 2010-2014 Stratejik planında yaklaşık 5.7 milyon ha arazinin toplulaştırılması hedeflenmiştir (TRGM, 2010, s. 41). Kamu sulama yatırımlarında yatırım maliyetlerinin azaltılması ve sulama yatırımlarının hızlandırılması amacı da dikkate alınarak GAP'ta yaklaşık 2 milyon ha alanın toplulaştırılmasının 2012 yılına kadar tamamlanması planlanmış olup 2009 yılı sonu itibarıyla Diyarbakır, Batman, Şanlıurfa ve Mardin illerinde 53 proje ile 1.187.000 ha alanda çalışmalara başlanmıştır.

### ***3083 Sayılı Kanun Kapsamında Arazi Dağıtım Faaliyetleri (Çiftçiye Topraklandırma)***

3083 sayılı kanuna göre topraksız ve az topraklı çiftçilerin Yeter Gelirli Zirai Aile İşletmeleri kurabilecek büyüklükte (**norm arazi**) topraklandırılmaları çalışmalarına devam edilmektedir.

Dağıtımda esas alınacak arazi büyüklüğü kanunda 1984 yılında yıllık 1 milyon liralık geliri verecek arazi büyüklüğü olarak ifade edilmiştir. 2009 yılı TEFE değerine göre 9500 TL ye karşılık gelen yeter gelir miktarı zeytin, fıstık ve incir gibi plantasyon işletmeleri için özel ürün normu olarak hesaplanmaktadır. Tarım reformu uygulama alanlarında belirlenen dağıtım normu tapuya şerh edilmekte ve arazilerin alım-satım ve mirasla söz konusu normun altına parçalanması önlenmektedir.

**Çizelge 4.** Arazi Dağıtım Çalışmaları (1987-2008 )

| İL            | UYGULANAN<br>PROJE<br>(Köy Adedi) | TOPRAKLANDIRILAN<br>ÇİFTÇİ<br>(Adet) | DAĞITILAN<br>ARAZİ<br>(Dekar) |
|---------------|-----------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| AKSARAY       | 1                                 | 45                                   | 1.750                         |
| ANKARA        | 9                                 | 942                                  | 85.852                        |
| AYDIN         | 5                                 | 826                                  | 21.585                        |
| EDİRNE        | 6                                 | 1.338                                | 44.826                        |
| ESKİŞEHİR     | 14                                | 1.020                                | 111.103                       |
| KARAMAN       | 3                                 | 213                                  | 23.804                        |
| KAYSERİ       | 1                                 | 296                                  | 8.339                         |
| KONYA         | 17                                | 2.931                                | 225.872                       |
| ŞANLIURFA     | 99                                | 4.259                                | 267.782                       |
| TEKİRDAĞ      | 2                                 | 228                                  | 16.026                        |
| YOZGAT        | 3                                 | 183                                  | 11.867                        |
| <b>TOPLAM</b> | <b>160</b>                        | <b>12.281</b>                        | <b>818.806</b>                |

**Kaynak:** TRGM, Kamulaştırma, Toplulaştırma ve Dağıtım Dairesi Başkanlığı Dokümanları 2009

İlk olarak Şanlıurfa ilinde yapılan topraksız ve az topraklı çiftçilerin topraklandırılması çalışmaları daha sonraki yıllarda talepler ve hazine arazilerinin özelliklerine bağlı olarak ülkenin değişik illerine de yayılmıştır.

Tarım Reformu uygulama alanlarında bugüne kadar arazi dağıtım çalışmaları kapsamında; yeter gelirli zirai aile işletmeleri kurabilmeleri amacıyla 160 köyde 818.806 Dekar Hazine arazisi, 12.281 çiftçi ailesine dağıtılmıştır. Bunun karşılığında Hazineye yaklaşık 240.000.000 TL gelir sağlanmıştır. Halen 54 köyde toplam 440.637 da. Hazine arazisinin dağıtım çalışmalarına devam edilmektedir(TRGM 2010/a, s.36) Dağıtılan topraklar 4 yıl ödemesiz, 10 eşit taksitte faizsiz olarak ödeme planına tabii tutulmaktadır.

#### **ÜLKEMİZDEKİ TOPRAK REFORMU UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ**

Ülkemizde Cumhuriyetin ilanından sonra mülkiyet düzenlemeleri ile ilgili pek çok çalışma yapılmıştır. Önceleri göçmenlerin ve yerel halkın hazine arazileri veya işledikleri arazilerle topraklandırılması konusunda yapılan çalışmalar 1945 yılında çıkarılan 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile toprak reformu niteliği kazanmıştır. Ancak kısa sürede kanunun kamulaştırma hükmünün kaldırılması ile uygulama, toprak reformu niteliğini kaybetmiştir.

1973 yılında çıkarılan 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ile 1984 tarihli 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu da kamu arazilerinin yanında belirli bir büyüklüğün üzerindeki özel mülk arazilerinin kamulaştırılarak topraksız ve az topraklılara dağıtılması ile verimliliğin artırılması için küçük, parçalı ve bozuk şekilli parsellerin toplulaştırılması önerilmiş olmasına rağmen beklenen gelişmeler sağlanmamıştır.

**Çizelge 5.** Cumhuriyet Döneminde Toprak ve Tarım Reformu Uygulamaları

| Kurumlar / Yıllar                                      | Arazi Kamulaştırması |      | Arazi Toplulaştırma |      | Arazi Dağıtımı |      |
|--------------------------------------------------------|----------------------|------|---------------------|------|----------------|------|
|                                                        | Hektar               | %    | Hektar              | %    | Hektar         | %    |
| 1923-1944 Yılları Arasında                             | -                    |      | -                   |      | 1.200.000      | 34,2 |
| Toprak-İskan İşleri (1951-84) Genel Müdürlüğü(4753 SK) | 13.364               | 6,3  | -                   |      | 2.205.372      | 62,8 |
| Toprak-Su Genel Müdürlüğü                              | -                    |      | 70.000              | 6,9  | -              |      |
| Toprak – Tarım (1971-1984) Reformu Müstş.(1757 SK)     | 169.000              | 92,7 | -                   |      | 23.090         | 0,7  |
| Köy Hizmetleri (1984-2005 Genel Müdürlüğü)             | -                    |      | 250.000             | 24,7 | -              |      |
| Tarım Reformu (1984- + ) Genel Müdürlüğü (3083 SK)     | -                    |      | 692.000             | 68,4 | 81.881         | 2,3  |
| TOPLAM                                                 | 182.364              | 100  | 1.012.000           | 100  | 3.510.343      | 100  |

**Kaynak:** Eren, K. 2008, s. 47

Kamulaştırma, toplulaştırma ve arazi dağıtımını içeren üç yasa (4753, 1757, 3083) toprak reformu açısından incelendiğinde başarıyı olumsuz etkileyen ortak özellikler içermektedir. Söz konusu üç kanunda da Kamulaştırma, toplulaştırma ve dağıtım gibi araçlar yeterli görülmüş ve toprak reformunu kolaylaştıracak özendirici veya caydırıcı tedbirlere yer verilmemiştir. Devletin aldığı kararın halk için doğru olduğu kabul edilmiş ve etkilenecek olan halka her hangi bir seçenek sunulmamıştır. Oysa uygulamada vergilendirme gibi caydırıcı, selektif destekleme gibi özendirici tedbirlerle birlikte diğer sektörlerle entegre olmuş bir uygulama yapılabilse idi başarılı olma ihtimali daha yüksek olabilirdi.

Ülkemizde her 3 yasa da kamulaştırmayı önermiş olmasına rağmen bu konuda başarılı olunamamış, hazine arazilerinin çiftçilere dağıtılmasına odaklanılmış, toprağın bir üretim faktörü olduğu, sürdürülebilir bir toprak yönetiminin gereği olduğu ve rasyonel kullanılması gerektiği gerçeği ihmal edilmiştir.

Toprak dağıtımı; başlangıçta cazip gelen bir uygulama olarak görülmekle birlikte, uzun vadede arazilerin parçalanmasına, küçük ve verimsiz işletmeciliğe yol açmaktadır. Örneğin, Şanlıurfa İlinde 1988 yılında 140 dekar arazi dağıtılan 19 çocuğu olan bir çiftçinin vefatından sonra mirasçıları başına 7,3 dekar arazi düşmüştür. Böyle bir durumda ekonomik bir tarım işletmesinden söz edilemez. Bu durumda kamulaştırma ile toprak dağıtımı yapılması bir kuşak sonra tarım arazilerini küçültecek ve işletmeler geçimlik üretimi dahi yapamayacak hale gelecektir. Bu durum tarımın sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir.

## **SONUÇ VE ÖNERİLER**

Dünya nüfusunun yaklaşık % 45'i gelirlerini ve yaşamlarını doğrudan araziden karşılamaktadırlar. Bu nedenle, toprak kırsalda yaşayan nüfusun ihtiyaçlarının karşılanması yanında gıda güvenliği ve kırsal kalkınma için de önemli bir araçtır.

Az gelişmiş ülkelerde yaklaşık 100 milyon tarım ailesi, 500 milyon nüfus, topraksız veya az topraklıdır. Bu ailelerin çoğu hayatlarını tarım işçiliği veya kiracılıktan kazanmaktadır. Kiracı olan çiftçiler, arazi sahiplerine yüksek kiralara ödemekte ve sezondan sezona değişen arazi getirisine sahiptirler(Prosterman ve Hanstad 2003, s.1) Tarım işçileri ise genellikle oldukça düşük ücretle zora şartlar altında çalışmaktadır. Yaklaşık 130 milyon kırsal aile 580 milyon nüfus kolektif işletmeler içinde hayatını sürdürmektedir (Prosterman ve Hanstad 2003, s.2). Zor şartlarda hayatlarını sürdüren bu işletmelerde de dönüşüm programı ile uzun dönemde bireysel arazilerini işleyecek duruma gelmesi planlanmaktadır. Toprak reformu çalışmalarının tarihi çok eski olmakla birlikte II. Dünya savaşından sonra tüm dünyada önemli gelişmeler olmuştur. 1980'li yıllara kadar birçok ülkede hızla devam eden reform çalışmaları 1985'lerde hız kesmiştir. Bunun en önemli nedenleri arasında politik iradenin eksikliği ile idari ve mevzuat yetersizlikleri ve yeterli finansman ayrılamaması gelmektedir. Politik ve ekonomik olarak güçlü arazi sahiplerinin dirençleri de tarım reformunu olumsuz etkilemektedir.

Dünyada ülkeden ülkeye değişen tarım reformları incelendiğinde başlıca 3 çeşit uygulamanın olduğu görülmektedir. Bunlar;

1. Feodal yapının kaldırılarak kiracı ve tarım işçilerinin mülk sahibi yapılmasına yönelik reform uygulamaları,

2. Kollektif işletmeciliğin yaygın olduğu sosyalist ve komünist ülkelerde devlete ait toprakların özelleştirilmesi ve kullanım haklarının çiftçilere devredilmesi uygulamaları,

3. Dünya Bankası'na desteklenen "Piyasa Odaklı Toprak Reformu" uygulamaları

Dünyada çok başarılı reform uygulamaları olduğu gibi başarısız reform uygulamalarını görmek mümkündür. Reformların başarı ölçüsü ülkelerin konuya verdiği önem, uygulama sonrası verilen desteklere ve faydalananların benimsemelerine bağlı olarak değişmektedir.

Ülkemizde uygulanması istenilen toprak ve tarım reformu çalışmaları değişen şartlara ve ihtiyaçlara göre şekillenmiştir. II. Dünya savaşı sonrakı süreçte, ilk uygulamalar 1945 yılında çıkarılan 4753 sayılı çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile başlamıştır. 1973 yılında çıkarılan 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ile önemli bir açılım hedeflenmiş ancak beklenen gelişme sağlanamamıştır. 1984 tarihinde çıkarılan ve halen yürürlükte bulunan 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu ile başta verimliliği artıracak arazi toplulaştırması ve tarla içi geliştirme hizmetleri ile dağıtım, kiralama, toprak sınıflarının belirlenmesi, arazi kullanım planlaması ve köy imar planlaması gibi tarım reformu uygulamaları kapsamında kırsal altyapı çalışmalarına hız verilmiştir.

Hızlı nüfus artışı, sanayileşme ve şehirleşmenin topraklar üzerindeki baskısı artarak devam etmektedir. Tarım arazilerinin sınırlı olması da birim alan verimlerinin artırılmasını zorunlu kılmaktadır. Gıda güvenliği ve kırsal kalkınma açısından da toprak ve tarım reformu uygulamaları büyük önem taşımaktadır. Dünya ve ülkemiz deneyimlerine göre reformların başarı ile uygulanabilmesi ve beklenen gelişmelerin sağlanabilmesi için; güçlü ve uygulanabilir bir mevzuat ile siyasi ve politik ortamının reform için istekli olması, çiftçilerin örgütlü ve istekli olmaları, güçlü bir kurumsal yapı ile finansman sorununun çözülmesi ve sektörlerle entegre programların uygulanması önem taşımaktadır. Başarılı toprak ve tarım reformun için sanayi ve diğer hizmet sektörleri ile entegre olmuş, kırsal alan düzenlemesi ile kırsal kalkınmayı hedefleyen havza bazlı veya bölge esaslı programların hazırlanması ve uygulanmasına ihtiyaç vardır.

## KAYNAKÇA

- Aksoy, S., (1984). *Tarım Hukuku*, A.Ü. Ziraat Fakültesi Yay. No: 907, Ders Kitabı: 254, Ankara, s. 231-297
- Bachtell, J. (2009)., *50 years of Cuban Agrarian Reform*, *People's Weekly World Newspaper*, Kuba
- Cox M. Vd. (2007). *FAO in agrarian reform*, FAO Rural Development Division Report
- Çevik Z., (2002). *Cumhuriyet Türkiye'sinde Toprak Reformu ve Uygulamaları*, "Türkler Ansiklopedisi", c.XVII, s, 677-686
- Dore R. P., (2006)., *Land Reform and Economic Development Report*, University of California
- Eren K., (2008), *Türkiye'de, Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Değın, Yapılan Toprak Ve Tarım Reformu Çalışmaları*, AÜZF, Fen Bilimleri Yüksek Lisans Dönem Projesi, Yüksek Lisans Tezi
- Özkaya., *E.Tarım Reformu Çalışmalarının Uygulama Alanlarında Kırsal Kalkınmaya Etkilerinin Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Dönem Projesi Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü,
- Prosterman, Roy, L ve Hanstad, Tim, (2003), *Land Reform in the 21st Century: New Challenges, New Response*,
- Reyes, C. (2002)., *Impact of Agrarian Reform on Poverty*, Philippine Journal of development,
- TRGM (2010), *Stratejik Plan 2010-2014*, TRGM Ankara
- TRGM (2010)/a, *Tarım Reformu Genel Müdürlüğü 2009 yılı Faaliyet Sonuçları Raporu*, Ankara
- World Economy Raport, (2010), s.2, [www.economywatch/agrarian/history.html](http://www.economywatch/agrarian/history.html)