

TÜRKİYE'DE ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI ÇALIŞMALARINA GENEL BAKIŞ

Yük. Müh. Zerrin DEMİREL
Yıldız Üniversitesi

*... Ancak, kitlelerin imkânlarından çok daha hızlı gelişen, onların özlemleridir.
Bu bakımdan, çok hızlı gelişen özlemlerle yavaş gelişen imkânlar arasındaki mesafe gittikçe açılmakta, Türkiye'nin temel çelişkilerinden birini meydana getirmektedir.
(Cem 1979)*

1- GİRİŞ

Tarımdaki kesimin kişi başına elde ettiği gelir, sanayi kesimine göre çok düşük, Türkiye ortalamasının ise 1/3'i kadar olmasına, toprak iyeliğinin dengesiz dağılımına, işlemlerin çok ufulanmasına ve bu koşulların kente göçü hızlandırmasına karşın yine de nüfusun % 55'i kırsal kesimde yaşamakta ve tarımla uğraşmaktadır. Öte yandan tarım ürünlerinin 1980 yılı toplam dış satımdaki oranı % 57,4 (Erdem, 1981), 1972-1983 döneminde tarım ürünleri dış satımı artımının yıllık ortalaması % 13,5'tir (DPT, 1975). Bu veriler gösteriyor ki, tarım kesimi uzun yıllar hem barındırdığı nüfus, hem de dışsattım yönünden çok önemli olacaktır.

Ülkenin sosyal ve ekonomik yapısında bu denli güçlü bir yeri olan tarım kesiminin geliştirilmesi konusu ve sorunları ise cumhuriyetin ilk yıllarından bugüne dek güncelliğini korumaktadır.

2- SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNDE YASAL GELİŞMELER

Toprak iyeliğinin sultana, kullanımının kimi görevler karşılığı belirli kimselere bırakıldığı Osmanlı döneminden sonra, 1926 yılında "Türk Yurttaşlar Yasası" (Medeni Kanun) ile toprakta özel iyeliğe ilişkin temel ilkeler getirilmiştir. Özel iyeliğe ilişkin ilk kısıtlamalar da "Çiftçiyi Topraklandırma Yasası" için hazırlanmıştır. Ancak 1945 yılında 4753 sayılı yasa ile yasalaştırılarak uygulandığında toprağın dengeli dağılımını sağlayamamış, devletin elindeki toprakların belli ilkelere göre topraksız köylüye dağıtımını sonucuna ulaşmıştır. 1947-1972 yılları arasındaki 26 yıllık uygulanma süresinde 5.326 köyde 432.117 çiftçiye 2231,4 bin ha. iyeliği çiftçilerin olmak üzere işlenebilir toprak dağıtılmıştır. Dağıtımda topraksız çiftçi ailesi bırakılmaması amacı güdüldüğünden, ussal işletme büyüklüğünden uzak 10-55 dekarlık işletmeler oluşturulmuş (Çevik, 1984), yine de topraklandırılan çiftçi ailesi sayısı ülkedeki çiftçi ailelerinin ancak % 10,5'i olmuştur (Özen, 1978).

Bu kez dağınık parselleri birleştirmek amacıyla sulama öngörülen alanlarda Türk Yurttaşlar Yasası'nın 678. maddesine dayanarak arazi toplulaştırması çalışmalarına baş-

lanmıştır. Birleşmiş Milletler Gıda Örgütü'nün (FAO) önerisiyle başlayan bu uygulamalar sonucu 5 proje ile 1300 ha. alan toplulaştırılmıştır.

Yasal ve teknik olanakların yetersizliği nedeniyle bir süre ara verilen bu çalışmalar dan sonra 6/6706 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 26.7.1966 yılında "Arazi Tevhidi Tüzüğü" çıkarılmış, buna göre de 46 proje ile 30.327 ha. alan toplulaştırılmıştır.

Bu önlemler, ülkemizin tarımsal sorunlarına nesnel çözümler getirmekten çok uzak kalmış, toprak ufalanması ve iyelik dağılımındaki dengesizlik giderek artmış (Çizelge 1), çok küçük toprak parçaları üzerinde küce işletmelerin oluşması önlenememiştir.

İşletme Büyüklüğü (ha.)	İşletme Sayısı	Parça Sayısı	Arazi Gen. (ha.)	Ort. Parsel Gen. (ha.)
1'den az	721.936	1.611.545	552.324	0,34
%	25,39	11,48	3,61	
1 - 1,9	555.289	2.113.147	1.110.023	0,52
%	19,54	15,01	7,28	
2 - 4,9	809.874	4.401.713	2.645.487	0,60
%	28,52	31,27	17,35	

Kaynak: DİE, 1970 Genel Tarım Sayımı, Yayın No. 904

İşletmelerin % 70'inden fazlasını oluşturan 5 ha'dan küçük işletmelerde ortalama parsel alanı 1 ha'nın bile çok altındadır (Talim, 1981). Türkiye'nin en verimli bölgelerinde bile işletme birimi 75 dönüm (7,5 ha)'den küçük olmamalıdır. Verimin gerektirdiği sınırın daha geniş olduğu bölgeler de hesaba katılırsa, Türkiye'de işlenen toprağın % 80'inde, aşırı bölünmeden ötürü, akla uygun ve ekonomik bir tarım yapılmadığı ortaya çıkar. Akla uygunluğu şöyle dursun, küçük parçalarda yapılan tarım bir kaynak israfına yol açmaktadır (Cem, 1979).

Tarım kesiminin süregelen sorunlarına yeni bir çözüm getirmek ve toprakta, geç kalmış bir yapısal dönüşümü gerçekleştirmek amacıyla 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası çıkarılmış, uygulaması ise yalnızca Urfa ili ile sınırlı kalmıştır. Bu yasaya bağlı olarak çıkarılan Arazi Toplulaştırma Yönetmeliğine göre 21 proje ile 16131 ha. alan toplulaştırılmıştır.

Gerektiği gibi işler duruma getirilemeyen yasa 1978 yılında yürürlükten kaldırılınca yeniden 6/6706 sayılı kararnemeye göre arazi toplulaştırma çalışmalarına başlanmış ve 7 proje ile 4.491 ha. alan toplulaştırılmıştır.

Günümüzde arazi toplulaştırma uygulamaları 25.11.1979 günlü Arazi Toplulaştırma Tüzüğü ile sürdürülmektedir. Arazi toplulaştırma çalışmalarının başlangıcından 1985 yılına değin, 4'ü 1985 yılında olmak üzere toplam 108 proje uygulaması yapılmıştır.

Topraksız aile oranı 1963 yılında % 9,1, 1968 yılında % 17,5 iken, 1973 yılında % 21,9'a çıkan (Talim, 1981) ülkemizde uygulaması 4,5 yıl süren Toprak ve Tarım Reformu Yasası ile toprak isteminde bulunan 75.700 çiftçi ailesinden ancak 1218'i (% 1,6) topraklandırılabilmiştir.

Yürürlüğe konan yasaların, iyelik ve kullanım hakkının toplum yararına kullanımını sağlayacak içerikte olmaması, toprak reformunun tam olarak yapılmaması ve toprak dağılımındaki dengesizliğin sürmesi (Çizelge 2) sosyal ve ekonomik pek çok sorunu canlı tutmakta ve çözüm arayışlarını sürdürmektedir.

Çizelge 2

TARIMDAKİ MÜLK TOPRAKLARIN DAĞILIMI

Toprak Dilimleri	Hane Yüzdesi	Toprak Yüzdesi
1 - 20	44,6	8,4
21 - 50	28,3	17,4
51 - 100	16,7	22,6
101 - 200	7,0	19,5
201 - 500	2,6	16,2
501 -	0,8	15,4

Kaynak: DPT 4. BYKP, 1979-1983, s. 12, Tablo 6

1978 yılında geçersiz sayılan Toprak ve Tarım Reformu Yasası yerine geçmek üzere 1982 Anayasasınının 44. maddesine dayanarak 1.Aralık.1984 günü "Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu" adıyla bu kez sadece tarım düzeltimi yasası yürürlüğe konmuştur. Yasa, kapsadığı alanlarda, bölgenin özelliklerini gözönünde tutarak hiç toprağı bulunmayan ya da yeter toprağı olmayan çiftçilere toprak sağlama-yı, belirli bir büyüklükten fazla toprağı olan özel ve tüzel kişilerin toprağını sınırlamayı ve belirlenecek büyüklükten fazla toprağı olanların toprağının belli bir sınıra kadar kamulaştırılmasını öngörmektedir. Adına uygun olarak yasa, yalnız devletçe sulanan toprakları kapsayarak, devletçe sulanmayan toprakları kapsamı dışında bırakmakta ve ayrı bölüm olarak arazi toplulaştırmasına yer vermektedir. Bu yasaya ilişkin yönetmelik 29 Haziran.1985 günü yayınlanmış, fakat daha uygulanmamıştır.

3. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI YÖNÜNDEN ÜLKEMİZ KOŞULLARI

3.1- GENEL

Toprak verimini, tarımsal üretimi artırıcı önlemler olarak, yalnız Urfa ilinde uygulanan toprak reformu uygulamasında (1973-1978) 1,5 milyar TL'lık altyapı yatırımları ve 4 milyon TL'lık kamulaştırma karşılığı ile 231 km² toprak dağıtılmış, ülke genelinde arazi toplulaştırması çalışmalarıyla 65.549 tarım parseli toplulaştırılarak 1,75 gibi düşük bir oranla 37.558 parsel indirgenmiştir.

Üretimi ve verimi artırmak için gerekli olan yapısal bozuklukların giderilmesinde, güdük kalmış bu çalışmalar hiçbir zaman öngörülen veya istenen düzeyde tarımda yıllık gelişme hızı ve verim artışı sağlayamamıştır.

Yıllık % 2,5 oranındaki nüfus artışı, yıllık gelir artışının (ürünlerin gelir esnekliğine göre) yarattığı ek istem, genişleyen sanayi üretiminde tarımsal hammaddelerin girdi olabilmesi ve dışsattım artırmada tarımsal ürünlerin oynayabileceği rol nedenleriyle, Türkiye tarımsal üretimi yılda % 4,5-5 dolayında artırmak durumundadır (Kazgan, 1981).

3.2- İKLİM

Türkiye'de genellikle yarı kurak bir iklim egemendir. Sulu tarıma geçen toprağın verimi 4-5 kat artmaktadır (Balaban, 1971; Yıldız, 1983).

3.3- SULAMA

28,5 milyon ha. tarım arazisi bulunan ülkemizde bugün işlenebilir tarım arazilerinin 12,5 milyon ha'ı sulanabilir niteliktedir ve bu toprakların ancak % 32'si, tüm arazilerin % 5'i sulanabilmektedir. Öte yandan ülkemizde, yıllık kullanılabilir 104 milyar m³ su gizilgücünden yaklaşık % 16'sı bugün için kullanılmaktadır. Bu durumda ülkemizde sulanabilir arazilerin yaklaşık % 68'i su beklerken, su kaynakları gizilgücümüzün % 84 gibi çok büyük bölümünün ise kullanılmadığı görülmektedir (Tekinel, 1986).

3.4- TOPRAK UFALANMASI

Bilindiği gibi, sulama olanaklarının sınırlı kalması yanında tarımda üretim artışını engelleyen önemli etmenlerden biri de tarım işletmelerinin çok parçalılığıdır. Her ne kadar görece bir iyileşme eğilimi ile işletme başına düşen ortalama parça sayısı 1950 yılında 6,9, 1963 yılında 5,7 iken, 1970 yılında 5'e düşmüş ise de, 4'ten daha çok parselden oluşan işletmeler % 50'den fazla bulunmaktadır (Talış, 1981).

3.5- KENTLEŞME

Arazi toplulaştırması, tarım düzeltimi kapsamında toprağa ilişkin düzenlemelerle üretim ve verim artışı sağlarken çalışma, barınma, yaşama koşullarını iyileştirmeyi bir anlamda kır-kent ayrımını gidermeyi üstlenmektedir. Bu iki yerleşim biriminin yaşayanlarına sağladığı olanaklar yönüyle benzeşmesi toplumun sosyal ve ekonomik gelişmişliği ile özdeşir.

Köylerimiz, üretim ve verim artışını sağlayacak olanaklara kavuşturulmadığı, yaşayanlarını besleyemediği gibi keskin bir kır-kent ayrımından ötürü barındıramamış ve tarım dışına itmiştir. Bugün karşılaşmakta olduğumuz kentleşme sorunlarının ardında geniş ölçüde köylerimizin az gelişmişliği vardır.

Hızlı ve çarpık gelişen kentlerimizde karşılaşılan sorunlardan, büyük bölümünün çözümü köylerde yatmasına karşın, arazi toplulaştırma çalışmaları ile birlikte köy yenileme, çevre düzenleme, yerel amaçlı kamu yatırımları gibi yaşamı çağdaştırma çalışmaları yapılmamaktadır. 36.155'i köy olmak üzere, konutlarının % 95'i sağlık ve teknik koşullara uygun olmayan ve çağdaş kanalizasyon sisteminin kurulmasına elverişli bulunmayan 88.553 yerleşme birimi vardır. 1980 yılında kırsal yerleşim yerlerinden ancak % 62'sinin içme suyu vardır. Suyu yetersiz birimler % 20 ve suyu olmayanlar ise % 18'dir (DPT, Kırsal Kalkınma, Kasım 1982, Keleş 1981).

Gerçekte, büyük kentlerimizdeki yaşam koşulları kasaba ve köylere oranla çok üstün görülmele birlikte, yeterli değildir. Bu nedenle, kentleşme, kentsel olanakların büyük nüfus kesimlerinin yararına sunulması sonucunu doğuracak bir yaygınlaşmayı değil, tam tersine halkın kentsel merkezlerde birikerek buradaki olanak ve hizmetlerin daha da yetersizleşmesini getirmektedir (Kongar, 1979).

Bilimsel araştırmalar, köy yenileme çalışmalarının köy belediyelerini ve köylüleri, devletin yatırımları ederinin 10 katı tutarında yatırımlara yönelttiği sonucunu ortaya koymuştur. Bavyera'da köy yenileme için yapılan yıllık 37 milyon DM'lık devlet deste-

ği, yıllık ortalama 400 milyon DM dolayında başkaca yatırımları oluşturmuştur (Bischof, 1986).

AT uygulaması ile getirilecek en uygun sulama olanakları ile önemli ölçüde verim artışı sağlanacak, atıl kalmış su kaynakları gizil gücünün önemli bir bölümü değerlendirilecek, işletmelerin çok parçalılığının getirdiği verimli olmayan çalışma sistemleri ve koşulları kendiliğinden ortadan kalkacak, AT çalışmalarıyla birlikte köylerde yapılacak yenileme çalışmaları köyleri yaşanabilir hale getirecek ve kentleşme sorunlarının çözümüne büyük ölçüde katkıda bulunacaktır.

Ülkemizde, nüfus artışının daha fazla olduğu kırsal kesimde, böylesi olanakların yaratılması zorunluluğu, yaşam koşullarına ve ulusal gelirden aldığı paya bakarak daha fazla gözardı edilmemelidir.

3.6- KADASTRO

Öte yandan, iyeliğin biçimini yeniden düzenlemek olan arazi toplulaştırmasının temel atlıkları, iyelik belgeleri ve haritalardaki yetersizlikler sürmektedir.

Toplam 778.000 km² olan topraklarımızın yaklaşık 533.000 km² lik bölümünün kadastro haritasının yapılması gerekmektedir. Kadastro çalışmalarına 1925 yılında 658 sayılı yasa ile başlanmıştır. 15.2.1934 yılında çıkarılan ve şimdi de yürürlükte olan 2613 sayılı yasa ile sürdürülmektedir. Bu yasa ile daha çok il ve ilçelerin belediye sınırları içinde kalan taşınmaz malların tüzel ve geometrik durumları saptanarak 1984 yılı sonuna kadar kent kadastrasının % 56'sı tamamlanmıştır. İl, ilçe ve belediye sınırları dışında kalan köy ve kasabaların kadastrası için 15.3.1950 gün ve 5602 sayılı yasa çıkarılmış, daha sonra 28.6.1966 gün ve 766 sayılı Tapulama Yasası kırsal alanda tapulama çalışmaları olarak uygulanmış, köy kadastrasının % 51'i tamamlanmıştır (TÜBİTAK).

Taşınmazlara ilişkin her türlü yatırım proje ve teknik hizmetlerin tasarımı, yapımı ve uygulanabilmesi için gerekli olan 1/500 ölçekli standart-topografik-kadastral harita yapımı ülke düzeyinde ancak % 51 oranında gerçekleştirilebilmiştir (HKMOD 1986: 54-55)

Hızlı kentleşme, bu haritalardan pek çoğunun yenilenmesini gerektirmektedir.

Ülke kadastrasına ilişkin yasalar ve ilgili belgeler ile uygulamalar geçmişin global bir değerlendirilmesi amacıyla incelenirse, yalnızca taşınmaz mal mülkiyetinin güvence altına alınmasını amaçlayan bir tercih yapıldığı, çağdaş Türk toplumunun öteki güncel sorunlarının çözümünde ve mevcut toplumsal dinamizminin gereksinmelerini karşılamakta yetersiz kaldığı ortaya çıkacaktır (Gürkan, 1984).

4- SONUÇ

Ulusal gelirin üleşilmesinde eşitliğin sağlanamadığı ve özelemler ile olanaklar arasındaki uzaklığın yakınlaştırılmadığı toplumlarda uzun süreli durulma beklenemez. Bu temel çelişkiler süre içerisinde kendilerini çeşitli biçimlerde ortaya koyacaklardır.

Temel üretim aracı olan toprağın dağılımındaki adaletsizlik gelir üleşimine de aynı ölçüde yansımaktadır. Amerikan Yardım Örgütünün (AID) kendi uzmanlarından Prof. Enos'a hazırlattığı rapora göre, Türk tarımının yüksek gelir dilimindeki az sayıda çiftçilerin yıllık ortalama kazancı en alttaki 10 milyondan fazla tam 47 kat fazladır (Cem, 1979). Kesimlerin bütününde ise 1973 yılında toplamın % 5'ini oluşturan en düşük gelirli aileler, toplam gelirin ancak binde 3,5'ini alırken, gene toplamın % 5'ini oluşturan en

yüksek gelirli aileler, toplam gelirin binde 289'unu almaktadır. Aradaki fark 83 kattır (Aren, 1980).

Böylesi akıl almaz uçurumları gidermek ve hep az gelişmiş ülke olmamak için temel üretim aracı ve artırılmayan doğal kaynak olan toprak; çağdaş bir iyelik yapısı oluşturularak, yapısal bozuklukları giderilmiş ve toplum yararını, toplumun gönencini yükseltmeyi amaçlayan planlama aracı ile gelecek kuşaklara geliştirilmiş olarak aktarılmalıdır (Demirel; Köktürk, 1986).

KAYNAKÇA

- AREN, S., (1980), 100 Soruda Ekonomi El Kitabı, Gerçek Yayınevi, 7. baskı, İstanbul
- ATAMAN, Ö. (1981), Arazi Toplulaştırması, Çoğaltma, Toprak Müdürlüğü, Ankara.
- BISCHOFF, H. (1986), 100 Jahre Flurbereinigung in Bayern 1886 - 1986.
- CEM, İ. (1979), Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, Cem Yayınevi, 7. basım, İstanbul.
- ÇEVİK, B. (1985), Türkiye'de Toprak ve Tarım Reformu, Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi Ders Notu Yayınları.
- DEMİREL, Z. - KÖKTÜRK, E. (1986), Arazi Toplulaştırması ile Çok Amaçlı Kadastro Arasındaki İşlevsel İlişkiler. 2. Ulusal Kültür Teknik Kongresi, 29.4.1986 - 2.5.1986.
- ERDEM, T. (1981), Tarımda İç ve Dış Pazarlama. 2. Türkiye İktisat Kongresi, TC Başbakanlık DPT Yayın No. 1783.
- GÜRKAN, O. (1984), Türkiye'de Kadastro Faaliyetlerinin Tasarımı Üzerine Harita Kadastro Mühendisleri Odası Dergisi, s. 50 - 51.
- KAZGAN, G. (1981), Tarım Ürünleri Destekleme Politikası: Amaçlar, Sorunlar ve Çözümler. 2. Türkiye İktisat Kongresi, TC. Başbakanlık DPT Yayın No. 1783.
- KELEŞ, R. (1984), Kentleşme ve Konut Politikası, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fak. Yay. 540
- KONGAR, E. (1979). Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, Bilgi Yayınevi, 3. Basım, İstanbul.
- ÖZEN, H. (1978), Toprak Reformu Kongresi (1978), Harita Kadastro Müh. Odası Yayını
- TALİM, M. (1981), Türkiye'de Tarımın Yapısı ve Bu Yapının İyileştirilmesine İlişkin Görüşler, 2. Türkiye İktisat Kongresi, TC. Başbakanlık DPT Yayın No. 1783
- TEKİNEL, O. (1986), Türkiye Tarımı ve Kültürteknik Çalışmalarının Yeri, 2. Ulusal Kültürteknik Kongresi, 29.4.1986 - 2.5.1986
- YILDIZ, N. (1983), Arazi Tapulaştırması Ders Notları, Yıldız Üniversitesi Yayınları, s. 167.
- Kadastroda Öğretim Araştırma İlişkileri Komisyonu Raporu, Harita Kadastro Mühendisleri Odası Dergisi, s. 54-55/1986
- DİE (1970), Türkiye İstatistik Yıllığı 1970 Genel Tarım Sayımı, Yayın No. 904
- DPT: 4. BYKP 1979 - 1983, s. 12