

İSKÂN VE TOPRAK DAĞITIMI POLİTİKALARI IŞIĞINDA ÇİFTÇİYİ TOPRAKLANDIRMA KANUNU

S. Yelda KAYA *

ÖZET

Bu çalışmanın konusu erken Cumhuriyet dönemindeki toprak reformu girişimleridir. Makalenin ilk kısmı Anadolu'da tarımsal üretimin ticarileşip pazar için meta üretiminin başladığı 19. yüzyıl üzerine olup ticarileşmenin toprak mülkiyeti üzerindeki etkilerini tartışmaktadır. Bu tartışma, Cumhuriyet dönemine miras kalan toprak mülkiyeti düzenini ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. 1930'lardaki siyasi gelişmeler makalenin ikinci kısmının konusunu oluşturmaktadır. Bu kısımda 1945 öncesinde gündeme gelen çeşitli reform girişimlerini ele almaktadır. Literatürdeki hakim görüşe göre, Tek Parti hükümeti toprak reformu fikrini 1930'ların ortalarında sahiplenmiş ve 1934 tarihli İskan Kanunu'ndan başlayarak reform yönünde önemli adımlar atmıştır. Burada bahsi geçen adımlar 1935-1937 yılları arasında hazırlanan fakat meclis gündemine alınmayan bir dizi toprak/zirai reform yasa tasarısı ile 1924 Anayasanın kamulaştırma hükümlerinde yapılan 1937 tarihli değişikliktir. Buradaki temel soru, Tek Parti hükümetini toprak üzerindeki mülkiyet ilişkilerine müdahale etmeye sevk eden mülahazalara ilişkindir. Makalenin son ve en geniş kısmında ise 1945 tarihli Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu hem 1930'lar hem de İkinci Dünya Savaşı deneyimleri ışığında ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Toprak Dağıtımı, İskân, Toprak Mülkiyeti ve Toprak Kullanımı, Toprak Reformu

JEL Kodu: I38, N45, Q15

POLITICS OF SETTLEMENT AND LAND DISTRIBUTION: THE MAKING OF THE LAW FOR PROVIDING LAND TO FARMERS

ABSTRACT

This article examines land reform attempts in the early Turkish Republic (1923-1945). The first part of the article deals with the processes of commercialization of agriculture in the 19th-century Ottoman Empire and addresses the question whether commercialization significantly altered land tenure. The article then moves on to the 1930s, which, for most scholars, was the decade when single-party government's interest in land reform began in earnest. This part examines legislative initiatives of pre-1945 period with an eye to unearthing government's purpose in advocating tenurial reform. These initiatives include Settlement Law of 1934, reform bills drafted in 1935-1937 and the

* Araş. Gör. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Prof. Dr. Ramazan AYDIN Yerleşkesi , Biga/ÇANAKKALE 17200 TÜRKİYE, E-mail: yeldakaya@comu.edu.tr

constitutional amendment of 1937, which brought a new rule on the confiscation of land. The last and longest part of the article examines Law for Providing Land to Farmers of 1945 in relation to 1930s' attempts on the one hand and the experiences of World War II on the other.

Keywords: Land Distribution, Settlement, Land Ownership and Tenure, Agrarian Reform

JEL Code: I38, N45, Q15

1. GİRİŞ

Toprak reformu 1930'lardan 1970'lerin sonuna kadar uzanan zaman diliminde Türkiye'de siyasetin başat konularından biri olmuştur. Hem Tek Parti döneminde, hem 1960 askeri müdahalesini takip eden Milli Birlik hükümeti döneminde hem de çok partili sistemin yeniden tesis edildiği 1960'larda toprak reformu gündemde kalmış, yasa tasarıları hazırlanmış, konu pek çok kez parlamentoda veya kamuoyunca hararetle tartışılmıştır. Toprak reformu bugün bile zaman zaman gündeme taşınmakta, Cumhuriyet rejiminin yarım bıraktığı, tamamlamadığı bir reform hamlesi olarak tanımlanmaktadır.

Erken Cumhuriyet dönemindeki toprak reformu girişimleri bu makalenin konusunu oluşturmaktadır. Sözü edilen girişimleri analiz etmek için öncelikle toprak mülkiyeti meselesini ele almak gerekiyor. Bunun için en uygun başlangıç noktası ise Osmanlı taşrasının (özelde de Osmanlı Anadolu'sunun) dünya pazarlarına eklemelendiği 19. yüzyıldır. Batı-dışı toplumlarda toprak mülkiyeti ve toprak kullanımında kökten değişiklikler, söz konusu toplumların dış ticaret yoluyla dünya pazarlarının birer parçası haline geldiği 19. yüzyılda gerçekleşmiştir. Bu makalede 1900'lü yılların bir milat olarak alınmasının sebebi budur. Burada sorulacak kilit soru, tarımsal üretimin ticarileşmesinin (pazar için üretime geçişin) toprak mülkiyeti üzerinde bir etkisi olup olmadığıdır. Bu soru aşağıda ikinci literatür yardımıyla ele alınacak ve Osmanlı İmparatorluğu'nun Cumhuriyet'e devrettiği toprak düzeninin ana hatları bu şekilde çizilmeye çalışılacaktır.

Bu girişten sonra, 1930'lardan itibaren başlayan reform tartışma ve girişimleri ele alınacaktır. Türkiye'de yıllarca hem siyasi hem de akademik gündemin belli başlı konularından biri olmasına rağmen, toprak reformu ne yazık ki az çalışılmış bir konudur. Daha da ilginç şudur ki literatürdeki az sayıda makale, kitap ve tez çalışması pek çok hususta fikir birliği içindedir. Bu tespitten hareket ederek, Türkiye'de toprak reformu projesinin tarihine dair hakim bir akademik görüş olduğunu öne sürmek pekala mümkündür. İşte bu hakim görüş, söz konusu tarihi 1920'lerin sonunda başlatıp, toprak reformu fikrinin olgunlaştığı dönemi 1930'lar olarak belirler. Bu makalede de bir fikir ve proje olarak toprak reformunun doğuşu 1930'lu yıllardan başlayarak ele alınacaktır. İlk olarak, 1934 İskân Kanunu'nun yerli nüfusun iskânına dair hükümleri incelenecektir. Devamında ise 1935-1937 yılları arasında Dâhiliye, Sıhhat ve İctimaî Muavenet ve Ziraat Vekâletleri bünyesinde yapılan kanun çalışmaları Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi'nde bulunan belgeler üzerinden ele alınacak, Toprak Kanunu Lâyihası, İskân Toprak Kanunu Tasarısı ve Ziraat İslahat Kanunu Tasarısı karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Son olarak, 1924 Anayasası'nın kamulaştırma hükümlerinde 1937 yılında yapılan değişiklik ve bunun doğurduğu tartışmalar ele alınacaktır. Mevcut literatür, 1930'lar boyunca Kemalist rejimin önde gelenlerinin toprak reform yapma konusunda artan bir kararlılık sergilediklerini öne sürer. Bu iddiaya göre, Kemalistler giderek toprak sahiplerine cephe almışlar ve bunun sonucunda reform fikri radikalize olmuştur. Bu makale ise söz konusu radikalite varsayımını sorgulayacak, bu tür bir radikalliğin sadece ortakçılık mevzuunda açığa çıktığı görüşünü ortaya atacaktır. Zira pek çok durumda reform

toprak üzerindeki mülkiyet eşitsizliğini gidermek gibi radikal amaçlar için değil de nüfusu çoğaltmak, üretimi arttırmak ve tapu sorunlarını çözmek gibi daha mütevazı saiklerle savunulmuştur. Makalenin geri kalanında ise Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (ÇTK) çözümlenecektir. ÇTK öncesindeki ekonomik ve siyasi atmosfer tasvir edilip bu kanunun analizine geçilecektir. 1945 tarihli ÇTK, bilindiği gibi, sadece Cumhuriyet tarihinin ilk geniş çaplı toprak dağıtım kanunu değil, aynı zamanda Tek Parti döneminin en önemli kanunlarından biridir. Muhteviyatı iyi bilinmekle beraber, ÇTK'nin ortaya çıkışı nispeten az incelenmiş bir konudur. Bu nedenle, bu makalede kanunun muhteviyatı değil, kanunu doğuran fikri atmosfer tartışılacak ve savaş yılları deneyimini temel alan yeni bir bakış açısı önerilecektir.

2. TÜRKİYE'DE TOPRAK MÜLKİYETİ VE KULLANIMI

2.1. Osmanlı Anadolu'sunda Ticari Tarımın Gelişmesi ve Etkileri

Pek çok Batı-dışı ekonomi gibi, Osmanlı ekonomisinde de ihracat yönelimi 19. yüzyılda gelişmiştir. Bunun sonucunda, ticari limanlara en yakın kırsal bölgelerden başlayarak, tarımsal üretim ticarileşmiştir. Tarımsal üretimin ticarileşmesinden kasıt, geçimlik tarımdan pazar (dış pazarlar) için üretime geçiştir.

Osmanlı örneğinin özgüllüğü şudur ki yabancı pazarlar için meta üretimi, büyük çiftlikler, plantasyonlar ya da kapitalist işletmelerde gerçekleşmemiştir. Tarımsal üretim küçük köylülük üzerinden dünya pazarına eklenmiştir. Dolayısıyla, Osmanlı Anadolu'sunda ne küçük köylü yaygın bir şekilde mülksüzleşmiş ne de toprak (kapitalist ya da değil) birtakım girişimcilerin elinde birikmiştir. Tarımın ticarileşmesi küçük köylülük eliyle olmuştur (Akçay, 1987; Arıcanlı, 1991: 131; Faroqhi, 1987: 19; Gerber, 1987: 87-8; Güran, 1998; Kasaba, 1991: 114-7; Keyder, 1983a; Keyder, 1983b; Keyder, 1991: 3-5; Keyder, 1993; Pamuk, 1987; Quataert, 1980: 48-9, 54; Quataert, 1981; Teoman & Kaymak, 2008: 330).

Osmanlı Anadolu'sunun bu ayrıksı gelişimini açıklayan ilk etmen, üretim faktörlerinin dağılımı ve özellikle toprak-emek dengesidir. Burada kastedilen, Anadolu'nun tarihsel olarak toprağın bol, emeğin kıt olduğu bir coğrafya oluşudur. Şöyle ki Anadolu'da hemen her dönemde var olan nüfusun işleyebileceğinden daha fazla tarıma elverişli arazi mevcut olmuştur (Arıcanlı, 1991: 130-1; Faroqhi, 1987: 18; Güran, 1998: 54-7, 63-9; Hütteroth, 1974: 21-2; Kasaba, 1991: 114-9; Kasaba, 1992: 81-2; Keyder, 1983a: 132-4; Pamuk, 1987: 183-5; Teoman & Kaymak, 2008: 330). Anadolu coğrafyasında emek hep kıt bir faktör olsa da, 16. yüzyıldan sonra nüfusta uzun dönemli bir düşüş ortaya çıktığını eklemek gerekir (Güran, 1998: 65; Pamuk, 1987: 183). 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Kafkasya ve Balkanlardan muhacir akını olmuşsa da bu toprak-nüfus dengesini dikkate değer derecede değiştirmekten uzak kalmış, imparatorluğun nüfus problemi devam etmiştir (Pamuk, 1987: 183-4). Nüfus bağlamında değinilmesi gereken bir gelişme savaş ve zorunlu askerliktir. 19. yüzyıl boyunca süren ve özellikle kırsal (erkek) nüfusu üretimden koparan savaşlar, tarımdaki emek kıtlığı problemini daha da keskinleştirmiştir (Kurmuş, 1974: 95-6).

Sonuç olarak, nüfusun toprağa oranla az olduğu Anadolu'da bu dönemde tarıma elverişli olduğu halde ekilmeyen araziler mevcuttu. Tarımın ticarileşip kazançlı bir iş haline geldiği bu dönemde toprak üstünde kuvvetli bir nüfus baskısı, birkaç istisnai alan hariç, kesinlikle yoktu. Bu noktada, Anadolu'yu Mısır ile kıyaslamakta fayda var. Mısır 19. yüzyılda hala *de jure* olarak İmparatorluğun bir parçasıydı, fakat artık kendine has bir yörüngede hareket ediyordu. Mısır'da tarımın ticarileştiği dönemde nüfus hızla artmaktaydı. Toprak üzerinde nüfus baskısının artması ile hem arazi kiralaları arttı hem de kiracılık koşulları

küçük köylüler aleyhine (toprak sahipleri lehine) değişti (Mansfield, 1965: 168-71; Warriner, 1948: 26-41; Warriner, 1957: 15-9).

Bahsedilmesi gereken ikinci etmen devlet politikalarıdır. Pek çok tarihçinin ve siyaset bilimcinin işaret ettiği gibi, Osmanlı devletinin genel yönelimi küçük köylülüğü korumak/desteklemek doğrultusunda idi. Farklı şekilde söylenecek olursa, merkezin önceliği, küçük mülkiyetin hakim olduğu kırsal manzaranın devamını sağlamak ve köylünün özgür statüsünü korumaktı (Faroqhi, 1987: 6; Gerber, 1987: 117; Keyder, 1983a: 135; Keyder, 1993: 176-7; Quataert, 1981: 74; Pamuk, 1987: 185-9; Pamuk, 1992: 51). Fakat hemen şunu ilave etmek gerekir: Köylünün hukuki statüsünü ve toprağa erişimini korumak salt bir politik öncelik değildi. Bu politika, köylülerin zirai faaliyetleri sonucu ortaya çıkan artı-ürün üzerindeki mücadelenin bir boyutu olarak da düşünülmelidir. Unutmamalı ki aşar devlet gelirlerinin en önemli kalemi idi. Netice itibarıyla, küçük köylünün korunması, aşarın (yani tarımsal artı-ürünün) araçlara ya da yerel güç sahiplerine (âyan) kaptırılmayıp merkezi devlet tarafından temellük edilmesi için şarttı. Yine de dikkat edilmesi gereken bir husus şudur: Osmanlı Devleti'nin genel eğiliminin küçük köylüyü destekleme ve onun mülksüzleşmesini önleme yönünde olduğunu söylemek, devletin her zaman ve her durumda bu hususta başarılı olduğunu söylemekle aynı şey değildir. Devletin köylü mülkünü savunmak konusunda başarısız olduğu durumlar da yerel güç dengeleri yüzünden aksi yönde hareket ettiği vakalar da vardır.¹

Anadolu'nun kısıtlı bir ticari potansiyele sahip oluşu ise üçüncü ve son etmen olarak sayılabilir. Anadolu'nun ticari potansiyelini kısıtlayan faktörlerden biri ve belki de en önemlisi ulaşım zorlukları idi. Bu çok geniş yarımada için ne kıyılardan ne de nehirler üzerinden rahatlıkla ulaşmak mümkündü. Tarımın ticarileşmesinin ancak demiryollarının inşası sonucu ivme kazanması da bu sebepten ötürüdür. Bu hususta Anadolu'yu bir kez daha Mısır ile karşılaştırmak ilginç sonuçlar verecektir. Mısır'da pamuğa olan dış talep Anadolu örneği ile kıyaslanamayacak kadar kuvvetli idi ve aynı zamanda, Anadolu'nun aksine, Mısır'ın Nil boyunca uzanan tarımsal arazileri kolayca ulaşılabilir durumda idi (Gerber, 1987: 117-8; Güran, 1998: 63, 69-74; Teoman & Kaymak, 2008: 329).

Bu üç etmeni belirledikten sonra, 19. yüzyıldaki gelişimi Anadolu'nun geri kalanına benzemeyen istisnai bir bölgeden, Çukurova'dan ayrıca bahsetmek gerekir. Çukurova, ticari bir tarım sahası haline gelmeden önce, bataklıklarla kaplı, sıtmanın kol gezdiği ve dolayısıyla sürekli yerleşimin bulunmadığı bir bölge idi. Sadece kış mevsiminde göçebe Türkmen aşiretleri tarafından otlak olarak kullanılan bu topraklar üzerinde tarımsal üretim ya da küçük köylü mülkiyeti mevcut değildi. Değişim Mısır işgali sonrasında İbrahim Paşa eliyle başladı (Toksöz, 2009: 79; Toksöz & Yalçın, 1999: 437-8). Bölgenin geri alınmasından sonra ise Osmanlı Sarayı İbrahim Paşa'nın başlattığı projeyi sahiplendi ve bölgenin tarımsal potansiyelinin geliştirilmesi resmi bir politika haline geldi. Özellikle bataklıkların kurutulması için yoğun uğraşlar verildi. Böylece geniş ve çok verimli tarımsal sahalara açığa çıktı.

Osmanlı Devleti'nin bölgenin gelişimi ile alakadar olmasını sağlayan ise bir dış faktördü. Amerikan İç Savaşının patlak vermesi ile beraber Avrupa pazarlarına ulaşan pamuk miktarı muazzam ölçüde azaldı ve yeni üretim sahaları ihtiyacı hızla belirdi. Bunun sonucunda Osmanlılar Çukurova'nın ıslahı ile ilgilenmeye başladı (Novichev, 1966: 67; Toksöz, 2009: 78-9).

Çukurova'nın bir başka ayırt edici özelliği, toprakların yasal statüsü ile ilgili idi. Bataklıkların kurutulması ile kazanılan bu topraklar miri arazi değildi; boş, kullanılmayan ve üretken olmayan tüm diğer topraklar gibi, mevat arazi kategorisine aitti. Mevat araziler de

devletin malı olmakla beraber, miri arazilerin aksine köylülerin tasarrufunda değildi; bunun sebebi tam da tarımsal üretime uygun olmamaları idi (Pamuk, 1987: 199-200; Quataert, 1980: 49; Quataert, 1981: 75-6; Toksöz, 2009: 79-81; Toksöz & Yalçın, 1999: 436-7). Diğer yandan, Osmanlı Devletinin 19. yüzyıl öncesine dayanan bir pratiği vardı ki bu Çukurova'nın bir büyük mülk vahası olarak ortaya çıkmasında önemli rol oynadı. Buna göre, mevat topraklar, "ihya" ve "şenlendirme" koşulu ile özel şahıslara bırakılırdı. Bu pratik Çukurova'da da hayata geçirildi ve büyük mülklerin önemlice bir kısmı bu şekilde meydana geldi (Toksöz & Yalçın, 1999: 439).

Yukarıda, Osmanlı Devleti'nin genel eğiliminin, köylünün toprağa erişiminin kısıtlanması veya mülksüzleştirilmesine müsaade etmemek yönünde olduğunu, bu sebeple devletin çoğu durumda geniş mülklerin oluşumuna müsamaha göstermediğini öne sürdüm. Çukurova'da mevat toprakların mülk olarak özel şahıslara tahsis edildiği gerçeğinin bu görüşü zayıflattığı düşünülebilir. Hâlbuki durum böyle değildir. Dikkat edilmesi gereken hususu tekrar etmekte fayda var: Bölgede büyük mülkler, birtakım güç sahiplerinin köylülerin kullandığı arazileri gasp etmesi ile vücuda gelmedi. Dolayısıyla, devletin bu verimli ova üzerinde büyük mülklerin oluşumuna müsaade etmemesi için kuvvetli bir sebebi yoktu. D. Quataert'in (1981: 75-6) deyişiyle, bu politikanın Çukurova'da "sosyal maliyeti" çok düşüktü.

Bataklıkların kurutulması sonucu, ovanın verimli toprakları ve tarımsal potansiyeli açığa çıktı. Fakat hala bir sorun vardı: Tüm Anadolu'da var olan emek kıtlığı sorunu Çukurova'da çok daha çetindi. Ovanın ticari potansiyelinin açığa çıkarılması konusunda kararlı olan Osmanlı Devleti bu sorunu iskân ile çözmeye çalıştı. Ovada kışın konaklayan göçebe aşiretler zorunlu iskânla ovaya yerleştirilirken Balkanlar ve Kafkasya'dan ülkeye akın akın gelen muhacirlerin önemli bir kısmı yine bölgeye yerleştirildi (Pamuk, 1987: 199-200; Quataert, 1981: 75-6; Toksöz, 2009: 79-81; Toksöz & Yalçın, 1999: 439-40, 443).

Bu noktada, aşiretlerin iskânı sonucu ortaya çıkan bir gelişmeden bahsetmek yerinde olacaktır. Zorunlu iskâna tabi tutulan aşiretlere ovoidan arazi verilmiştir. Aşiretlerin kolektif tasarrufunda olan bu toprakları zamanla aşiret reisleri kendi adlarına, mülk olarak tapuya kaydetmiştir. Bu sürecin sonucunda aşiret reisleri toprak ağası haline gelirken aşiret mensupları da ortakçı statüsüne indirgenmiştir (Gerber, 1987: 87, 112, 116; Toksöz, 2009: 82). Çukurova'da büyük mülklerin doğuş şekillerinden biri budur. Benzer bir gelişmenin Kürt vilayetlerinde de yaşandığını geçerken belirtmekte fayda var. Söz konusu coğrafyada tarımsal üretimin ticarileşmesi çok daha geç bir dönemde gerçekleşecek olmasına rağmen, Arazi Kanunnamesi ile tapu usulünün getirilmesinden sonra, aşiretlerin yüzyıllardır kolektif olarak tasarruf ettikleri araziler aşiret reisleri tarafından temellük edilmiştir (Gözel, 2007: 69-80; Pamuk, 1987: 194).

Çukurova'ya dönülecek olursa, bölgenin istisnai hali, yukarıda özetlediğim etmenlerin birleşiminden kaynaklanmıştır. Fakat belki de buna istisnailik yerine farklılık demek daha doğru olacaktır; zira Çukurova bu gelişim tarzının en belirgin ve şu vakte kadar sosyal bilimciler tarafından en detaylı incelenmiş örneği olsa da tek değildir. Büyük mülklerin benzer süreçler sonucu ortaya çıktığı diğer bir örnek, tıpkı Çukurova gibi, alüvyonlu olması sebebiyle potansiyel olarak verimli olmakla beraber bataklıklarla kaplı olduğundan yıllarca boş kalmış olan Söke Ovası'dır. Ne yazık ki bu vaka henüz bu cepheden incelenmemiştir.

2.2. Cumhuriyet Dönemi

İşte genç Cumhuriyet'in Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı yapı buydu: Büyük toprak sahipliğinin (Çukurova ya da Doğu vilayetleri gibi istisnalar dışında) sınırlı olduğu, arazi mülklerinin ağırlıklı çoğunluğunun küçük mülk olduğu bir kırsal manzara. Yukarıda

değinen veri yokluğu sorunu ne yazık ki Cumhuriyet dönemi için de geçerlidir. Cumhuriyet tarihinin eksiksiz ilk tarım sayımının ancak 1950 yılında yapılabildiğini, 1950 yılından önceki dönem için elimizde olan az sayıda verinin kısmi olduğunu belirtmekte fayda var. Örneğin İstatistik Umum Müdürlüğü'nün Ziraat ve İktisat Vekâletleri'nin desteğiyle gerçekleştirdiği ve araştırmacıların bugün bile sık sık atıfta buldukları 1937 anketi böyledir. Bu çalışma için 35 vilayet seçilmiş ve ilk aşamada 360 tarımsal işletme örnekleme oluşturmuştur. Anket sonuçları toplu olarak basılmamışsa da, İç Anadolu Bölgesi'nden seçilen köy ve işletmelere (12 köyden toplam 72 işletme) dair elde edilen veriler 1938'de toplanan Birinci Köy ve Kalkınma Kongresi'ne rapor olarak sunulmuştur. Tüm tarımsal işletmelerin %97'sinin küçük köylü işletmesi olduğu sonucuna ulaşan 1937 tarihli bu anket çalışması topraksızlık oranını %5.5 olarak tespit etmiştir. Yani kırsal hanelerin %5.5'inin ekecek hiç toprağı yoktur (Barkan, 1980: 477; Birinci Köy ve Ziraat Kalkınma Kongresi, 1938a; Köylü, 1957: 129; Silier, 1981: 63).²

Elimizdeki az sayıda veri, Anadolu köylülerinin pek azının tamamen topraksız olduğunu söylemektedir. Sahip oldukları arazi geçimlerine yetmeyenlerin (diğer bir deyişle az topraklıların) sayısının ise daha yüksek çıkması beklenirdi. Sorun şudur ki az topraklı köylülerin oranını tespit etmek topraksız köylülere kıyasla daha zordur; zira soru az topraklılık olunca, sahip olunan arazinin verimi, yetiştirilen ürün cinsi ve hane halkı özellikleri devreye girer. Dolayısıyla az topraklı köylülerin sayısını bugünden bakarak söylemek zordur. Fakat 1945 yılında yapılan bir tahmini burada zikretmek mümkün. 1945 yılında, birkaç ay sonra Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu olarak yasalaşacak olan kanun tasarısı incelenmek üzere Geçici Komisyonun önüne geldiğinde, komisyon yukarıda bahsi geçen 1937 tarihli anketin sonuçlarını kullanarak kanun tasarısını eleştirmiştir. Komisyon, anketin sonuçlarını ülke geneline uyarlamış ve elde edilen yeni (genellenmiş) sonuçların Türkiye'de büyük ve orta mülklerin sayıca sınırlı, küçük köylü mülklerinin ise hakim olduğu tespitini teyit ettiğini savunmuştur (Kanbolat, 1963: 2; Keyder, 1981: 133 n. 3; Köylü, 1957: 129; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 10). Bu genellenmiş sonuçlara göre, Türkiye'de köylü hanelerinin %33'ü toprağı muhtaçtır. Bu oranın tamamen topraksız haneleri de içine aldığı düşünülürse, bu hesaba göre Türkiye'de az topraklıların oranı %28 civarındaydı. Diğer yandan, komisyon, az topraklılığı salt sahip olunan arazi genişliği üzerinden tanımlayıp, arazi verimi, ürün çeşidi, hane genişliği gibi değişkenleri göz ardı etmiş, 20 dönümden (20 dekar) daha küçük toprağı sahip haneleri az topraklı saymıştır. Dolayısıyla ulaşılan rakam tartışmaya açıktır. (Barkan, 1981: 476 n. 35).

Bu ve benzeri verilerin güvenilirliği elbette sorgulanabilir. Zaten 1937 anketinin sonuçlarına itibar etmeyen iktisatçılar ve iktisat tarihçileri de vardır.³ 1937 araştırmasının söylediği rakamlar kesin olmasa da Türkiye'de toprak dağılımına dair bir örüntüye işaret etmektedir. Yukarıda Osmanlı İmparatorluğunun bakiyesi tartışılırken öne sürüldüğü gibi, bu örüntü toprak yoğunlaşmasının nispeten düşük oluşudur.

Erken Cumhuriyet dönemini analiz etmeyi zorlaştıran tek faktör istatistik veri yokluğu değildir. Bu dönem söz konusu olduğunda, toprak üzerindeki ilişkilere dair zengin bir ikincil literatür mevcut değildir. 1920'lerden 1940'ların ortalarına uzanan zaman diliminde devletin uyguladığı tarım politikaları toprak dağılımı üzerinde herhangi bir etki yaratmış mıdır? Benzer şekilde, Cumhuriyet rejiminin tarımsal üreticiler ve arazi sahiplerine uyguladığı eski ve yeni vergiler mülksüzleşmeye ya da arazilerin el değiştirmesine sebep olmuş mudur? İmparatorluk'un son, Cumhuriyet'in ise ilk yıllarına denk gelen 20. yüzyıl başındaki nüfus hareketleri toprak mülkiyeti dağılımında anlamlı bir etkide bulunmuş mudur? Bu ve benzeri sorulara cevap arayan akademik çalışmalar maalesef çok azdır. Bu önemli

sorular cevaplanmadan toprak mülkiyeti ve kullanımındaki dönüşümü tatmin edici biçimde irdelemek güçtür.⁴

1920'ler, '30'lar ve '40'lar köylüleri ilgilendiren önemli gelişmelere sahne olmuştur. Bunlardan en önemlisi yüzyıllardır köylünün belini büken aşar vergisinin kaldırılmasıdır (1925). Mahsulün %12,5'i oranında (Özbek, 1988: 46) ve aynı olarak alınan aşarın kaldırılmasıyla birlikte köylülük üzerindeki vergi yükü önemli ölçüde azalmıştır. Hükümet, bu verginin kaldırılmasıyla oluşacak mali yükü baş etmek amacıyla iki hamlede bulunmuştur: Pazarlanan ürün üzerinden alınacak bir Toprak Mahsulleri Vergisi çıkarmış ve Osmanlı yönetiminden kalan arazi vergisinin oranını arttırmıştır. Fakat ne ilki ne de ikincisi köylüleri aşar kadar etkilemiştir (Ergüder, 1970: 72; Önder, 1988: 125-6; Kaldor, 1981-82: 92 n. 2; Keyder, 1981: 34; Silier, 1981: 35-8.). Bu sebeptir ki aşarın kaldırılmasının sonucu, köylünün ödediği toplam verginin azalması olmuştur. Fakat şunu da akılda tutmak gerekir: Aşarı kaldıran Cumhuriyet yönetimi, köylülerden hayvan vergisi ve yol vergisi almaya devam etmiş, bu vergilerin oranları zaman içinde önemli ölçüde azalsa da köylüler için ağır birer külfet olmaya devam etmiştir (Ergüder, 1970: 72; Silier, 1981: 35; Stirling, 1965: 75, 269).

Vergi yükü azalmasına rağmen köylülerin ödeme zorluğu çekmesinin sebebi basitti: Köylülerin geliri çok düşüktü. Köyler pazarlara bağlanmıştı; miktarı değişmekle birlikte, çiftçilerin pek çoğunun pazarlayabileceği tarımsal ürün fazlası vardı. Köylülerin gelirlerinin kısıtlayan ve onları yoksulluğa mahkum eden, tarımsal ürünler aleyhine işleyen fiyat mekanizması idi. Diğer bir deyişle, köylünün ürün fazlası piyasada düşük fiyattan alıcı buluyordu. Bu durumun salt Tek Parti hükümetinin takip ettiği politikalardan kaynaklanmadığını, küresel pazarlarla alakalı bir olgu olduğunu eklemek gerekir. Tarımsal fiyatların yükselişi diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de 1950'li yıllarda gerçekleşecek, çiftçi haneleri ancak o zaman mali istikrara kavuşacaktı. Tarımsal üretimin kar vadeden bir faaliyet haline dönüşmesi de yine bu dönemde olacaktı (Aktan, 1957: 275; Keyder & Pamuk, 1984: 61).

Tarımsal üreticilerin geçimini zorlaştıran yalnızca vergiler ya da fiyatlar değildi. Bir diğer önemli sorun kredi sorunuydu. Küçük köylülerin zor zamanlarda başvuracağı kredi kurumları çok sınırlıydı. Osmanlı Devleti döneminde kurulan ve amaçlarından biri tarımsal üreticilere mali destek sağlamak olan Ziraat Bankası faaliyetlerine devam ediyordu. Fakat küçük köylülerin kurum kredilerini kullanmaları çoğunlukla mümkün olmuyordu, zira Banka kredileri geri ödeme zorluğu çekmeyecek kesimlere (büyük çiftçiler ve kentli girişimciler gibi) vermeyi tercih ediyordu. Bu koşullar altında, küçük köylüler için çok yüksek faizlerle borç veren tefecilere başvurmak dışında bir yol kalmıyordu (Başar, 1945: 43-4, 77, 111; Kanbolat, 1963: 21; Köymen, 1935: 27-9).

Diğer bir sorun ise üretim teknolojisinin geriliği idi. Toprak, yüzyıllardır olduğu gibi, bir çift öküz ve karasabanla işleniyordu ve bu sebeple üretimde hiçbir verim artışı söz konusu değildi. Dahası, hem üretim teknolojisi geri olduğundan, hem de tarımsal fiyatlar düşük seyrettiğinden işlenen toprak miktarında da kayda değer bir artış olmamıştı. Öyle ki 1927 yılında %5 olan ekili arazi miktarı (Kanbolat, 1963: 2), 1938'de ancak %13,75'e ulaşmıştı (Birinci Köy ve Ziraat Kalkınma Kongresi, 1938b: 10). Yani 1938 itibariyle işlenmekte olan toprak miktarı Türkiye topraklarının %15'ine dahi ulaşmıyordu. Bu tarihte, toprakların çoğu (%58,12'si) mera idi (Birinci Köy ve Ziraat Kalkınma Kongresi, 1938b: 10).

Son olarak ortakçılık olgusuna değinmek gerekir. Anadolu'da ortakçılık hem Osmanlı döneminde hem de erken Cumhuriyet döneminde çok yaygındı. Yukarıda bahsi geçen istatistik veri yokuşu sebebiyle, ortakçılık hususunda da rakam vermek zordur. Yine de

birtakım tespitlerde bulunmak mümkün. İlk olarak, toprağı ortakçılık yoluyla işleyenler sadece topraksız ve az topraklı köylüler değildi. Toprağı olup da öküz, saban ya da tohumu olmayanlar, kendilerine ait toprakları bir başlarına işleyemediklerinden, ortakçılık yoluna başvurmakta, toprak sahibinin çeki hayvanı ya da araç-gerecini kullanarak ziraat yapmaktaydı. Diğer yandan, pazar için üretim yapan kimi orta köylüler (orta büyüklükte toprağına sahip köylüler) de bu şekilde arazi kiralarak üretimlerini arttırmaktaydı.⁵ Her ne sebeple yapılırsa yapılsın, ortakçılık Türkiye’de toprak kullanımının en temel karakteristiklerinden biri idi.

Bu bölümde en çok vurgulanan husus, mülkiyet dağılımına ve toprak kullanımına dair veri yokluğu oldu. Bu bölümü bitirirken toprak reformu girişimlerine imza atan erken Cumhuriyet dönemi yöneticilerinin de toprak mülkiyeti dağılımına dair bir veri setine sahip olmadığını altı çizilmelidir. Bu durumun yarattığı sonuçları bir örnekle resmetmek mümkün. Başvekil İsmet İnönü 27 Aralık 1936’da CHP grup toplantısında yaptığı konuşmada şu sözleri sarf etmiştir:

Yurdumuzda topraksız çiftçinin sayısı her tasavvurun üstündedir. En ziyade toprağı taksim edilmiş en mamur yerlerimizde bile köylünün yarısına yakın bir miktarı topraksızdır. Başkalarına ait topraklar üstünde çok fena şartlar içinde ve çok verimsiz olarak çalışmak mecburiyetindedir (Turan, 2003).

İnönü’nün bundan beş yıl sonra, bu sefer Reiscumhur olarak, 1 Kasım 1941’de yaptığı meclis açık konuşması ise bambaşka bir görüşü ifade eder:

Toprak kanunu, Büyük Meclise sunulmak üzeredir. Birçok araştırmalardan anlıyoruz ki toprağı hiç olmayan köylünün nisbeti mahduttur. Devlet malı toprak dağıtmak suretiyle, bu nisbet yıldan yıla azalmaktadır. Bununla beraber, toprağı olmayıp kendi başına ocak kurmak isteyenlere toprak temini Cümhuriyetin en ziyade ehemmiyet verdiği bir meseledir. Nüfusun çoğalması ve intikal suretile parçalanması neticesinde, elindeki toprağı bu günkü işleme kudret ve vasıtalarına, çoğalan yaşama ihtiyaçlarına artık yetişmemeye başlayan az topraklı köyler ve köylüler vardır. Bunları, kendilerine daha yüksek yaşama imkânı verecek miktarda toprak sahibi kılmak ve bu topraklarda iş yapma kudretini tam kıymetlendirecek verimli bir işleme için lüzumlu araçlarla donatmakta acele etmek lazımdır (Öztürk, 1969, p. 322).

İki konuşma arasında geçen beş yılda toprak mülkiyetinin dağılımı muhtemelen çok az değişmişti. Zira bu dönemde yerli halka toprak dağıtımını sınırlıydı; dağıtımdan asıl faydalanan muhacirlerdi. Bu da gösteriyor ki asıl değişen toprak dağılımına dair rejimin algısıydı. Bu değişim tek bir yönde de değildi. Bütün mesele, bu algının ne sebeplerle değiştiğini izah edebilmek ve reformun hangi saiklerle savunulduğunu açığa çıkarabilmektir. Metnin geri kalanında yapılmaya çalışılacak olan budur.

3. İLK REFORM GİRİŞİMLERİ

Toprak reformu fikrinin Türkiye’deki gelişimine dair hakim görüş, Tek Parti hükümetinin toprak reformu ilgisinin Şeyh Sait İsyanı’ndan sonra (1925) başladığını ve projenin başta sadece Kürtçe konuşan nüfusun yoğun olduğu vilayetler ile sınırlı olduğunu iddia eder. Buna göre, Tek Parti hükümetinin ileri gelenleri isyanı takiben şu tespitte bulunmuşlardır: Bölgede halkı hükümete karşı isyana teşvik edenler ağa, bey ve şeyhlerdir. Bu insanların gücü toprak sahipliğinden gelir; zira bölge halkı topraksızdır ve bu sebeple geçimleri için ağa, şeyh ve beylere bağımlıdır. Literatürden çıkan hakim görüşe göre, Tek Parti rejiminin büyük toprak sahiplerine cephe almasına sebep olan tam da bu tespittir

(Aydemir, 1966b: 335-6; Balta, 2002: 278; Erdost, 2010: 23; İnan, 2005: 45; İnci, 2010: 352-3; Karaömerlioğlu, 1998: 32, 38-40; Karaömerlioğlu, 2000: 119, 128; Kuruç, 1987: 158-9; Tezel, 1994: 376-7).⁶ Yine bu hakim görüşe göre, toprak reformu fikri zaman içinde yurt geneline yayılmış ve nihayet ulusal bir plana dönüşmüştür (İnan, 2005: 45-6; Tezel, 1994: 388; Kuruç, 1987: 180; Karaömerlioğlu, 1998: 32-3). Literatür bu değişimin neden ve nasıl gerçekleştiğine dair tatmin edici bir açıklama sunmamaktadır. Öne sürülen en kuvvetli argüman, 1930'ların başındaki ekonomik ve siyasi krize atıfta bulunur. Ekonomik krizden kasıt, elbette, 1929 dünya buhranının Türkiye tarım sektörü üzerindeki etkileridir. Krizin en kuvvetli yansıması hızla düşen hububat fiyatları olmuş ve bu fiyat düşüşü çiftçi hanelerinde büyük tahribata yol açmıştır. Siyasi krize sebep olan ise 1930 yılında kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın halktan gördüğü teveccüh ve bunun rejim katında yarattığı sıkıntıdır.⁷ Toprak reformunun ülke genelinde uygulanacak bir proje olarak benimsenmesine dair ikinci bir açıklama ise aydınların etkisini öne çıkarır. Buna göre, reform fikri aydınlardan hükümete sirayet etmiştir.⁸ Görüldüğü gibi, burada bir miktar fikir ayrılığı olsa da, hemen her araştırmacı 1934 tarihli İskân Kanunu'nu bir dönüm noktası olarak görmektedir.

3.1. İskân Kanunu ve Yeni Nüfus Siyaseti

2510 sayılı İskân Kanunu bugüne kadar hemen hep kültürel asimilasyon (temsil) cephesinden değerlendirilmiş ve böyle olduğu için tabiatıyla Kürtçe konuşan nüfusla (ve kısmen muhacirlerle) alakalı sonuçları incelenmiştir. Bu saptama toprak reformu literatürünü de kapsamaktadır. Zira İskân Kanunu toprak reformu fikrinin gelişiminde önemli bir aşama sayılmakla beraber, kanunun sadece tek bir maddesi üzerinde durulmaktadır. Bu madde, aşiretleri hukuk dışı ilan ederek geçmişte onlara tanınmış tüm imtiyazları kaldıran 10. Madde'dir. Maddenin ikinci fıkrası ise şöyledir:

Bu kanunun neşrinden önce her hangi bir hüküm veya vesika ile veya örf ve âdetle aşiretlerin şahsiyetlerine veya onlara izafetle reis, Bey, Ağa ve şeyhlerine ait olarak tanınmış, kayıtlı, kayıtsız, bütün gayrimenkuller Devlete geçer. Bu kanun hükümlerine ve Devletçe tutulan usullere göre bu gayrimenkuller muhacirlere, mültecilere, göçebelere, naklolunanlara, topraksız veya az topraklı yerli çiftçilere dağıtılıp tapuya bağlatılır (İskân Kanunu, 1934: 783).

10. Madde kuşkusuz çok önemliydi. Ama şu da bir gerçektir ki bu hüküm coğrafi olarak aşiretlerin mevcut olduğu bölgelerle sınırlıydı. Bu hükmün, ilki daha merkezi olmakla birlikte, iki nesnesi vardı: Kürt aşiretleri ve göçebe aşiretler. Bu durum bizi bu maddenin de, kanunun araştırmacılarla sık sık anılan diğer maddeleri gibi, asıl olarak temsil siyaseti ile alakalı olduğu sonucuna ulaştırır. Hâlbuki İskân Kanunu'nda kültürel asimilasyondan bağımsız bazı yerleştirme ve toprak dağıtım hükümleri de mevcuttur. Aslında İskân Kanunu'nda vücut bulan, kültürel asimilasyonu içeren fakat ondan ibaret olmayan bir nüfus siyasetidir. Kanun tasarısının gerekçesinde belirtildiği gibi, bu nüfus siyasetinin iki boyutu vardır. İlk boyut (haricî iskân) muhacir ve mültecilerin iskânı ile ilgilidir. Diğer boyut dahilî iskandır ve burada iki farklı gaye söz konusudur: bir yanda temdin (medenileştirme, *mission civilisatrice*) ve temsil (kültürel asimilasyon), diğer yanda ise nüfusun bölgeler arasındaki dağılımını dengelemek ve düzenlemek (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1934a: 3). İşte bu ikinci gaye doğrudan doğruya toprak meselesiyle alakalıdır.

Tasarının gerekçesinde açıklandığı üzere, Türkiye'de nüfus dengesiz bir şekilde dağılmıştır. Kimi yerlerde nüfus yoğunluğu toprağın besleyebileceğinin çok üstündeyken, yurdun bazı yerleri neredeyse insansızdır. Üstelik nüfusun düşük olduğu kimi bölgeler aslında toprağın verimli olduğu, yani tarımsal potansiyeli yüksek yerlerdir. Hâlihazırda bu potansiyel

heba olmaktadır (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1934a: 3, 6-7). Kanunun amaçladığı iç nakiller vasıtasıyla nüfus dağılımını düzenlemek ve bu suretle Türkiye nüfusunu arttırmaktır. Nüfusu arttırmaktan maksat aslında tarımsal üretimi arttırmaktır; zira tarımsal üretim artışı ancak ve ancak nüfusun çoğalması ile mümkündür (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1934a: 3). Açıktır ki burada nüfus nakli ve toprak dağıtımı ile amaçlanan, ekilen arazinin genişlemesi ve bu yolla tarımsal üretimin artırılmasıdır. Demek ki toprak dağıtımı kendi başına bir amaç değil, nüfusu ve üretimi artırmak için bir araçtır. Bu husus ne kadar vurgulansa azdır; zira pek çok araştırmacı rejimin toprak dağılımına müdahale etme kararlılığının temelinde mülkiyet ilişkilerindeki eşitsizliği giderme, toprağı zengin köylüden alıp yoksul köylüye verme isteğı olduğunu peşinen varsaymaktadır. Oysaki kanun tasarısının gerekçesi açıkça şöyle der: “Memleketimizde Karadeniz ve Doğıu mıntıkasından başka bir yerde toprak darlığı yoktur. Bilakis çok yerlerde daha hariçten kol gelmesine ihtiyaç vardır” (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1934a: 7).

Üstelik İskân Kanunu’nun 21. Maddesi muhacir, mülteci, göçebe ve nakledilecek az topraklı ya da topraksız köylülere dağıtılacak topraklar arasında ormanları ve özel mülkleri de saysa da (İskân Kanunu, 1934: 786) dağıtımda kullanılacak asıl kaynağın devletin hüküm ve tasarrufu altındaki boş araziler olduğu meclis görüşmelerinden anlaşılmaktadır (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1934b: 157-8). Bu, kanunun amacının toprakların yurttaşlar arasındaki bölüşümüne müdahale etmek olmadığını gösteren ikinci bir kanıttır.

Görüşmelerde sık sık dile getirilen bir endişe ise şudur: Dağıtılan boş araziler üzerinde sonradan hak iddia edenler olursa bu toprakların ve üzerine yerleştirilmiş bulunan yurttaşların akıbeti ne olacaktır? Bu endişe sebepsiz değildir. Görüşmelerde de hatırlatıldığı üzere (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1934b: 154-5), geçmiş iskân ve toprak dağıtımı uygulamalarında bu tür mülkiyet iddialarıyla sık sık karşılaşmış ve çoğıu durumda iskân edilen/toprak verilen halk yerinden edilmiştir. Komisyon çalışmaları esnasında, bu gibi hadiselerin tekrarlanmasını önlemek için tasarıya bir dizi madde ilave edilmeye çalışılsa da (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1934a: 19-20, 40-1) başarılı olunamamıştır (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1934b: 153-9). Fakat aşağıda gösterileceğı gibi, bu yönde yeni bir girişim çok kısa bir süre sonra yapılacaktır.

3.2. Toprak Kanunu Tasarıları (1935-1937)

Cumhuriyet tarihinin ilk toprak kanunu tasarıları 1930’ların ikinci yarısında hazırlanmıştır. Mevcut literatür 1945’ten önceki dönemde iki farklı yasa tasarısının hazırlanmış olduğunu belirtse de Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi’ndeki belgeler en az üç tasarımın varlığına işaret etmektedir.

Literatürde bahsi geçen ilk tasarı Dâhiliye Vekâleti tarafından hazırlanan 1935 tarihli İskân Toprak Kanun Tasarısı’dır. Literatüre göre, bunu Ziraat Vekâleti tarafından hazırlanıp 1937 tarihinde Başvekâlet’e sunulan Ziraâ İslahat Kanunu Tasarısı takip etmiştir. Fakat arşivdeki belgeler göstermektedir ki Dâhiliye Vekâleti bir değil iki tasarı hazırlamıştır. 1935 tarihli ilkinin başlığı aslında “Toprak Kanunu Layihâsi”dir; literatürde bahsi geçen İskân Toprak Kanun Tasarısı ise 1937’de hazırlanmıştır. Diğer yandan, literatürde hiç anılmayan fakat tam metni Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi’nde mevcut olan yine 1937 tarihli bir diğer tasarı Sıhhat ve İçtimaî Muavenet Vekâleti (SİMV) tarafından hazırlanmıştır. Bu tasarı içerik olarak Dâhiliye Vekâleti’nin hazırladığı tasarılarla oldukça yakındır. Ziraat Vekâleti tarafından hazırladığı iddia edilen Ziraâ İslahat Kanunu Tasarısı ise arşivde mevcut değildir. Arşivde bulunan bir dizi belge, Ziraat Vekâleti’nin gerçekten bir tasarı üzerinde çalıştığını doğrulasa da bu çalışmaların tamamlanıp tamamlanmadığı belli değildir.

Ziraat Vekâleti'nin SİMV tasarısına dair görüşünü bildiren raporu, iki vekâletin pek çok noktada hemfikir olduğunu göstermektedir. Görüş farklılıkları daha çok teknik konularla alakalıdır. Bu görüş ortaklıkları sebebiyle, bu üç tasarı ile Ziraat Vekâleti çalışmalarını birlikte değerlendirmek ve toprak kanununun amaç ve usullerine dek bir uzlaşmanın varlığından söz etmek mümkündür. Dikkat çeken ilk ortak tema, tapu sorunlarıdır. Tapu kayıtları ile şahısların beyanları tutmamakta, pek çok durumda şahıslar tapuda yazılı olandan daha geniş bir alan üzerinde hak iddia etmektedir. Her üç tasarı da bu tapu artıklarının (hak iddia eden kişi az topraklı değilse) devlet hesabına geçirilip topraksız ve az topraklı köylüye dağıtılması öngörülmektedir. Zaten dağıtıma esas olacak araziler ilk olarak bu tapu artıkları ve diğer devlet arazileridir. Demek oluyor ki tapuda uygun ve eksiksiz şekilde kayıtlı bulunan arazilere, bu araziler geniş olsa dahi, dokunulmayacaktır.

Tasarılardan ikisinde büyük mülkler için bir üst sınır belirlense de bu sınır oldukça yüksektir. Fakat tüm tasarılar *işlenmeyen* büyük mülklerin kamulaştırılmasına cevaz vermektedir. Belirlenen alt sınırın altında olup da üzerinde ziraat yapılan büyük arazilerin kamulaştırılması ise sadece ve sadece bu araziler bizzat sahipleri tarafından değil de ortakçı ve kiracılar tarafından işleniyorsa mümkündür.⁹ Görüldüğü gibi, birincil amaç arazilerini boş bırakan toprak sahiplerini cezalandırmak ve bu tip arazileri onu işleyecek olan kimselere vermektir. Bunu takiben ortakçılığın bizatihi işletme lehine sınırlandırılması gelmektedir.

Sonuç olarak, toprak üzerinde ilişkileri tapu kayıtlarının kontrolü vasıtasıyla denetleme isteği, ortakçılık karşıtı hassasiyet ve işlenen araziye (ve dolayısıyla üretimi) artırmak gayesi tasarıları birbirine bağlayan ortak paydayı meydana getirmektedir. Hükümetin tüm bu gayeleri yerine getirmek için pek çok durumda kamulaştırmaya başvurmak zorunda kalacağı açıktır. Bu sebeple ilk toprak kanunu tasarılarından kısa bir süre sonra anayasa değişikliğinin gündeme gelmiş olması şartırcı değildir.

3.3. Toprağın Kamulaştırılması Sorunu ve Anayasa Değişikliği

Şubat 1937 tarihinde toprak dağıtımı amaçlı kamulaştırmaları kolaylaştırmak için 1924 Anayasasının 74. Maddesi'ne yeni bir fıkra eklenmiştir. Önceden, kamulaştırma bedellerinin cari piyasa değerleri üzerinden peşin olarak ödenmesi her durumda şarttı. Söz konusu değişiklik, çiftçilerin topraklandırılması ya da ormanların devletleştirilmesi amacıyla yapılacak kamulaştırmalarda, kamulaştırma bedellerinin ve bu bedellerin ödenme şeklinin belirlenmesi çıkarılacak özel kanunlara bırakıldı (Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, 1937: 184-5). Bu hamle ile arazilerin kamulaştırılmasının bütçe üzerindeki maddi külfeti azaltılmış ve dolayısıyla kamulaştırma işlemi kolaylaştırılmış oldu.

1937'deki bu önemli yasal değişikliği doğru konumlandırmak için meclis görüşmelerini dikkate almak gerekir. Görüşmelerde en çok öne çıkan tema, bir kez daha, ortakçılık eleştirisidir. Zaten anayasa değişiklik tasarısının gerekçesinde yeni rejimin “çiftçilerimizin geçmiş devirlerde olduğu gibi hizmetkâr durumda kalması”na göz yumamayacağı önemle vurgulanmaktadır (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1937a: 1).¹⁰ Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya'nın ortaya koyduğu gibi, kendi ülkesinde “hür ve efendice” yaşayabilmesi için Türk köylüsünün “ötekinin, berikinin toprağında çalışmaktan kurtarılması” şarttır (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1937b: 61). Yani burada ifade edilen görüş şudur: Cumhuriyet rejimi köylü yurttaşlarına da onlara yaraşır bir hayat vermekle yükümlüdür, bunun için her bir köylünün toprak sahibi kılınması şarttır. Meclis görüşmeleri göstermektedir ki toprak meselesi aynı zamanda bir rejim meselesi olarak algılanmaktadır.

Öte yandan, Dâhiliye Vekili arazilerini işleyen toprak sahiplerinin görüşülmekte olan anayasa değişikliğinden endişe etmeleri için hiçbir sebep olmadığını, gayelerinin “işlemeyen toprakları işletmek” olduğunu belirtip şu sözleri sarf etmiştir: “[T]oprağını işleyen ve işletebilen [büyük] çiftçi bizim en büyük yardımımıza ve himayemize mazhar olacak bir elemandır” (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1937b: 61). Hem tasarıda hem de meclis görüşmeleri esnasında belirtildiği üzere, toprak dağıtımının asıl gayesi işlenmeyen arazilerin topraksız ve az topraklı çiftçilere dağıtılması suretiyle tarımsal üretimin artırılmasıydı.¹¹ Dolayısıyla, tek başına büyük mülklerin varlığı bir sorun teşkil etmiyordu. Hükümeti rahatsız eden bu büyük mülklerin boş bırakıldığı ya da ortakçılara verildiği durumları. Bu rahatsızlık, bilhassa topraksız köylülerin bulunduğu bölgeler söz konusu olduğunda daha da artıyordu.¹² Diğer yandan, köylünün topraklandırılmasının yerli sanayi açısından da elzem olduğu belirtiliyordu. Bu anlayışa göre, kendi toprağına sahip köylü geçimlik üretim döngüsünden kurtulup pazar için üretim yapacak, pazar için üretim yaptıkça geliri artacak, tüketici olacak ve Türk sanayisinin ihtiyaç duyduğu iç talep böylece ortaya çıkacaktı (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1937b: 61).

Son olarak, bu anayasa değişikliğinin aynı zamanda bir tür önleyici tedbir olarak görülmüş olabileceğini de eklemek gerekir. Devlete ait arazilerin halka dağıtımı ertesinde çıkan sorunlardan yukarıda bahsetmişim. Kamulaştırmanın daha kolay ve ucuz bir işlem haline getirilmesi, topraklandırılan köylünün yerinden edilmesini engelleyecek bir hamledir. Şöyle ki, toprak dağıtımı veya iskân sonrasında dağıtılan arazilerin sahipliğine dair bir ihtilaf çıkması durumunda, söz konusu araziler kolayca kamulaştırılabilecek, böylece toprak verilen veya iskân edilen haneler yerlerinden edilmeyecekti.

4. ÇİFTÇİYİ TOPRAKLANDIRMA KANUNU

4.1. Kanunun Arka Planı

4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (ÇTK) bugüne kadar ağırlıklı olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem bağlamında incelenmiş ve çok partili hayata geçişle ilişkilendirilmiştir. Örnek vermek gerekirse, Y.S. Tezel’e (1994: 397-8) göre, nüfusun ve dolayısıyla seçmenlerin çoğunu küçük köylülerin oluşturduğu bu dönemde, toprak dağıtımı yasası CHP’ye bir seçmen tabanı yaratma girişimiydi. Benzer şekilde, F. Birtek ve Ç. Keyder (1975: 459-60) savaş yıllarında orta köylülüğün yıkıma uğradığını, bu nedenle rejimin köylülüğün bir diğer tabakası olan yoksul köylülerle ittifak kurmak üzere ÇTK’yi yasalaştırdığını iddia eder. Bu ve benzeri yorumlara göre, ÇTK’nin aldığı nihai şekil, çok partili hayata geçiş dinamiği ile belirlenmiştir.

Kanunun hazırlık sürecine dair elimizde herhangi bir bilgi ya da arşiv kaydı olmamasına rağmen, 1945 yılında ÇTK olarak yasalaşacak tasarının uzun bir çalışmanın ürünü olduğu açıktır. Bu çalışmalara birebir şahit olmuş olan Ö. L. Barkan (1980: 458) hazırlıkların savaş yıllarında başladığını belirtir. C. Koçak (2010: 204) ise hazırlıkların 1943 gibi oldukça erken bir tarihte başlamış olabileceği tahmininde bulunur. Her durumda, bu kadar kapsamlı bir tasarının birkaç ay içinde hazırlanmış olması ihtimal dahilinde değildir. Şu halde tasarının savaş yıllarında şekillendiği rahatlıkla iddia edilebilir.

Savaş döneminde rejimin içinde bulunduğu yönelimi en iyi örnekleyen konuşma Cumhurbaşkanı İsmet İnönü’nün 1 Kasım 1942’de TBMM’de yaptığı meclis açış konuşmasıdır. İnönü bu konuşmada şöyle der:

Acı ile hatırlamalıyız ki milletin iâşe işlerinin tanzim etmek yolunda Cumhuriyet Hükümetlerinin sarfettikleri gayretlere, iki senedenberi, cemiyetimiz

tarafından hiç yardım edilmemiştir. İşte bugün ilk hallolunacak mesele, umumi itimat havasının iade edilmesidir. Bulanık zamanı bir daha ele geçmez fırsat sayan eski bataklı çiftlik ağası ve elinden gelse teneffüs ettiğimiz havayı ticaret metaı yapmaya yeltenen gözü dönmez vurguncu tüccar ve bütün bu sıkıntıları politika ihtirasları için büyük fırsat sanan . . . birkaç politikacı, büyük bir milletin hayatına küstah bir surette kundak koymaya çalışmaktadırlar. Üç, beş yüz kişiyi geçmiyen bu insanların vatana karşı aşikâr olan zararlarını gidermek yolu elbette vardır (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1942a: 4).

Bundan sadece on gün sonra, Başvekil Şükrü Saraçoğlu, mecliste aynı istikamette uzun bir konuşma yapacak ve hükümetin savaş döneminin beraberinde getirdiği zorluklarla baş etmek için hazırladığı bir dizi tedbiri meclise takdim edecektir. Saraçoğlu bu konuşmasında, selefi Refik Saydam'ın aldığı sert tedbirleri önemli ölçüde yumuşatıp serbestiyet getirdiklerini, fakat pahalılık sorununun halen devam ettiğini söyler (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1942b: 14-7). Gerçekten de yükselen fiyatlar savaş yıllarının en çetin sorunlarından biriydi. Askeri mobilizasyon ile birlikte köylerin erkek nüfusunda önemli bir düşüş olmuş, buna Milli Korunma Kanunu hükümleri uyarınca çeki hayvanlarına el konması pratiği de eklenince tarımsal üretim düşmüş ve bu düşüş fiyatlara yansımıştı. Diğer yandan, savaşın patlak vermesi ithalat darlığını da beraberinde getirmiş ve fiyatların yükselişinin ikinci sebebi olmuştur (Boratav, 1974: 291-2; Boratav, 1988: 63-65; Metinsoy, 2007: 56-8; Pamuk, 1991: 130). Saraçoğlu'nun altını çizdiği gibi, fiyat yükselişinin sonucu vurgunculuk (ihtikâr) faaliyetlerindeki artış olmuştur. Saraçoğlu'nun gözünde, vurgunculuktan en çok zarar gören kesim ise (kırsal alanla artık bir bağlantısı kalmamış olan) sabit gelirli şehir halkıydı. Başvekilin ilan ettiği gibi, hükümet çalışan halka destek olmak ve vurgunculukla mücadele etmek için bir dizi tedbir hayata geçirmek üzereydi. Bu tedbirlerin hemen hepsi şehirli sabit ücretlilere yapılacak hububat, şeker, kömür ve kumaş gibi aynı yardımlardı. Saraçoğlu'nun andığı son tedbir ise Varlık Vergisi idi ki bu vergi "harb yıllarında çok para kazanmış olanlardan" alınacaktı. Bu gruba büyük tüccarlar, han ve apartman türü emlak ve akar sahipleri ve büyük çiftçiler dahildi. Saraçoğlu konuşmasında vergiden umulan iki oldukça farklı fayda olduğunu da vurgulamıştır. Bir yandan dolaşımdaki para miktarı vergilendirme ile azaltılırken, diğer yandan vurguncu ve harp zenginlerine karşı yükselen "halk buğzunun silinmesi" mümkün olacaktı (T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1942b: 14-22).

Bilindiği üzere, hükümet bu yeni vergi ile en çok ve orantısız biçimde gayrimüslimleri cezalandırdı. Diğer yandan, Saraçoğlu'nun yukarıda alıntılanan sözlerinin de işaret ettiği gibi, Varlık Vergisinin *tüm* savaş zenginlerini cezalandırmak gibi bir hedefi vardı. Uygulamada bu ancak kısmen gerçekleşebildi. Üstelik söz konusu savaş zenginleri arasında yer alan büyük çiftçiler vergiden çok az etkilendiler.¹³ Varlık Vergisinden sadece aylar sonra, Mayıs 1943'te, meclise bu sefer Toprak Mahsulleri Vergisi (TMV) tasarısının gelmesinin sebeplerinden biri belki de budur. TMV'nin amacı, fiyat artışları sebebiyle önemli ölçüde yükseldiği düşünülen tarımsal gelirleri vergilendirmektir. Söz konusu fiyat artışından en çok faydalanan kesim, pazara sunacak artığa ve bu artığı piyasaya ulaştıracak olanaklara sahip olan büyük çiftçilerdi (Metinsoy, 2007: 61, 136; Pamuk, 1991: 131, 135-6). Savaş yıllarında bu çiftçiler mahsullerini vergi memurlarından kaçırmaya muvaffak olduklarında hükümetin uygulamaya koyduğu iâşe tedbirlerini hiçe sayarak karaborsaya yüksek fiyattan mal sağlayıp zenginleşmişti. İnönü'nün meclis açış konuşmasında "bataklı çiftlik ağaları"ndan bahsetmesi bundandır. Hâlbuki uygulamada TMV'den en çok etkilenen kesim küçük köylülük oldu (Boratav, 1974: 352; Boratav, 1988: 67; Metinsoy, 2007: 132). Sonuç olarak, 1943 itibarıyla, savaş yıllarında büyük kazançlar sağlamış orta ve büyük çiftçiler hâlâ vergilendirilememişti.

ÇTK'ye bu cepheden bakılmasının bu önemli yasayı anlamak konusunda yeni imkanlar sunabileceğini söylüyor ve hükümetin savaş yıllarında uygulamaya soyunduğu işe politikalarına direnişin hükümet cephesinde büyük mülklere karşı bir hassasiyet yaratmış olabileceğini öne sürüyorum. Büyük çiftçilerin savaş sonuna kadar esaslı şekilde vergilendirilemediği hesaba katılırsa, bu hassasiyetin savaş sonunda hâlâ ayakta olduğu pekâlâ söylenebilir.

4.2. Büyük Toprak Sahipliği ve Ortakçılık Problemi

Büyük arazi mülklerine karşı yukarıda bahsedilen türden bir hassasiyet, 1945'e özgüdür. Ne cumhuriyetin ilk yıllarında ne de toprak kanununa dair ilk girişimlerin hayata geçirildiği 1930'ların ortalarında büyük mülklerden kaynaklanan böylesi bir rahatsızlığın emarelerine rastlamak mümkündür. Aksine, gerek meclis görüşmelerinde gerekse kanun tasarı ve metinlerinde büyük mülkler çoğunlukla üretim cephesinden savunulmaktadır. Buna göre, büyük çiftlikler hem teknolojik olarak üstün hem de ölçek olarak daha verimlidirler. Netice itibariyle, büyük çiftlikler tarımsal üretimin artışı için hep önemli görülmüşlerdir. Mustafa Kemal Atatürk'ün 1 Kasım 1936 yılında yaptığı meclis açılış konuşması bu pozisyonu veciz biçimde ifade etmektedir:

Toprak kanununun bir neticeye varmasını Kamutay'ın yüksek hizmetinden beklerim. Her Türk çiftçi ailesinin, geçineceği ve çalışacağı toprağa malik olması, behemehal lazımdır. Vatanın sağlam temeli ve imarı bu esastadır. *Bundan fazla olarak, büyük araziye modern vasıtalarla işletip vatana fazla istihsal temin edilmesini teşvik etmek isteriz* (Öztürk, 1969: 250).¹⁴

Atatürk'ün bu konuşmayı yaptığı tarihte toprak kanununun yasalaşması an meselesi gibi görünmektedir. Hazırlanan ilk tasarı çeşitli devlet kurumlarınca değerlendirilmiş, bu ilk tasarı meclise gelemese de çalışmalar kurumlar bünyesinde devam etmiştir. Cumhurbaşkanı'nın toprağın yeniden bölüşümü bu kadar yakın bir ihtimalken dahi büyük işletmelere zarar verecek bir hamlede bulunmayacaklarını beyan etmesi fevkalade önemlidir.

Bu tutumun tek istisnası, sahibi tarafından bizzat işlenmeyip ortakçılara verilen çiftliklerdir. Ortakçılıkla işletilen büyük mülkler hem ekonomik performans açısından hem de sosyal sonuçlar itibariyle eleştiri konusu olmuştur. Bu sebeplerle ki sırasıyla 1935 ve 1937 yıllarında hazırlanan fakat yasalaşma fırsatı bulamayan ilk toprak kanunu tasarılarında ortakçılık karşıtı hükümler mevcuttur. Bununla beraber, ortakçılık karşıtı söylemin en kuvvetli olduğu dönemlerde bile, sahibi tarafından sürekli biçimde ve modern usullerle işlenen/işletilen arazilerin devlet tarafından himaye edileceği önemle vurgulanmıştır.

ÇTK'nin ilk şekli, yani Çiftçiye Toprak Dağıtılması ve Çiftçi Ocakları Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı, ise bundan farklı bir fikirden beslendiği görülmektedir. Sözelimi, Tasarı'nın 1. Maddesi'nde "arazi mülklerinin aşırı derecede büyümelerini" önleme, müstakbel kanunun amaçlarından biri olarak sayılmaktadır (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 21). 6. Madde, büyük araziye 5000 dönümü (500 hektar) aşan arazi olarak tanımlamaktadır. Tasarının 7. Maddesi'ne göre, özel şahıslar hiçbir koşulda 5000 dönümden fazla araziye sahip olamazlar. Zira "[çiftçinin kalkınmasını sağlayacak kamu hizmetlerinde kullanılmak şartıyla büyük araziye ancak Devlet mülk edinir]" (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 22). Burada anlaşılması elzem bir nokta şudur: Söz konusu mülkiyet sınırlamaları, toprak dağıtımından bağımsızdır. Şöyle ki, bir bölgede toprak darlığı olsun ya da olmasın, bir kişinin 5000 dönüm üzeri araziye sahip olması kanunen yasaktır. Yani burada amaç bu kişinin fazla arazisini kamulaştırıp topraksız ve az topraklı köylülere dağıtmanın ötesindedir. Bu kişinin çiftliğinin bulunduğu bölgede tek bir topraksız çiftçi olmasa dahi arazisinin 5000 dönümü aşan kısmı

kamulaştırılacaktır. Dahası büyük çiftçinin arazisini nasıl işlediği veya işlettiği de konu dışıdır. Sahiplerinin modern vasıta ve tekniklerle bizzat işlediği araziler de ortakçı ya da kiracılara verilen araziler gibi kamulaştırmaya tabiidir. Son olarak, 1935 ve 1937 yıllarına ait kanun tasarılarının yaptığı işlenen-boş bırakılan arazi ayırımı da burada mevcut değildir. Özetle, 1945 yılı kanun tasarısı büyük mülklere ilke olarak karşıdır.¹⁵ Aslına bakılacak olursa, tasarının bu ilk şekli orta mülkleri dahi tehdit edebilecek durumdadır. Zira 12. Madde'ye göre, normal şartlarda çiftliklerin 5000 dönüm üstü kısmı kamulaştırılabilse de mevcut arazinin tüm topraksız ve az topraklı çiftçileri topraklandırmaya yetmediği yerlerde, özel mülklerin Çiftçi Ocağı haddinden (30-500 dönüm) fazlası dağıtım amaçlı kamulaştırılabilirdi. Bu oldukça sert hükmün tek bir istisnası vardı: Sahibi tarafından düzenli şekilde işlenen araziler, bu tür kamulaştırmadan muaftı (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 25). Bu haliyle bile bu kural pek çok çiftçiyi olumsuz etkileyebilecek kuvvetteydi. İşte bu durumu savaş yıllarının deneyimi ile ilişkilendirmeyi öneriyorum. Yukarıda, büyük çiftçilerin hükümet politikalarına itaat etmemesinin yarattığı tepkiden söz edildi. Şimdi buna orta ve büyük çiftçilerin savaş yıllarında gösterdikleri ekonomik performansın yarattığı hüsrana eklemek gerekiyor. Meclis görüşmeleri sırasında Ziraat Vekili Hatipoğlu şunu açıkça ifade etmiştir: Savaş yılları deneyimi göstermiştir ki orta ve büyük çiftçilerin “ziraî istihsalin büyük bir yekûnunu” meydana getirdiği görüşü artık savunulamaz. Hatipoğlu'na göre, bu zor yıllarda tüm ulusu besleyenler küçük köylüler olmuştur (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945g: 100). Mecliste söz alan başkaları da Hatipoğlu'na bu noktada destek çıkıp mevcut mülkiyet dağılımına müdahale edilmezse, Türkiye'nin darlık ve hatta kıtlıkla yüz yüze gelmesinin işten dahi olmadığını belirtmişlerdir (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945c: 98-9; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945d: 155).

ÇTK tasarısında bu görüşün izleri rahatlıkla fark edilebilir. Tasarı'nın Gerekçesi'nin hemen en başında Türkiye'de arazi darlığı gibi bir problem olmadığı, aksine nüfus yoğunluğu hali hazırda oldukça düşük olduğundan, nüfus hızla artsa bile tarımsal arazi rezervinin uzun süre tüm tarımsal üreticilerin ihtiyacını karşılayabileceği kabul edilmektedir (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 4). Öyleyse akla gelen soru şudur: Bu elverişli koşullara rağmen rejimin reform yapma isteği nereden kaynaklanmaktadır? Bu noktada gerekçe metni üç kavrama atıfta bulunur: “arazi mülkiyet rejimi”, “mülkiyet bünyesi” ve “arazi işletme rejimi.” İlk kavram, yasaların belirlediği mülkiyet sistemini belirtmektedir ve metne göre Türkiye'deki mülkiyet rejiminde herhangi bir sorun yoktur. Her modern toplumda olduğu gibi, yeni Türkiye'de de toprakta özel mülkiyet rejimi (Türk Kanunu Medenîsi ile) tesis edilmiştir. Açık ki hazırlanan kanunun amacı mülkiyet rejimini değiştirmek değildir. Sorunlu görülen ve değiştirilmek istenen ise mülkiyet bünyesidir. Mülkiyet bünyesi kavramı “arazinin millet kişileri arasında paylaşılma” şekline işaret eder. Demek oluyor ki Türkiye'de tarımsal arazilerin dağılımı “elverişsiz”dir. Bunun sebebi, metne göre, büyük mülklerin varlığıdır (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 2, 5). İşte bu noktada devreye üçüncü kavram girmektedir. Arazi işletme rejimi “arazinin kullanılması şekli ve usulleri”ni tarif eder (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 3). Türkiye'deki işletme rejiminin temel vasfı ortakçılığın yaygınlığıdır ki bu büyük mülklerin varlığının bir sonucudur. Şöyle ki büyük toprak sahiplerinin pek çoğu aslında toprakla ilgili değildirler, zirai faaliyette bulunmaz, geçimlerini topraktan sağlamazlar. Yine de, arazilerini parça parça kiralamak suretiyle mülklerinden yüksek gelir elde ederler. Görüldüğü gibi, burada eleştirinin hedefinde olan olgu absentizmdir. Absentizmin diğer yüzü ise ortakçılıktır. Zira söz konusu büyük arazileri işleyenler topraksız ya da az topraklı köylülerdir. Bu köylüler toprağı mülk sahibinden mahsul karşılığı kiralar, yani ortakçılık yaparlar. Geçimleri için toprağı muhtaç oldukları halde

topraktan mahrum olan bu insanlar, ortakçılık yaptıkları arazi başkasının mülkü olduğundan işledikleri toprağa yabancı kalmaya mahkumdurlar (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 5-6).

Gerçekten de tasarımı kaleme alanların tespit ettikleri en büyük sorun ülkede ortakçılığın yaygın oluşudur. En başta, ortakçılık ilkel bir işletme rejimi olarak tarif edilip ekonomik performans noktası nazarından yetersiz görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında, ortakçılık tarımsal üretimin ilerlemesi önünde bir engel teşkil etmektedir, çünkü ne arazisini kiraya veren toprak sahibinin ne de ortakçının toprağa yatırım yapmak için bir sebebi vardır (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 3, 5-6). Diğer yandan, ortakçılık sosyal olarak da olumsuzlanmakta, ortakçılık ilişkisinin mülksüz, dolayısıyla köksüz ve bağımlı bir köylü kitlesi yarattığına dikkat çekilmektedir (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 4). Son olarak, ortakçılık siyasi açıdan da sakıncalı bulunmaktadır. Gerekçe metninde yapılan tespite göre, toprak sahiplerinin ortakçılar üzerinde sahip oldukları ekonomik güç kolayca siyasi güce tahvil olmakta, bu şekilde birtakım “mahalli nüfuzlar” ve “siyasi vasilikler” ortaya çıkmaktadır. Bu durum, geçmişte devletin otoritesini sarsacak boyutlara gelmişti, üstelik gerekçeyi kaleme alanlara bakılacak olursa, gelecekte de gelebilir (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 3, 4). Sözüün özü, ortakçılık, toprak sahipleri ile onların topraklarını işleyen küçük köylüler arasında ekonomik, sosyal ve siyasi boyutları olan bir bağımlılık ilişkisi tesis ettiği için eleştirilmektedir. Gerekçe metninin tercih ettiği işletme biçimi bizatihi işletme, yani arazinin doğrudan doğruya sahipleri tarafından işlenmesi idi. Bizatihi işletme “toprağına bağlı, köklü, kendi mülküne dayanır müstakil bir çiftçi kalabalığı” yaratmaya muktedir olduğu için tercih edilmekteydi (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 4). İşte bu sebeple tasarı Türkiye tarımının temelini küçük köylü mülkiyeti olmasını öngörüyordu (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 7).¹⁶

Ortakçılık aleyhine ve bizatihi işletme lehine bu tercihin başka bağlamlarda da dile getirildiğini eklemek gerekir. Tıpkı 1934 tarihli İskân Kanunu’nda olduğu gibi, burada da ülke nüfusunun kıt olduğu, nüfus artışının ancak köylünün ekonomik imkanlarının genişlemesiyle mümkün olacağı iddia ediliyordu. Bu demek oluyor ki toprak dağıtımı hâlâ aynı zamanda nüfus artışını sağlamak için bir araçtı (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 5, 7).¹⁷ Ortakçılığın tasfiyesi ve tüm köylülerin toprak sahibi kılınması bir yandan da rejimin halkçılık prensibinin bir gereği olarak sunuluyordu. Halkçılık prensibinin tarım kesimindeki tezahürü “Türkiye’nin arazi mülkiyet bünyesinde köylü mülklerinin geniş temeli teşkil etmesi” olacaktı (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 5).

Sonuç olarak, hükümetin desteği ile meclise gelen bu toprak dağıtım yasaasının üzerine kurulu olduğu esas ilke “toprağı işleyenlerin ona sahip olması, toprağına sahip olanların topraklarını işlemesi” idi (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 5). Fakat Ziraat Vekâleti’nin hazırladığı ilk şekliyle bile, bu yasa tasarısı münhasıran özel mülkleri yeniden dağıtmak amacıyla değildi. Tasarının 9. Maddesi’ne göre, dağıtılacak araziler şunlardı: tapulu ya da tapusuz olarak devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan araziler; köy, kasaba ve şehirlerde orta malı olan (halkın kullanımına bırakılmış) araziler; sahibi bilinmeyen araziler; bataklıkların kurutulması ile ya da göl ve arazilerden kazanılan araziler; kamulaştırılacak olan özel şahıslara ait araziler (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 23). Görüldüğü üzere, kanunun getirdiği özel hükümler uyarınca kamulaştırılacak olan özel mülkler dağıtılacak arazi kategorilerinden sadece biriydi. Tasarının bu hükmü komisyon tarafından da hemen hiç değişmeden korundu (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 23-4) ve ÇTK’nin 8., 9. ve 10. Maddeleri olarak yasalaştı (Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, 1945: 697). Fakat dikkat çekici husus, ne ilk tasarıda ne komisyonun tadilinden sonra ne de nihai kanunda bu arazilerin hangi sırayla dağıtılacağına dair bir kuralın olmamasıdır. Bu durum mecliste uzun tartışmaların

yaşanmasına sebep olmuştur. Bazı milletvekilleri (ki muhalifler bu gruba dahildir) önce yukarıda saydığım ilk iki kategorideki arazilerin dağıtılmasını, bu arazilerin yeterli olmadığı hallerde özel mülklerin kamulaştırması seçeneğine başvurulmasını savunmuştur (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945b: 78, 83; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945c: 101-2; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945d: 131; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945e: 188, 190; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945g: 84; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945h: 119-20). Buna karşıt pozisyon alan milletvekilleri ise bu yolun gerçekçi olmadığını, topraksız ve az topraklıların bulunduğu her bölgede dağıtmaya hazır devlet arazisi ve orta malı (metruk) arazi bulunamayacağını iddia etmişlerdir. Bu grubun öne sürdüğü bir diğer argüman, pek çok yerde devlet arazileri ve orta malı arazilerin verimsiz ya da daha kötüsü tarıma elverişsiz olabileceğidir. Son olarak, bu boş arazilerin statüsündeki belirsizliklere değinilmiş ve kadastro işi tamamlanmadan dağıtmaya müsait kamu arazilerinin miktarını bilmenin olanaksız olduğu dile getirilmiştir (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945b: 79, 105, 146; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945g: 100; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945e: 188). Bu konudaki tartışma uzayınca, Geçici Komisyon Sözcüsü Cafer Tüzel söz alarak, metinde açıkça belirtilmese de öncelikle devlet arazilerinin ve meralar başta olmak üzere orta mallarının dağıtılacağını beyan etmiş ve konu böylece kapanmıştır (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945g: 95).

4.3. Komisyon Çalışmaları ve Mecliste Muhalefet

Tasarıyı incelemek üzere kurulan Geçici Komisyon üç ay boyunca çalışmış, Ziraat Vekâleti'nin projesini iki kez baştan sona müzakere etmiş ve hükümetin desteklediği bu tasarıda birtakım kökten değişiklikler yapmıştır. Sekiz ayrı daimi meclis komisyonundan toplam otuz vekilin katılımıyla oluşturulan Geçici Komisyon çalışmalarını tamamladıktan sonra kanun tasarısına dair hazırladığı raporu Meclis Başkanlığı'na sunmuştur. Söz konusu rapor, Ziraat Vekâleti tasarısının kırsal alana dair öne sürdüğü tespitlere meydan okumakla kalmıyor, aynı zamanda toprak meseleleri ve tarımsal kalkınma konusunda bambaşka görüşler öne sürüyordu (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 9-17). Geçici Komisyon çalışmalarına damgasını vuran kişi, komisyonun sözcülüğünü de üstlenen Aydın Vekili Adnan Menderes'ti. Kısa bir süre sonra Demokrat Parti'nin kurucularından biri olacak olan Menderes, meclisteki muhalefetin önde gelen diğer simaları gibi, toprak sahibi bir aileye mensuptu. Menderes, ÇTK tasarısı mecliste görüşülmeye başlandıktan hemen iki gün sonra (16 Mayıs 1945) hükümetin komisyon çalışmalarına müdahalesini kınayarak sözcülük görevinden istifa etmiş ve bu görevi hükümet çizgisinde olan Kayseri Vekili Cafer Tüzel üstlenmiştir. Bu tarihten itibaren Menderes meclisteki muhalefetin en baskın sesi olmuş ve Geçici Komisyon raporunda ifade edilmiş olan fikir ve önerileri bu sefer Genel Kurul'da diğer muhaliflerle beraber dillendirmiştir.

Tasarıya muhalefet eden Adnan Menderes, Cavit Oral, Emin Sazak ve Halil Menteşe gibi vekillerin vurguladıkları şuydu: Türkiye'de toprak darlığı olmadığı gibi büyük mülkler hem sayıca az hem de kapsadıkları saha açısından hükümet tasarısının iddia ettiğinden daha önemsizdi (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945b: 75-6; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945d: 136). Dolayısıyla, topraksızlık da yakıcı bir problem değildi (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945b: 75-6; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945b: 78; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945d: 136; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945d: 159; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945f: 41). Menderes mecliste yaptığı konuşmalardan birinde söylediği gibi, topraksızlık ülkede ancak yer yer karşılaşılan bir problemdi. Dahası topraksızlığın sebebi büyük mülklerin varlığı ya da toprak yoğunlaşması değildi. Topraksızlığa sebep olan temelde iki faktör vardı. İlk olarak, hali hazırda tarıma açılmış ve işlenmekte olan arazi oldukça dardı. Menderes'e göre, işlenen arazilerin tüm arazilere oranı sadece %15 civarındaydı. Menderes'in önerisi, yeni arazilerin

tarıma açılmasının özendirilmesi ve boş arazilerin (devlet arazileri ve ortak araziler) topraksız ve az topraklı çiftçilere dağıtılmasıydı. Fakat bu önlem tek başına sorunu çözmekten uzak kalmaya mahkumdu, çünkü geniş arazilerin hâlâ tarıma açılmayı beklemesinin sebebi zirai gerilikti. İşlenen arazinin genişlemesi ancak üretimin rasyonalizasyonu ile mümkündü. Topraksızlığın ikinci sebebi ise nüfus dağılımındaki dengesizliklerdi. Arazinin nispeten dar ya da arazi veriminin düşük olduğu kimi yerlerde nüfus toprağa nispetle fazlayken geniş arazilerin bulunduğu kimi yerler oldukça tenhaydı. Sonuç olarak, bu tür topraksızlık sorununu çözenin yolu özel mülkleri kamulaştırmak değil, fazla nüfusu arazinin bol olduğu yerlere taşımaktı. Yani çözüm iskânı (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945c: 112-4).

Demek ki, meclisteki muhalefete göre, topraksız ve az topraklı köylülerin derdine derman olmak için iskân, boş arazilerin dağıtılması ve üretimin rasyonalizasyonu yeterliydi. Diğer yandan, tüm köylülüğün refahı için yapılması gereken ilk iş fiyat mekanizmasının tarım sektörü lehine değişmesiydi. Tarımsal fiyatlar düşük kaldıkça köylünün yoksulluktan kurtulması mümkün değildi (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945c: 104, 115). Bundan sonra ise üretim tekniğinin modernize edilmesi gelecekti. Zira Anadolu köylüleri hâlâ öküz ve karasabanla ziraat yapmaktaydı; üretim tekniği yüzyıllardır değişmemiş ve bu, ziraat ekonomisini geri kalmışlığa mahkum etmişti (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945b: 64; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945c: 113).

Muhalefete göre, büyük tarımsal işletmelerin kamulaştırma yoluyla parçalanması tarım sektörü için ve ekonominin geneli için olumsuz sonuçlar doğuracaktı. Teknik üstünlüklere sahip bu çiftlikler bölünüp topraksız ve az topraklı köylülere dağıtıldığında, arazilerin yeni sahipleri en ilkel usullerle ancak geçimlik üretim yapacak, bunun sonucu da pazarlanan ürün miktarının düşmesi olacaktı (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945f: 40). Üstüne üstlük Türkiye’de çiftçilere dağıtılacak geniş devlet arazileri mevcuttu ve bu durum özel mülklerin kamulaştırılmasını tamamen gereksiz kılıyordu (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945c: 101-2; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945d: 131; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945h: 119-20).

Ziraat Vekâleti’nin hazırladığı tasarının ortaya koyduğu ilk ve asıl hedefin ortakçılığın tasfiyesi olduğu düşünülürse, meclisteki muhalefetin bu konudaki görüşünün ne olduğu sorusu oldukça önemlidir. Muhalefetin ileri sürdüğü görüş, ortakçılık ilişkisinin bir iş akdi olduğu, herhangi bir tahakküm içermediğidir. H. Menteşe’nin dillendirdiği gibi, Türkiye’de ortakçılığın yaygın oluşu “hususî zaruretlerimizden” kaynaklanmaktadır; “[a]razisi geniş, nüfusu az, sermayesi kıt olan bu memlekette” ortakçılık sayesinde ki “işle [emekle] sermaye iştirak halinde çalışmışlardır” (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945b: 76). Diğer bir deyişle, işgücü azlığı sebebiyle toprağını işleyemeyecek olan arazi sahibi ortakçılar aracılığıyla arazisini işletir; tek başına üretim yapamayacak durumdaki köylü ise toprak sahibinin sunduğu vasıtalarla (arazi, çeki hayvanı, karasaban/pulluk ya da tohumluk) ziraat yapar. Söz konusu anlayışa göre ortakçılık her iki tarafa da yarayan bir ekonomik ilişkidir. Bunun anlamı, ortakçılığın sürüp gitmesinde bir mahzur olmadığıdır. Zaten muhalifler, köylülere devlete ait boş duran arazilerden toprak verilmesine karşı çıkmasalar da, tek bu hamleyle ortakçıların bağımsız üreticiler haline gelemeyeceğini iddia ettiler. Ortakçıların bağımsız üreticiler olabilmesi için onlara çeki hayvanı, alet edevat ve tohum sağlamaya dönük bir kırsal yatırım programına ihtiyaç vardı (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945c: 104).¹⁸

4.4. Çiftçi Ocakları ve 17. Madde Tartışmaları

ÇTK’ye dair çalışmalarda geri planda kalan bir boyut “çiftçi ocağı” kurumudur. ÇTK tasarısının ilk şekli, çiftçi ocağını küçük, orta ve büyük arazi mülklerinden farklı bir mülkiyet kategorisi olarak tanımlar. Çiftçi ocağını belirleyen ilk ölçüt büyüklüktür. Çiftçi ocağı bir

çiftçi ailesinin geçinmesine yetecek ve ailenin tüm emek gücünü massedecek büyüklükte bir arazi parçasıdır. Bölgelerin arazi ve iklim şartlarına göre söz konusu büyüklüğün 30 ila 500 dönüm (3 ila 50 hektar) olması öngörülmüştü. İkinci ölçüt, ocağın hukuki statüsüyle ilgilidir. Çiftçi ocağı herhangi bir arazi mülkü ya da ticari malmış gibi serbestçe alınıp satılamaz ya da ipotek edilemezdi. Çiftçi ocağının verasetle intikali de özel kurallara tabi idi. Tasarıya göre, ocak, çiftçi ailesinin fertleri arasında bölünemezdi. Aksine, ocağın toplu olarak tek bir varise geçmesi öngörülmüyordu. Bu kural sayesinde aile mülklerinin kuşaktan kuşağa bölünüp parçalanmadan intikal edeceği umuluyordu. Üçüncü ve son ölçüt ise arazinin kullanım şekli ile ilgili idi. Buna göre, çiftçi ocağı çiftçi ailesi tarafından bizzat işlenecekti. Askerlik ve hastalık gibi özel durumlar hariç ocak arazisi kiralanamaz ya da ortakçığa verilemezdi (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 36-40).

1945'te çiftçi ocağı şeklini alan fikir, yeni bir fikir değildi. Köylü mülklerinin istikrarını sağlamaya dönük bu proje aslında oldukça köklüydü. Toprak meselesi ile ilgilenen politikacılar ve entelektüeller cumhuriyetin ilk yıllarından beri köylünün mülksüzleşmesini önleyecek bir mekanizma özlemindediler. Politikacı ve entelektüellerin yaptıkları önemli tespit şöyle özetlenebilir. Küçük köylü mülkleri iki sebeple istikrarsız ve güvencesizdir. İlk olarak, bu mülkler miras hukuku gereğince varisler arasında bölünmekte, her bölünmeyle birlikte eldeki arazi miktarı azalmakta ve sonunda bir aileyi geçindiremeyecek hale gelmektedir. Mülk yaşayabilir bir ekonomik birim olmaktan çıktığı vakit ise aile geçinebilmek için ya başkalarının arazileri üzerinde ortakçılık yapmak zorunda kalmakta ya da toprağı tamamen bırakıp şehre göçmektedir. İstikrarsızlığa sebep olan ikinci faktör ise borçluluktur. Gelirleri genel olarak düşük olduğundan, köylüler sıklıkla nakit sıkıntısı çekmekteydi. Hane ekonomisi çok çeşitli sebeplerle (örneğin mahsul kötü olduğundan, vergiler arttığından, yeni bir çeki hayvanı ihtiyacı doğduğundan ya da hastalık ve ölüm gibi haller sebebiyle) nakit paraya gereksindiğinde köylüler tüccar-tefecilerden borç almaktaydı.¹⁹ Aldıkları borcu çevirmekte zorlandıklarında ise hayvanlarını (çeki ya da besi) veya arazilerinin bir kısmı ya da tamamını satmak zorunda kalmaktaydılar. Borca karşılık araziler teminat gösterildiğinden, borç ödenemediğinde tefecilerin arazilere el koymasına da vaki idi.

Açıktır ki çiftçi ocağı kurumunun halletmeye soyunduğu mesele topraksızlık değil, yoksulluk ve borçluluktur. Türkiye'deki toprak reformu üzerine yapılan akademik çalışmalar hep toprağın yeniden bölüşümü meselesini öne çıkarır. Bu sebeple özel mülkler ve kamulaştırma en ön planda olan öğelerdir. Hâlbuki çiftçi ocağı fikri yeniden bölüşüm ya da toprak dağıtımına kadar köklü ve kuvvetli bir fikirdir. 1945'te çiftçi ocağına dair hükümlerin Geçici Komisyon tarafından tasarıdan çıkarılması bu gerçeği değiştirmez.

Komisyon tarafından tasarıdan çıkarılan büyük mülkiyet karşıtı birkaç hüküm dışında, ÇTK tasarısının genel olarak mutedil olduğunu söylemek mümkündür. ÇTK'nin, topraksız ve az topraklı ortakçı, kiracı ve işçileri çalıştırdıkları araziler üzerinde (arazi büyüklüğüne neredeyse hiç bakılmaksızın) topraklandırmayı öngören 17. Maddesi'nin bu iddiayı yanlışladığı düşünülebilir. Komisyonun tadili ertesindeki şekliyle, ÇTK tasarısında özel mülklerin kamulaştırılması katı bir kurala bağlanmıştı. Buna göre, arazinin bol olduğu yerlerde 5000 dönüm (500 hektar), dar olduğu yerlerde ise 2000 dönüm (200 hektar) üzerindeki çiftlikler, toprak dağıtımını amacıyla kamulaştırılabilecekti (12., 15. ve 16. Maddeler). Tasarıya komisyon çalışmaları bittikten sonra eklenen 17. Madde ise bu sınırları tanımıyor, üzerinde topraksız ya da az topraklı kiracı, ortakçı ve işçilerin ziraat yaptıkları neredeyse tüm arazileri kamulaştırmaya tabi kılıyordu. Burada tek sınırlayıcı koşul, arazi sahibine en az 50 dönüm toprak bırakılması yönündeki hükümdü. Maddenin kanun tasarısına eklenmesini öneren hükümete yakın isimler, 2000 ve 5000 dönüm alt sınırlarının toprağa

muhtaç çiftçilere toprak dağıtımını yapılmasına engel olacağı fikrinden hareketle, bu yeni kamulaştırma hükmünün kanunun amaçları açısından elzem olduğunu iddia ediyorlardı (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 15-6; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945c: 119, 127-8; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945d: 134, 146).²⁰

ÇTK üzerine bugüne kadar yapılan çalışmaların neredeyse tümünün kanunun analizinde 17. Madde'ye ağırlık verdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. 17. Madde'nin ÇTK'ye ruhunu veren madde olarak görüldüğü bile söylenebilir. Bu oldukça yaygın eğilime örnek olarak T. Timur'un klasik çalışması verilebilir. Timur'a göre, "yarı-feodal nitelikteki toprak ağalarının sınıf çıkarlarına karşı" olan 17. Madde, ÇTK'yi "gerçekten devrimci bir niteliğe kavuşturmuştur" (Timur, 1997: 218, 224). Bu maddeyi, Kemalist önder kadronun toprak mülkiyeti rejimini toprak sahipleri aleyhine kökten bir şekilde değiştirmeyi planladığının bir kanıtı olarak okuyan Timur'a katılmak zordur. Bu madde bir yanıyla rejimin artık fazlasıyla yerleşmiş olan ortakçılık karşıtlığının bir tezahürüdür. Diğer yandan, bu maddenin son anda tasarıya dahil edilmesi bir tür misillemedir. Reform taraftarları, komisyonun hükümet tasarısında yaptığı değişikliklerin tasarımın özünü yok edip onu zayıflattığını düşündüklerinden, kanunu uygulayacak olanların elini güçlendirmek için böylesine esnek bir hüküm kaleme almışlardır. Bu maddenin hiç uygulanmadığı, 1950'de yapılan değişikliklerle kanundan çıkarıldığı ve hatta ÇTK'nin yürürlükte kaldığı çeyrek asır boyunca dağıtım amacıyla kamulaştırılan arazilerin dağıtılan arazilerin %1'inden bile az olduğu dikkate alınmalıdır. ÇTK'nin bugüne değin literatürde olduğundan daha radikal bir kanun olarak resmedilmesinin sebebi temelde 17. Madde üzerinden değerlendirilmesidir.

5. SONUÇ

1930'lu yılların başından beri kesintilerle de olsa gündemde olan topraksız ve az topraklı köylülerin topraklandırılması projesi, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun 1945'te uzun müzakereler sonucunda kabul edilmesi ile nihayet yasalaştı. Kanunun uygulanmasını sağlayacak tüzüğün yürürlüğe girmesi ile uygulama 1947 yılında başladı ve kanun 1972 yılında Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun yasalaşmasına kadar yürürlükte kaldı. Bahsi geçen bu ikinci kanunun kabulü de reform tartışmalarına nokta koyamadı, aksine toprak reformu, '70'li yıllar boyunca siyasi aktörlerce tartışıldı.

Türkiye'de toprak mülkiyeti rejiminin geniş çaplı topraksızlık ya da toprak yoğunlaşmasına yol açacak kadar polarize olmadığı yukarıda gösterilmeye çalışıldı. Böylesi bir kırsal manzarayı ortaya çıkaran tarihsel süreçler tartışıldı. Mülkiyet rejimindeki görece sınırlı kutuplaşmaya rağmen, reform fikrinin siyasi söylemde bu derece yer edinebilmiş olması tabii ki açıklamaya muhtaç bir durumdur. Bu makalede öne sürülen, reformun yegâne gayesinin mülkiyet dağılımındaki eşitsizliği gidermek olmadığıdır. Reform fikrini bu derece cazip kılan, aynı anda pek çok amaca hizmet etmesi idi. İlk amaç, tarıma elverişli arazilerin pek azının işlendiği bu dönemde, ekili arazileri genişletmektir. Bunun hem nüfusu hem de üretimi artıracığı düşünülüyordu. Bu amacın en belirgin olduğu uğrak İskân Kanunu idi. Reformun çözmeye soyunduğu bir diğer sorun tapu kayıtları ile ilgili idi. 1930'lar Türkiye'sinde kadastro hala bir sorundu; Tek Parti dönemi yöneticileri toprak üzerindeki mülkiyet ilişkilerini daha etkin bir şekilde denetlemek arzusundaydı. 1935-1937 döneminde hazırlanan yasa tasarılarının tapu artıkları sorununa bu derece eğilmesi bu nedenden ötürüdür. Reformdan umulan bir diğer ve belki de en önemli amaç ortakçılık ile mücadeleydi. Ortakçılık, en başta, üretim artışına engel olduğu için eleştiriliyordu. Ortakçılıkla işlenen büyük mülklerin parçalanıp topraksız ve az topraklılara verilmesi bundan dolayı öngörülüyordu. Bu tür büyük mülklerin verimsiz olduğu için gözden çıkarılabilir olarak

değerlendirildiğini tekrar vurgulamakta fayda var. Bu sebeptendir ki hükümet, sahibi tarafından modern yöntemlerle işlenen büyük mülklerin korunacağına dair güvence veriyordu. Zaten toprak dağıtımında kullanılacak ilk kaynağın hazine arazileri olduğu, yeterli arazinin bulunduğu yerlerde özel mülklerin kamulaştırması yoluna gidilmeyeceği sıklıkla vurgulanıyordu. Tüm bu sebeplerle, 1930'ların girişimlerinin radikal amaçlara sahip olmadığını söyleyebiliriz.

Ele alınan dönem boyunca reform fikrinin radikalize olduğu tek uğrak Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu tasarısının ilk halidir. Çiftçiye Toprak Dağıtılması ve Çiftçi Ocakları Kurulması Hakkında Kanun Tasarısının amaçladıkları açısından önceki girişimlerden ne şekilde daha radikal olduğu yukarıda etraflıca tartışıldı. Tasarının büyük mülklere ilke olarak karşı olduğu, ülkedeki toprak dağılımını küçük mülkler lehine değiştirmeye giriştiği belirtildi. Reformun amaçlarındaki bu büyük dönüşümü açıklamak için savaş yılları koşullarının ele alınması gerektiği fikri, burada öne sürülen temel argümandır. Hükümetin büyük çiftçilere bakışının değişmesi savaş yıllarında olmuştur. Bu değişime yol açan faktör, özellikle büyük çiftçilerin hükümetin iase politikalarına direnişidir. Kanun tasarısı meclis gündemine geldiğinde, Tek Parti yönetiminin ileri gelenlerinin bu yeni pozisyonu büyük tepkiyle karşılaşmış, hem meclis komisyonunun hem de genel kurulun girişimleri sonucu hükümet tasarısının en radikal maddeleri ya kanundan tamamen çıkarılmış ya da önemli ölçüde yumuşatılmıştır. Burada tek istisna, içerdiği kamulaştırma hükmü hemen her büyüklükte mülkü tehdit etmeye muktedir olan ve uygulamaya dönük bir maddeden çok bir siyasi misilleme olarak değerlendirilmesini önerdiğim 17. Madde'dir. Sonuç olarak, rejimin ortakçılık karşıtı hassasiyetinin tarihi doruk noktası olan bu madde sayılmazsa, Çiftçiye Toprak Dağıtılması ve Çiftçi Ocakları Kurulması Hakkında Kanun Tasarısından geriye kalan, 1930'lar çizgisinde, fakat oldukça mütevazı bir toprak dağıtım kanunu olmuştur.

NOTLAR

KAYNAKÇA

- AKÇAY, A. A., 1987, *Türkiye Tarımında Büyük Topraklı İşletmelerin Oluşum Süreçleri üzerine Notlar*, 11. Tez, 7, 46-58.
- AKTAN, R., 1957, Mechanization of Agriculture in Turkey, *Land Economics*, 33 (4), 273-285.
- AKTAR, A., 2000, *Varlık Vergisi ve "Türkleştirme" Politikaları*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- ARICANLI, T., 1991, Property, Land, and Labor in Nineteenth-Century Anatolia, Keyder, Ç. & Tabak, F. (der.) *Landholding and Commercial Agriculture in the Middle East* içinde, Albany: State University of New York Press.
- AYDEMİR, Ş. S., 1966, *İkinci Adam*, II. Cilt, İstanbul: Remzi Kitapevi.
- BALTA, E., 2002, 1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu: Reform mu Karşı Reform mu?, *Praksis*, 5, 277-298.
- BARKAN, Ö. L., 1980, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Türkiye'de Ziraî bir Reformun Ana Meseleleri, *Türkiye'de Toprak Meselesi* içinde, İstanbul: Gözlem Yayınları.
- BAŞAR, A. H., 1945, *Atatürk'le Üç Ay ve 1930 dan Sonra Türkiye*, İstanbul: Tan Matbaası.
- BAŞBAKANLIK CUMHURİYET ARŞİVİ, Ankara, Türkiye.
- BAŞVEKÂLET İSTATİSTİK UMUM MÜDÜRLÜĞÜ, 1956, *1950 Ziraat Sayımı Neticeleri*, Yayın No. 371, Ankara: Başvekâlet İstatistik Umum Müdürlüğü.
- BİRİNCİ KÖY VE ZİRAAT KALKINMA KONGRESİ, 1938a, *Orta Anadolu Ziraat İşletme Hesapları (1935-36 Rekolte Yılı)*, Ankara: Başvekâlet Matbaası.
- BİRİNCİ KÖY VE ZİRAAT KALKINMA KONGRESİ, 1938b, *Köy Kalkınması ve Ziraat Kalkınma Seferberliğinde Malî Plân için Menbalar*, Ankara: T.C. Ziraat Vekâleti.
- BİRTEK, F. & KEYDER, Ç., 1975, Agriculture and the State: An Inquiry into Agricultural Differentiation and Political Alliances: The Case of Turkey, *Journal of Peasant Studies*, 2 (4), 448-467.
- BORATAV, K., 1974, *100 Soruda Türkiye'de Devletçilik*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- BORATAV, K., 1988, *Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- ÇİFTÇİYİ TOPRAKLANDIRMA KANUNU, 1945, *T.B.M.M. Kanunlar Dergisi*, Cilt 27, 696-707.
- DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ, 1965, *1963 Genel Tarım Sayımı Örneklemeye Sonuçları*, Yayın No. 477, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü.
- ERDOST, M. İ., 2010, Demokratikleşme Açısından Toprak Reformu, Bayramoğlu, S. (der.) *Toprak Mülkiyeti Sempozyumu Bildirileri* içinde, Ankara: Memleket Yayınları.
- ERGÜDER, Ü., 1970, *Politics of Agricultural Taxation in Turkey: 1945-1965*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Syracuse University.
- FAROQHI, S., 1987, Agriculture and Rural Life in the Ottoman Empire (ca 1500-1878): A Report on Scholarly Literature Published between 1970 and 1985, *New Perspectives on Turkey*, 1(1), 3-34.
- GERBER, H., 1987 *The Social Origins of the Modern Middle East*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- GÖZEL, O., 2007, *The Implementation of the Ottoman Land Code of 1858 in Eastern Anatolia*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- GÜRAN, T., 1998, *19. Yüzyıl Osmanlı Tarımı*, İstanbul: Eren Yayıncılık.
- HIRSCH, E., 1970, *Poverty and Plenty on the Turkish Farm: A Study of Income Distribution in Turkish Agriculture*, New York: Columbia University Press.
- HÜTTEROTH, W. D., 1974, The Influence of Social Structure on Land Division and Settlement in Inner Anatolia, Benedict, P., Tümertekin E. & Mansur, F. (der.) *Turkey: Geographic and Social Perspectives* içinde, Leiden: E.J. Brill.
- İNAN, S., 2005, Toprak Reformunun En Çok Tartışılan Maddesi: 17. Madde, *Journal of Historical Studies*, 3, 45-57.
- İNCİ, İ., 2010, Atatürk Dönemi Türkiye’inde Toprak Mülkiyet Dağılımı ile İlgili Bazı Düzenlemeler, *A.Ü. Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 44, 345-359.
- İSKÂN KANUNU, 1934, *T.B.M.M. Kanunlar Dergisi*, Cilt 13, 781-94.
- KALDOR, N., 1981-82, Türk Vergi Sistemi Üzerine Rapor, Önder, İ. (çev.), *Toplum ve Bilim*, 15-16, 90-93.
- KANBOLAT, Y., 1963, *Türkiye Ziraatında Bünye Değişikliği*, Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Amme Enstitüsü.
- KARAÖMERLİOĞLU, A., 1998, Bir Tepeden Reform Denemesi: ‘Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu’nun Hikayesi, *Birikim*, 107, 31-47.
- KARAÖMERLİOĞLU, A., 2000, Elite Perceptions of Land Reform in Early Republican Turkey, *Journal of Peasant Studies*, 27 (3), 115-141.
- KASABA, R., 1991, Migrant Labor in Western Anatolia, 1750-1850, in Keyder, Ç. & Tabak, F. (der.) *Landholding and Commercial Agriculture in the Middle East* içinde, Albany: State University of New York Press.
- KASABA, R., 1992, Open-Door Treaties: China and the Ottoman Empire Compared, *New Perspectives on Turkey*, 7, 71-89.
- KAYA, S. Y., 2014, *Land Use, Peasants and the Republic: Debates on Land Reform in Turkey, 1923-1945*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KEYDER, Ç., 1981, *The Definition of a Peripheral Economy: Turkey 1923-1929*, Cambridge: Cambridge University Press.
- KEYDER, Ç., 1983a, The Cycle of Sharecropping and the Consolidation of Small Peasant Ownership in Turkey, *Journal of Peasant Studies*, 10 (2), 130-145.
- KEYDER, Ç., 1983b, Paths of Rural Transformation in Turkey, *Journal of Peasant Studies*, 11(1), 34-49.
- KEYDER, Ç., 1991, Introduction: Large-Scale Commercial Agriculture in the Ottoman Empire?”, in Keyder, Ç. & Tabak, F. (der.) *Landholding and Commercial Agriculture in the Middle East* içinde, Albany: State University of New York Press.

- KEYDER, Ç., 1993, The Genesis of Petty Commodity Production in Agriculture: The Case of Turkey, Stirling, P. (der.) *Culture and Economy: Changes in Turkish Villages* içinde, Cambridgeshire: The Eothen Press.
- KEYDER, Ç. & Pamuk, Ş., 1984, 1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Üzerine Tezler, *Yapıt*, 8, 52-63.
- KOÇAK, C., 2010, *İkinci Parti: Türkiye’de İki Partili Siyasi Sistemin Kuruluş Yılları (1945-1950)*, I. Cilt, Ankara: İletişim Yayınları.
- KÖYLÜ, K., 1957, *Ziraat İktisadı: Zirai İşletmecilik I*, Ankara: Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları.
- KÖYMEN, N., 1935, *Köycülük Programına Giriş*, Ankara: Ulus Matbaası.
- KURMUŞ, O., 1974, *Emperyalizmin Türkiye’ye Girişi*, İstanbul: Bilim Yayınları.
- KURUÇ, B., 1987, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- MANSFIELD, P., 1965, *Nasser’s Egypt*, Middlesex: Penguin Books.
- METİNSOY, M., 2007, *İkinci Dünya Savaşı’nda Türkiye: Savaş ve Gündelik Yaşam*, İstanbul: Homer Kitabevi.
- NOVİCHEV, A. D., 1966, The Development of Agriculture in Anatolia, Issawi, C. (der.) *The Economic History of the Middle East, 1800-1914*, Chicago: The University of Chicago Press.
- ÖKTE, F., 1951, *Varlık Vergisi Faciası*, İstanbul: Nebioğlu Yayınevi.
- ÖNDER, İ., 1988, Cumhuriyet Döneminde Tarım Kesimine Uygulanan Vergi Politikası, Pamuk, Ş. & Toprak, Z. (der.) *Türkiye’de Tarımsal Yapılar* içinde, Ankara: Yurt Yayınları.
- ÖZBEK, N., 1998, Köylü Aşar Yükünden Kurtuldu, Aksın, F. (der.) *Cumhuriyetin 75 Yılı* içinde, Cilt 1, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- ÖZTÜRK, K., 1969, *Cumhurbaşkanları’nın Türkiye Büyük Millet Meclisini Açış Nutukları*, İstanbul: Baha Matbaası.
- PAMUK, Ş., 1987, Commodity Production for World-Markets and Relations of Production in Ottoman Agriculture, 1840-1913, İslamoğlu-İnan, H. (der.) *The Ottoman Empire and the World-Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PAMUK, Ş., 1991, War, State Economic Policies, and Resistance by Agricultural Producers in Turkey, 1939-1945, Kazemi, F. & Waterbury, J. (der.) *Peasants and Politics in the Modern Middle East* içinde, Miami: Florida International University Press
- QUATAERT, D., 1980, The Commercialization of Agriculture in Ottoman Turkey, 1800-1914, *International Journal of Turkish Studies*, 1(2), 38-55.
- QUATERT, D., 1981, Agricultural Trends and Government Policy in Ottoman Anatolia, 1800-1914, *Asian and African Studies*, 15, 69-84.
- SİLİER, O., 1981, *Türkiye’de Tarımsal Yapının Gelişimi (1923-1938)*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi (Gözlem Matbaacılık).

- ŞAHİN, A., 2007, Ondokuzuncu Yüzyıl'da Samsun'da Çiftlik Sahibi Hazinevarzadeler ile Kiracı-Köylüler Arasındaki Arazi ve Vergi İhtilafı Üzerine Bazı Gözlemler ve Sorular, *Kebikeç*, 24, 75-88.
- T.B.M.M. TUTANAK DERGİSİ, 1945a, Çiftçiye toprak dağıtılması ve çiftçi ocakları kurulması hakkında kanun tasarısı ve Geçici Komisyon raporu (1/386), Yasama Dönemi 7, Yasama Yılı 3, Cilt 17, Birleşim 54, Sıra Sayısı 97.
- T.B.M.M. TUTANAK DERGİSİ, 1945b, Yasama Dönemi 7, Yasama Yılı 3, Cilt 17, Birleşim 54, Sayfa 59-84 (14 Mayıs).
- T.B.M.M. TUTANAK DERGİSİ, 1945c, Yasama Dönemi 7, Yasama Yılı 3, Cilt 17, Birleşim 55, Sayfa 98-122 (16 Mayıs).
- T.B.M.M. TUTANAK DERGİSİ, 1945d, Yasama Dönemi 7, Yasama Yılı 3, Cilt 17, Birleşim 56, Sayfa 124-160 (17 Mayıs).
- T.B.M.M. TUTANAK DERGİSİ, 1945e, Yasama Dönemi 7, Yasama Yılı 3, Cilt 17, Birleşim 57, Sayfa 162-193 (18 Mayıs).
- T.B.M.M. TUTANAK DERGİSİ, 1945f, Yasama Dönemi 7, Yasama Yılı 3, Cilt 18, Birleşim 67, Sayfa 4-48 (1 Haziran).
- T.B.M.M. TUTANAK DERGİSİ, 1945g, Yasama Dönemi 7, Yasama Yılı 3, Cilt 18, Birleşim 68, Sayfa 51-111 (4 Haziran).
- T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945h, Yasama Dönemi 7, Yasama Yılı 3, Cilt 18, Birleşim 69, Sayfa 115-60 (5 Haziran)
- T.B.M.M. ZABIT CERİDESİ, 1934a, 1/335 numaralı İskân kanunu lâyihası ve İskân muvakkat encümeni mazbatası, Yasama Dönemi 4, Yasama Yılı 4, Cilt 23, Birleşim 68, Sıra Sayısı 189.
- T.B.M.M. ZABIT CERİDESİ, 1934b, Yasama Dönemi 4, Yasama Yılı 4, Cilt 23, Birleşim 68, Sayfa 140-60 (14 Haziran).
- T.B.M.M. ZABIT CERİDESİ, 1937a, Malatya mebusu İsmet İnönü ve 153 arkadaşının Teşkilâtı esasiye kanununun 2, 44, 47, 48, 49, 50, 61, 74 ve 75 nci maddelerinin değiştirilmesine dair kanun teklifi ve Teşkilâtı esasiye encümeni mazbatası (2/44), Yasama Dönemi 5, Yasama Yılı 3, Cilt 16, Birleşim 33, Sıra Sayısı 89.
- T.B.M.M. ZABIT CERİDESİ, 1937b, Yasama Dönemi 5, Yasama Yılı 3, Cilt 16, Birleşim 33, Sayfa 58-75 (5 Şubat).
- T.B.M.M. ZABIT CERİDESİ, 1942a, Yasama Dönemi 6, Yasama Yılı 5, Cilt 28, Birleşim 1, Sayfa 3-5 (1 Kasım).
- T.B.M.M. ZABIT CERİDESİ, 1942b, Yasama Dönemi 6, Yasama Yılı 5, Cilt 28, Birleşim 3, Sayfa 14-36 (11 Kasım).
- TEOMAN, Ö. & KAYMAK, M., 2008, Commercial Agriculture and Economic Change in the Ottoman Empire during the Nineteenth Century: A Comparison of Raw Cotton Production in Western Anatolia and Egypt, *Journal of Peasant Studies*, 35 (2), 314-334.
- TEŞKİLÂTI ESASİYE KANUNUNUN BAZI MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİNE DAİR KANUN, 1937, *T.B.M.M. Kanunlar Dergisi*, Cilt 17, 184-185.

- TEZEL, Y. S., 1994, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- TİMUR, T., 1997, *Türk Devrimi ve Sonrası*, Ankara: İmge Kitabevi.
- TOKSÖZ, M., 2009, Bölgesel Ekonominin Oluşumu: Göçebe Hayattan Ticari Tarıma Çukurova, *Toplumsal Tarih*, 191, 78-83.
- TOKSÖZ, M & Yalçın, E., 1999, Modern Adana'nın Doğuşu ve Günümüzdeki İzleri, Kafescioğlu, Ç. & Thys-Şenocak, L. (der.) *Aptullah Kuran için Yazılar* içinde, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- TURAN, İ., 2003, İsmet İnönü: Konuşma, Demeç, Mesaj ve Söyleşileri (1933-1938), www.ismetinonu.org.tr/ismet-inonu-1933-1938.htm [Erişim Tarihi: 15 Mart 2015].
- WARRINER, D., 1948, *Land and Poverty in the Middle East*, London: The Royal Institute of International Affairs.
- WARRINEER, D., 1957, *Land Reform and Development in the Middle East: A Study of Egypt, Syria, and Iraq*, London & New York: Oxford University Press.

SONNOTLAR

¹ İkincisine iyi bir örnek A. Şahin'in incelediği, Canik sancağında Hazinedar zade ailesi ile köylüler arasındaki arazi ve vergi ihtilafında devletin aldığı tutumdur. Ayrıntılar için bakınız Şahin, 2007.

² 1937 anketi dışında elimizde bu döneme ait resmi bir topraksızlık verisi yoktur. Bu sebeple, bu yazının konu aldığı dönemin (1923-1945) dışında kalıyor olsa da 1950 ve 1963 tarım sayımlarına değinmekte fayda var. 1950 Ziraat Sayımının bize sunduğu veriler arasında topraksızlık oranı ne yazık ki yoktur. 1950 sayımı çiftçi olmayan köylü ailelerinin sayısı ve oranını %15 olarak vermekteyse de çiftçi olmayan (yani toprak işlemeyen) kategorisinin topraksız kategorisi ile denk olmadığı açıktır. Zira toprak işlemeyen köylü hanelerine hayvancılık ya da balıkçılıkla geçinen haneler, zanaatkarlar, göçebeler ve köylerde ikamet eden memurlar da dahildir. Bu anlamda 1950 sayımı verilerini dolaysız bir biçimde kullanmak topraksızlık olgusunu bir miktar abartarak yansıtmaktadır (Hirsch, 1970: 239 n.14). Öte yandan, kendilerine ait arazileri olmayıp başkalarına ait topraklar üzerinde ziraat yapanlar (ortakçı ve kiracılar) tabiatıyla bu %15'lik kategori içinde değildi. 1950 sayımındaki çiftçi olmayan köylü kategorisi bu açıdan da yanıltıcıdır. 1963 Tarım Sayımını yorumlamak daha kolaydır, çünkü burada topraksızlık verisi mevcuttur. Sayımın sonuçlarına göre, kırsal hanelerin %8.79'u tamamen topraksızdır. Bakınız Başvekâlet İstatistik Umum Müdürlüğü, 1956; Devlet İstatistik Enstitüsü, 1965.

³ Buna örnek olarak Tezel (1994) verilebilir.

⁴ İstatistiki veri yokluğuna ve akademik çalışmaların sınırlılığına rağmen, alternatif kaynaklara yönelerek toprak mülkiyeti yapısına dair bazı çıkarımlarda bulunmak mümkündür. Bu alternatif kaynaklardan biri köy monografileridir. 1940'larda kaleme alınmış çok sayıda köy monografisi mevcut olduğu gibi, sonradan yapılan monografik çalışmalarda da dönem gelişmelerine atıflar bulunabilir. Çeşitli mecralarda yayımlanan köy monografilerine dayanarak yukarıda sıralanan sorulara cevap arayan bir çalışma için bakınız Kaya, 2014: 73-100.

⁵ Bu konuda daha geniş bir tartışma için bakınız Kaya, 2014: 34-6, 113-4.

⁶ Burada adı geçen çalışmalar, Şeyh Sait İsyanının ertesinde meclisten geçirilen iki kanunun bir toprak reform projesi olduğu görüşünü öne sürer. Bahsi geçen bu iki kanundan ilki 1927 tarih ve 1097 sayılı Bazı Eşhasın Şark Menatıkından Garp Vilayetlerine Nakillerine Dair Kanun, ikincisi ise 1929 tarih ve 1505 sayılı Şark Manatıkı Dahilinde Mühtaç Zürraa Tevzi Edilecek Araziye Dair Kanun'dur. İlk kanun, isyana karışanları ve ailelerini bölgeden uzaklaştırma amaçlı bir tenkil kanunu iken ikincisi bir toprak dağıtım kanunudur. Bu konuda daha geniş bilgi ve literatürün eleştirisi için bakınız Kaya, 2014: 118-37.

⁷ 1930'lar kuşkusuz hem ekonomik hem de siyasi açıdan bir kriz dönemi idi. Fakat rejimin bu krize cevaben bulduğu çözümün toprak dağıtım ya da reformu olup olmadığı tartışmaya açıktır. Tez çalışmamda ileri sürdüğüm görüş, 1930'ların krizine bulunan çözümün toprak reformu değil, buğday alımı olduğudur. Bilindiği gibi, köylüleri buğday alımı politikası "buğday kanunu" olarak anılan 1932 tarih ve 2056 sayılı Hükümetçe Ziraat Bankasına Mubayaa Ettirilecek Buğday Hakkında Kanun ile başlamış ve kriz yılları boyunca devam etmiştir. Kanunun amacı, kanun tasarısının gerekçesinde belirtildiği üzere, hububat üreticisi köylüleri piyasadaki fiyat dalgalanmalarına karşı korumaktı. Bakınız Kaya, 2014: 151-6.

⁸ 1930'lar Türkiye'sinde böyle bir etki iki cepheden gelebilirdi: *Kadro* dergisi çevresinde toplanan aydınlardan ya da (Nusret Kemal Köymen başta olmak üzere) Erken Cumhuriyet döneminin Köycü yazarlarından. Literatürde her iki akım da zikredilse de, takip ettiği siyasi çizgi ve uğradığı akıbet düşünülürse, *Kadro*'nun hükümet üzerinde böyle bir etkisinin olduğunu iddia etmek zordur. Köycü fikriyat ise daha muhtemel bir ilham kaynağı olabilir. Köycü yazının incelenmesi, Kemalistlerin toprak meselelerine bakışı konusunda yeni bir pencere açabilir. Bu konuda bakınız Kaya, 2014: 137-51, 176-83.

⁹ Detaylar için bakınız Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi, 30..10.0.0/21.123..10.

¹⁰ Vurgu bana ait.

¹¹ Birinci Köy ve Ziraat Kalkınma Kongresi raporlarından çıkan pozisyonda budur. 1938’de toplanan ve o güne kadarki en büyük tarım kongresi olan bu kongrede, toprak dağıtımı tali bir konu olmakla beraber hep üretim artışı noktayı nazarından savunuluyordu. Ayrıntılar için bakınız Kaya, 2014: 210-25.

¹² Bu tavrı en iyi örnekleyen, görüşmeler esnasında seçim bölgesi Muğla’daki durumu gündeme Şükrü Kaya’dır. Bakınız T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1937b: 71.

¹³ Ökte (1951) ve Aktar (2000) bu konuda başvurulacak iki önemli kaynaktır. Bu iki çalışmadan hareket eden bir yaklaşım için bakınız Kaya, 2014: 327-33.

¹⁴ Vurgular bana ait.

¹⁵ ÇTK tasarısının gerekçesinde büyük mülklerin diğer arazi mülkiyet kategorilerine kıyasla teknik ve ekonomik birtakım üstünlük olduğu kabul edilmesine rağmen, büyük mülkiyetin beraberinde getirdiği sosyal mahzurların bunlara galebe çaldığı düşünülmektedir. Burada ne tür sosyal mahzurların kastedildiğine aşağıda değineceğim. Gerekçe metni, şu temenni ile bitmektedir: Büyük mülklerin örneğin makineli tarım açısından sahip oldukları üstünlükler devletin işleteceği büyük çiftlikler sayesinde korunacaktır (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945a: 7).

¹⁶ Açıkça dile getirilmemiş olsa da, burada küçük mülkiyet ile bizatihi işletme arasında bir koşutluk kurulduğu açıktır. Yani küçük mülk sahiplerinin arazilerini bizzat işlediği/işleyeceği varsayılmaktadır. Buna göre, küçük köylülerin topraklarını boş bırakmak ya da ortakçıya veya kiracıya vermek temayülleri yoktur. Hükümetin küçük mülkiyet taraftarlığının altında yatan fikirlerden birinin bu olduğu pekâlâ söylenebilir.

¹⁷ ÇTK tasarısının mecliste görüşülmeye başladığı 14 Mayıs’ta ilk sözü olan Ziraat Vekili Ş.R. Hatipoğlu’nun vurguladığı hususlardan biri de buydu. Hatipoğlu’na göre, istenen nüfus artışı ancak müstakil çiftçi ailelerinin sayıca artmasıyla mümkün olabilirdi (T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945b: 62; T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1945g: 102-3).

¹⁸ Bu görüşler Geçici Komisyon raporunda da ortaya konmuştu. Bakınız TBMM Tutanak Dergisi, 1945a: 10-4.

¹⁹ Sürekli altı çizilen bir husus şudur: Köylüler, kredi alabilecekleri kurumlar olmadığı için tüccar-tefecilere mahkumdu. Yukarıda da belirtildiği gibi, Ziraat Bankası kredileri çoğunlukla hali vakti yerinde köylülere gitmekteydi, zira banka borçlarını ödemekte hep zorlanan küçük köylülere kredi vermek konusunda gönülsüzdü.

²⁰ 17. Madde üzerinde etraflıca durmaya bu yazının sınırları müsait değildir. Maddenin hazırlanışı ve kışkırttığı tartışmalar için bakınız Kaya, 2014: 303-16.

