

Türkiye’de Tarım ve İktisadi Gelişme: 1880-2000

Şevket Pamuk*

Giriş

Türkiye’de tarım, 19. yüzyıldan bu yana, ülkenin iktisadi gelişmesinde çok önemli bir rol oynadı. Ancak son otuz yılda, küreselleşme ve neo-liberal politikalar çağında tarım kesiminde önemli sorunlar yaşanıyor. İkinci Dünya Savaşı sonrasında çok partili siyasal rejime geçilmesiyle birlikte tarımsal üreticilerin sayılarının ve seçim sandığındaki ağırlıklarının da etkisiyle, tarım kesimine sübvansiyonlar ve fiyat destekleri sağlanmaya başladı. İnişli çıkışlı da olsa bu modelin 20. yüzyılın sonlarına kadar devam ettiği söylenebilir. 1980’lerden itibaren, iktisadi kriz, mali kaygılar ve dış baskıların etkisiyle eski modelin terkedilmesi gündeme geldi. Yine bu dönemde tarım kesimindeki yapısal dönüşümler, verimlilik ve üretim artışları yavaşladı. Bugün tarım kesimi düşük verimlilikle çalışıyor ve bir hayli fazla emek fazlası barındırıyor. Tarımda çalışanların sayısı son on yılda hızla azalmaya başladı. Ancak eski modelin yerine neyin konulacağı belli değil, tarım kesimi ve özellikle de yoksul üreticilerin kaderlerine terkedilmekte oldukları kaygısı yaygınlık kazanıyor.

Bu kısa yazıda uzun dönemli sayısal eğilimleri de kullanarak geç Osmanlı döneminden günümüze kadar tarımın iktisadi gelişmeye katkısını ele alacağım. Daha sonra da Türkiye tarımının ayırd edici özelliklerinden olan küçük ve orta ölçekli aile işletmelerinin çevresinde biçimlenen uzun dönemli kurumsal değişimleri ve devlet politikalarını tartışacağım.

* Prof. Dr., Boğaziçi Üniversitesi

Nüfus ve Üretime İlişkin Temel Eğilimler

Günümüz Türkiye'si sınırları içinde kalan alanla ilgili ilk tarımsal sayım, Osmanlı döneminde, 1907-8 yıllarında yapıldı (Güran, 1997a). Yıllık tarım istatistiklerinin düzenli bir biçimde yayımlanmasına ise 1920'lerde başlandı (Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), 2001 ve 2003). Bu nedenle, 1925'ten başlayarak, toplam tarımsal üretim, tarımsal iş gücü ve toplam işlenen alanlarla ilgili uzun dönemli dizilerin oluşturulması mümkündür. Bu çalışmada, bu dizileri, günümüz Türkiye'si sınırlarında kalan alan için, Osmanlı verilerinden sağlanan tarımsal ürün, takdir edilen ve toplanan tarımsal öşür vergisi dizilerine dayanarak, geriye, 1880 yılına kadar uzatacağım.

Tablo 1. Türkiye Tarımına İlişkin Temel Göstergeler, 1880-2000

Miktarlar	Endeks, 1950=100			Yıllık Büyüme Hızı			Yüzde	
	1880	1950	2000	1880	1950	2000	1880-1950	1950-2000
Toplam Nüfus, milyon	13,0	20,9	66,0	62	100	316	0,68	2,33
Kırsal Nüfus milyon	9,6	15,7	23,0	61	100	146	0,71	0,76
Tarımsal İş Gücü, milyon	4,7	7,4	7,1	58	100	96	0,65	-0,08
Kullanılan Toprak, mil.hek.	8,4	16,3	26,4	53	100	162	0,95	0,97
Toplam Tarımsal Üretim (endeks)	43	100	312	1,21	2,30			
Toprak Verimliliği (endeks)	81	100	264	0,30	1,96			
İş Gücü Verimliliği (endeks)	73	100	389	0,45	2,75			
Toprak/Emek, hek/ çalışan	2,0	2,2	3,7	89	100	168	0,17	1,04

Not: Bütün dizilerde ve hesaplamalarda Türkiye'nin bugünkü sınırları dikkate alınmıştır.

Kaynaklar: Tarımsal Üretim: 1880-1914 dönemiyle ilgili olarak Güran (1997a ve 1997b), Eldem (1970) ve diğer kaynaklardan alınan Osmanlı verilerini kullanarak yaptığım geriye dönük tahminler; 1923-2000 dönemi için, Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003. Tarımsal İş Gücü: 1880-1914 dönemi için Osmanlı nüfus dizileri ve diğer verilere dayanan tahminlerim. 1923-2000 dönemi için, 1923-1988 dönemiyle ilgili olarak, Bulutay, 1995 ve Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003. Tarımsal Toprak: 1880-1914 dönemiyle ilgili olarak Osmanlı nüfus dizileri ve diğer verilere dayanan tahminlerim; 1923-2000 dönemi için, Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003.

1880'ten bu yana Türkiye tarımında gözlenen uzun dönemli eğilimler Tablo 1'de özetleniyor. Günümüz Türkiyesini kapsayan alanların 1880'de 13 milyon olan nüfusu yaklaşık olarak beş kat artarak 2000 yılında 66 milyona yükselmiştir. Aynı dönemde, sabit fiyatlarla hesaplanan toplam tarımsal üretim hacmi dokuz kat, kişi başına milli gelir ise altı kat artmıştır.

Bu 120 yıllık dönemi, 1950 öncesi ve sonrası olarak iki alt-dönem halinde incelemek yerinde olur. 1880 ile 1950 yılları arasında, iki dünya savaşının yol açtığı yıkımlara rağmen, tarımsal üretim ve toplam nüfus düşük bir hızla da olsa yükselmiştir. Bu ilk alt-dönemde tarımsal üretimin ortalama artış hızı yılda yüzde 1'in biraz üstünde, nüfus artışı ise yılda yüzde 1'in altındadır. Her iki dünya savaşı sırasında, başta tahıl olmak üzere tarımsal üretim önemli ölçüde azalmıştır. Resmi istatistikler, her iki savaş döneminde de tahıl üretimindeki düşüşün yüzde 50'lere vardığını gösteriyor. Ancak, hükümetlerin gıda mallarını üreticiden zorla almaya çalışan politikaları nedeniyle, tarımsal üreticiler ürünlerini saklama yoluna gittikleri için, bu rakamların üretimdeki düşüşü olduğundan daha yüksek göstermesi muhtemeldir (Pamuk, 1991). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, tarımsal üretim ve toplam nüfus yılda yüzde 2'nin üzerinde bir hızla büyümeye başladı. İkinci alt-dönemde tarımsal üretimin büyüme hızı daha da yüksektir. 1980'den itibaren, her ikisi de yavaşlamış; tarımsal üretimin artış hızı nüfusun artış hızına inmiş, hatta onun gerisinde kalmıştır (Tablo 1). Bu tabloya bir bütün olarak baktığımızda, tarımsal üretimdeki uzun dönemli artışların, artan nüfusun yükselen kişi başına gıda talebini karşılayabildiğini gösteriyor. Tarımsal üretimdeki artışlar, tarımsal mallar ihracatının büyümesine de katkıda bulunmuş ve 1980'lere kadar tarımın toplam ihracat içindeki payı yüksek kalmıştır. Sonuç olarak tarım sektörü, burada incelenen dönemin büyük bir bölümünde, kent sektörünün gelişimine oldukça düşük maliyetle katkıda bulunabilmiştir.

Türkiye tarımının 20. yüzyılın sonlarına kadar görece rahat bir biçimde üretimi artırabilmesinin önemli bir nedeni, uzun bir süre nüfus yoğunluğunun düşük ve ekilebilir alanların bol olmasıdır. Ekili alanların genişlemesi, hiç kuşkusuz, 1960'lara kadar tarımsal üretimdeki artışın en önemli nedenidir. Örneğin, İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen on yılda, tarıma traktörün girişiyle birlikte, ekili alanlarda yüzde 50'nin üzerinde devasa bir artış gerçekleşti. 1960'larda artık ekilebilir toprakların sınırına dayanıldığında, yaygın tarımdan yoğun tarıma geçiş başladı. Son yıllarda ise, toprak/emek oranı, bu kez başka bir nedenle, yeniden yükselmeye başladı. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemin büyük çoğunluğunda 8 milyonun üzerinde kalan tarımsal iş gücü, son yıllarda çok sayıda erkek ve kadının kent sektörüne kaymasıyla birlikte, hızlı bir biçimde azalmaya başladı.

Yapısal Değişim

Simon Kuznets iktisadi gelişme ve büyüme sürecindeki en önemli değişikliklerden birinin emek ve diğer kaynakların tarımdan tarım-dışı sektörlere kayması olduğunu vurgular, bu sürece yapısal değişim adını verir (Kuznets, 1966). Türkiye’de de, 1880’den bu yana nüfus ve üretimdeki büyük artışlara, muazzam yapısal değişimler eşlik etmiştir. Fakat Avrupa ülkelerinin çoğundan farklı olarak, Türkiye’de iş gücünün tarımdan kent sektörüne kayması, ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlamıştır. Bu konudaki istatistikler çok sağlıklı olmasa da, 10.000’den fazla kişiyi barındıran kentlerin toplam nüfus içerisindeki payının 19. yüzyılda oldukça yavaş arttığını ve Birinci Dünya Savaşı öncesinde yüzde 24 dolayında olduğunu biliyoruz. Bu pay Birinci Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında önemli ölçüde azalmış, 1950’ye kadar yüzde 20’nin altında kalmıştır. Öte yandan, tarımın toplam istihdamdaki payı 1880’de yaklaşık yüzde 80, 1950’de ise hala bu orana yakındır. Kent sektörüne kayış, İkinci Dünya Savaşı sonrasında bile çok hızlı değildir. Tarım sektöründe istihdam edilen kişi sayısı, 1980’lere kadar yavaş da olsa artmaya devam etmiş, ancak 1990’larda mutlak olarak azalmaya başlamıştır.

Tablo 2. Türkiye’de Yapısal Değişim ve Tarım, 1880-2000

Miktar	Endeks, 1950=100			Yıllık Büyüme Hızı			Yüzde	
	1880	1950	2000	1880	1950	2000	1880-1950	1950-2000
Kırsal Nüfusun Payı, (yüzde)	74	75	35					
Tarımın İş Gücündeki Payı	82	79	35					
Tarımın Milli Gelirdeki Payı, (yüzde)	64	53	14					
Kişi Başına Milli Gelir, (1990 doları ve satın alım gücü paritesi ile)	880	1600	6600	55	100	413	0,86	2,87
Kişi Başına Tarımsal Katma Değer	750	1040	2835	73	100	227	0,45	1,65
Kişi Başına Tarım-dışı Kat. Değ.	1500	3640	9640	43	100	240	1,27	1,77

Not: Bütün dizilerde ve hesaplamalarda Türkiye’nin günümüzdeki sınırları dikkate alınmıştır.

Kaynaklar: 1880-1914 dönemi için Tablo 1’de belirtilen kaynakları kullanarak benim tahminlerim; Cumhuriyet dönemi için, Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003.

2000 yılında tarımın iş gücü içerisindeki payı hala yüzde 35'tir. Tarımın gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYİH) ya da milli gelir içerisinde payı ise İkinci Dünya Savaşı'na kadar yavaş ve sonra daha hızlı bir biçimde, 1880'de yüzde 56'dan 1950'de yüzde 53'e ve 2000'de yüzde 13'e düşmüştür (Tablo 2).

Diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye'de tarım ile kent kesimi arasındaki verimlilik ve gelir farklarının sürmesini ve iş gücünün tarımdan kent kesimine geçişinin bir hayli geç başlamasını açıklamak gerekiyor. Yanıtları hem tarımda hem de kent sektöründe arayabiliriz. Nüfus yoğunluğunun düşük, ekilebilir toprağın bol, küçük ve orta ölçekli aile çiftliklerinin güçlü olması nedeniyle, tarımsal yapıların kolayca ve hızla çözülmesi beklenemezdi. Öte yandan, devlet politikaları da Osmanlı döneminden beri aile işletmelerini desteklemişti. Osmanlı döneminde ve iki savaş arasındaki yıllarda, sanayileşmenin geç ve cılız bir biçimde başlamasının da bu sonuçta payı vardır. Ulaşım ağının zayıflığı da kentlere göçü geciktirmiş olmalıdır. Demiryolları yapımı 1860'larda başlamış, fakat Cumhuriyetin erken döneminde ivme kazanmıştır. Yine de demiryollarının yoğunluğu düşük kalmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, karayollarını temel alan yeni bir ulaşım ağının ve otomotiv sanayinin gelişmesi, kırsal alanlardan kentlere göçü, hiç kuşkusuz, hızlandırmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra köyden kente göçün ivme kazanmasıyla birlikte, ülke ölçeğinde kişi başına verimlilik, hem tarımın ve hem de tarım-dışı sektörün kişi başına verimliliğinden daha hızlı büyümüştür. Bir başka deyişle, ülke ortalaması her iki sektörden de hızlı artmıştır. Bu durum, aynı dönemde diğer Akdeniz ülkelerinde olduğu gibi, iş gücünün verimliliği düşük olan tarımdan verimliliği yüksek olan kent sektörüne kaymasından kaynaklandı. Yaptığımız basit hesaplamalar, kişi başına üretim ve gelirden 1950'den bu yana gözlenen toplam artışın üçte biri ve belki de daha fazlasının, iş gücünün tarım sektöründen kent sektörüne kayması sayesinde gerçekleştiğini gösteriyor (DİE, 2001 ve 2003; Temin, 2002).

Verimlilik Artışları, Teknoloji ve Çevre

1880'den 1950'ye kadar tarımsal üretimin yılda yüzde 1'in biraz üzerinde büyümesi, büyük ölçüde girdilerin, toprağın ve iş gücünün artmasından kaynaklanıyordu. Buna karşılık aynı dönemde, toprak ve emek verimliliğindeki artış daha sınırlı kalmıştır (her ikisinde de yılda yüzde 0,5'in altında). Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı (1914-22), Türkiye'nin nüfusunun yüzde 20'nin üzerinde azalmasına yol açtı. Bu dönemde tarımsal üretim daha da fazla, yüzde 50 oranında azaldı; ama daha sonra, nüfus artışıyla birlikte yeniden toparlandı.

Tarımsal iş gücü ve üretim, Birinci Dünya Savaşı öncesindeki düzeylerini ancak 1930'ların ortalarında yakalayabildi. Savaşlar sonrasındaki bu toparlanma, görece fiyatlardaki tarım aleyhine hareketlere rağmen, tarımın kent ekonomisini beslemeye devam ettiğini ve 1930'lardaki ilk sanayileşme dalgasını desteklediğini göstermesi bakımından çok önemlidir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan hemen sonra, tarımsal üretimin büyüme hızı, ekili alanların hızla genişlemesi sayesinde, yılda yüzde 3'ün üzerine yükseldi. Geleneksel öküz ve sabanın yerini traktör alınca, toprak verimliliğinin ve çalışan başına toprağın artışı nedeniyle, emek verimliliği daha hızlı artmaya başladı. Yeni girdilerin, sulama tekniklerinin, tarım araç ve makinelerinin, gübre ve yüksek verimlilik sağlayan tohumların kullanılması nedeniyle, toprak verimliliğinin artmaya başlaması ise ancak 1960'larda başlayacaktı. Son yarım yüzyılda üreticilerin birim toprak başına daha yüksek değer sağlayan ürünler yönelmesi de toprağın verimliliğini artırdı. 1980'den sonra ise, üretim ve toprak verimliliğindeki artış hızı yılda yüzde 2'ye geriledi. Ancak son yıllarda tarımdaki iş gücünün kent ekonomisine kayışının hızlanması nedeniyle, emek verimliliği de daha hızlı artmaya başladı. Önümüzdeki dönemde, iş gücünün tarımdan ayrılmasına bağlı olarak, emek verimliliğinin toplam üretimden ve toprak verimliliğinden daha hızlı artması beklenmelidir.

Toprak, emek ve toplam verimliliğin büyümesindeki bu uzun dönemli eğilimler, Türkiye tarımındaki teknolojik değişimin genel temposunun anlaşılmasına da yardımcı olabilir. Elimizde 1950'den önceki dönem için yapılmış nicel çalışmalar olmasa da, Birinci Dünya Savaşı'ndan önceki dönemde, özellikle ülkenin daha fazla pazara açılmış olan kıyı bölgelerinde, sınırlı ölçüde teknolojik değişim olduğunu tahmin ediyoruz. Bu dönemde pazar için üretilen ürünlere doğru bir kayma olduğunu ve Anadolu dışından gelen göçmenlerin yeni ürünleri devreye soktuklarını biliyoruz (Quataert, 1994: 852-3). İki savaş arasındaki dönemde ise, tarım tekniklerinin araştırılması ve geliştirilmesi, patates, şeker pancarı ve çay gibi yeni ürünlere geçiş, büyük ölçüde devlet ve yeni kurulan devlet çiftlikleri tarafından yönlendirildi (Tekeli ve İlkin, 1988). Ancak tarım teknolojisindeki en önemli atılım, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Marshall Planı aracılığıyla oldu. Kentleşme, giderek artan pazara yöneliş ve kentsel ve kırsal bölgeler arasındaki geniş kapsamlı ilişkiler, tarımdaki teknolojik değişimi hızlandırdı. Kullanılan araçlarda da hızlı bir değişim oldu; makine kullanımı, öncelikle de traktör kullanımı yaygınlaştı. Makineleşme ve sulamaya ek olarak, 1960'ların ve 1970'lerin önemli değişikliği, yüksek verimli yeni tohum türlerinin önce büyük ve orta ölçekli işletmeler tarafından benimsenmesi ve kısa süre içinde yaygınlaşmasıydı. Bu tohumlar sayesinde, toprağın sınırlarına ulaşılmasına karşın, toprak verimliliği ve toplam üretimde artış hızı korunabildi (Çakmak ve Zaim, 1998).

1960'lerde yaygın tarımdan yoğun tarıma geçişle birlikte, tarımsal üretimi artırmanın maliyeti de arttı. Güneydoğu Anadolu'da, Fırat Vadisi'nde devreye sokulan büyük ve yüksek maliyetli sulama projesi de (GAP) bu bağlamda önem kazandı. Bu proje, 1950'lerde bir büyük barajlar ve hidroelektrik projesi olarak başlamıştı. Daha sonraki dönemde, büyük harcamalarla sulama ve tarımsal üretim boyutları genişletilen proje, bugün daha yavaş bir hızla ilerliyor. İkinci aşamada projenin temel hedefi sulama yoluyla bölge tarımının gelişmesi ve ticarileşmesiydi. Ancak son zamanlara kadar, yerel nüfusun gereksinimlerini ve önceliklerini yeterince gözetmeyen, merkezci, kalkınmacı bir yaklaşım kullanıldı. Son dönemlerde ise, Kürt milliyetçiliğinin yükselişinin etkisiyle, Ankara hükümetleri projeyi büyük ve yoksul bir bölgenin toplumsal ve iktisadi yapısını geliştirmeye yönelik bütünsel bir kalkınma programı olarak tanımlamaya yöneldiler. Bugün dünyanın en büyük ve en iddialı bölgesel kalkınma projeleri arasında görülen GAP, tarım, enerji, ulaşım, kentsel ve kırsal altyapı gibi kalkınmayla ilişkili geniş bir yelpaze içinde büyük yatırımları içeriyor. Ancak Ankara'daki planlayanlar ile projeden yararlanması beklenen yerel Kürt halkın üzerinde görüş birliğine vardıkları bir vizyon olmaması, projeden sağlanacak yararı ciddi bir biçimde sınırlıyor (Çarkoğlu ve Eder, 2005).

Türkiye'de son dönemde doğal kaynakların uygunsuzca kullanılması ve ekosistemin kaldırabileceğinin üstünde atığın bırakılması nedeniyle ortaya çıkan çevresel bozulma önemli bir sorun haline geldi. Tarımda kimyasalların ve böcek ilâçlarının aşırı kullanımı, büyük ölçekli sulama projeleri ve yeraltı su kaynaklarının hesapsızca kullanılması, kırsal bölgelerdeki sorunları daha da ağırlaştırıyor. Çevre sorunları ile ilgili olarak ayrıntılı yasal düzenlemeler yapıldı, ancak bu yasalar büyük ölçüde kâğıt üzerinde kaldı. Son yıllarda, özellikle tarım sektöründe pazara yönelik yeniden yapılandırma programlarının ağırlık kazanması sonrasında, tarımsal ürünlerin genetik çeşitliliğinin korunması da önemli bir sorun haline geldi (Aksoy, 2005). Bir diğer sorun da, toprağın uygunsuz kullanımı, sulama, otlak ve ormanların yok edilmesi nedeniyle yaşanan toprak erozyonudur. Her yıl önemli miktarlarda nitelikli toprak kaybediliyor. Toprak erozyonununun yol açtığı verimlilik kayıplarının önümüzdeki dönemde giderek daha önemli bir sorun olması beklenmelidir.

Kurumsal Değişim ve Küçük Köylü Üretimi

Son iki yüzyılda Türkiye tarımında geniş kapsamlı kurumsal değişimler oldu. 19. yüzyıldaki en önemli değişimlerden biri, 1840'lardaki Tanzimat reformlarının ardından, kırsal bölgelerde güvenliğinin artmasıdır. Artan güvenlik, kırsal nüfusun dağlık ve uzak bölgelerden ayrılarak yeni yeni ortaya çıkan ulaşım ağlarına ve

kentsel pazarlara daha yakın verimli ovalara ve vadilere yerleşmelerini sağladı. Bu önemli değişim, hiç kuşkusuz, tarımsal verimliliğin ve üretimin artışına katkıda bulundu. 19. yüzyılda tarım kesimi, ayrıca, ulaştırma devriminden, hem yerel hem de uluslararası düzeyde pazarların giderek bütünleşmesinden ve serbest ticaretten de yararlandı. Sözcüğü, ithal edilen ucuz tekstil ürünlerinin, pamuklu iplik ve kumaşın ülkenin uzak bölgelerinde bile erişilebilir olması, kırsal nüfusun tarımda daha fazla uzmanlaşmasını ve piyasalara yönelmesini destekledi.

Uzun dönemde önemli etkisi olan kurumsal değişimlerden biri de, yavaş olsa da tarımsal alanlarda özel mülkiyeti tanıyan ve güvence altına alan 1858 Arazi Kanunnamesidir. Bu tarihe kadar, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki tarımsal alanların çoğu devlet mülkiyetindeydi. Köylü aileler, bu topraklar üzerinde kullanım hakkı olan kiracılar konumundaydı. Osmanlı devleti, 1867'de, tarımsal alanların yabancılara satışına da izin vermeye başladı. Bu yasa, başlangıçta Batı Anadolu'daki büyük miktarda verimli toprağın Avrupalılara satılmasına yol açtı. Ancak, köylü aile işletmelerinin varlığını sürdürmesi ve ücretli işçi bulunmasındaki zorluklar nedeniyle, Avrupalı yatırımcılar bir süre sonra bu toprakları elden çıkarmak zorunda kaldılar.

Yüzyıllar boyunca, devletin kırsal bölgelerdeki tek temsilcisi vergileri toplayan mültezim olmuştu. Osmanlı devleti 1880'den sonra tarım sektörünün modernize edilmesiyle daha yakından ilgilenmeye başladı. 1888'de kurulan Ziraat Bankası, özellikle Anadolu'nun daha fazla ticarileşmiş bölgelerinde, orta ve büyük ölçekli işletmelere kredi kullanıma başladı. Tarımsal teknik elemanların yetiştirilmesi için kurulan okulların yanı sıra, pazar için üretilen yeni ürünlerin, tohum ve tekniklerin devreye sokulmasıyla, pazara yönelik süreci desteklendi (Quataert, 1994). Ancak bu çabalar, Birinci Dünya Savaşı'na kadar, daha fazla pazara yönelen kıyı bölgeleriyle sınırlı kaldı. 1875-6 yıllarındaki borç krizinin ardından derinleşen mâli sıkıntılar, bu çabaların daha geniş ölçekli olmasını engelledi.

Öteden beri büyük ölçekli mülkiyetin hüküm sürdüğü Güneydoğu'daki Kürt bölgesi ve Çukurova ile Söke gibi 19. yüzyılda ekime açılan verimli ovalar bir yana bırakılırsa, küçük ve orta ölçekli işletmeler büyük ölçüde Türkiye tarımına hâkim oldular. Bu sonucun en önemli nedenleri nüfus yoğunluğunun düşük olması ya da ekilebilir toprakların varlığı ve devletin aile işletmelerini desteklemesidir. Osmanlı devleti, büyük toprak sahipleriyle karşılaştırıldığında daha kolay vergilendirilebilir olduğu ve merkezi devlete daha az sorun çıkartacağı için, küçük köylü üretimini destekledi. Kırım Savaşı'ndan ve özellikle 1870'lerden sonra, Balkanlar, Kırım ve Kafkasya'dan gelen milyonlarca müslüman göçmenin Anadolu'daki küçük arazilere yerleştirilmesi de, küçük köylü tarımını güçlendirdi.

Ekilebilir boş alanların varlığı da, hiç kuşkusuz bu iskân politikalarını kolaylaştırdı (Karpat, 1985: 60-85; Keyder, 1987: 117-40). Birinci Dünya Savaşı'ndan önceki dönemde, Anadolu tarımının pazarlara ve ihracata yönelimi, büyük ölçüde, küçük ve orta ölçekli aile işletmeleri tarafından gerçekleştirildi. Yıl boyunca ücretli işçi çalıştıran büyük ölçekli çiftliklerin sayıları azdı. Tarımda ücretli işçi istihdam edilmesi, pamuk ve pazar için üretilen bir kaç diğer ürünle ve hasat mevsimiyle sınırlı kaldı. Adana ve Batı Anadolu bölgesindeki büyük ve orta ölçekli pamuk çiftlikleri, daha yoksul Doğu Anadolu bölgesinden gelen çok sayıda mevsimlik işçiyi çalıştırıyorlardı. 20. yüzyıl başlarında Batı Anadolu'nun daha fazla ticarileşmiş yörelerinde, Çukurova ve Doğu Karadeniz'de, tarımsal üretimin en az yarısı ihracata yönlendiriliyordu. Tahıl üreten Orta Anadolu'nun pazara yönelimi ise, 1890'larda, bu bölgeyi İstanbul ve İzmir limanlarına bağlayan demiryollarının inşasından sonra belirgin bir biçimde hızlandı. Buna karşılık, Doğu Anadolu'da tarımın ticarileşmesi, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki döneme kadar oldukça sınırlı kaldı (Pamuk, 1987: Bölüm 4; Guran, 1998; Quataert, 1994).

Anadolu tarımının pazarlara yönelme eğilimi, iki savaş arasındaki dönemde tersine döndü. Bu dönemde, ekonominin diğer sektörleri gibi, tarım da içine kapandı. Birinci Dünya Savaşı'ndaki ve sonrasındaki büyük nüfus kayıpları ve tarımın pazarlara yöneliminde önemli katkıları olan Rum ve Ermeni köylülerinin Anadolu'dan ayrılmaları, bu sonuçta önemli rol oynadı. 1920'lerin sonlarına gelindiğinde, Birinci Dünya Savaşı öncesinin kişi başına tarımsal üretim ve kişi başına ihracat düzeylerine ulaşılmıştı; ancak, 1927 yılından itibaren göreceli fiyatların keskin bir biçimde tarımın aleyhine dönmesi, pazara daha fazla yönelen üreticileri olumsuz etkiledi. Büyük Bunalım'a tepki olarak, kentlerde devlet eliyle sanayileşme stratejisi benimsendi. Ancak, nüfusun yüzde 80'inin yaşamakta olduğu kırsal bölgeler için fazla birşey yapılmadı. 1930'ların başlarında buğday için fiyat destekleme programları başlatıldı; ancak, satın alınan buğday miktarı çok sınırlı kaldı. Sonuçta, yerel buğday fiyatları uluslararası fiyatları yakından izledi ve İkinci Dünya Savaşı yıllarına kadar toparlanamadı. Cumhuriyetin erken dönemlerinde, iki dünya savaşı arasında gerçekleştirilen en büyük kamu yatırımları, ülkenin doğu yarısındaki demiryolu inşaatlarıdır. Bu çaba, bu bölgelerdeki buğday üreticilerinin ortaya çıkmakta olan ulusal pazara katılmalarına yardımcı oldu (Pamuk, 2001). Devletin tarımı modernize etme çabaları iki savaş arasındaki dönemde de devam etmekle birlikte, bütçe sorunları nedeniyle yine sınırlı kaldı. Ancak nüfusun toparlanması sayesinde, tarımsal üretim 1930'lar boyunca artmaya devam etti (Pamuk, 2001).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra çok partili seçim sistemine geçilmesiyle birlikte, seçmen kitlesinin dörtte üçünü oluşturan tarımsal üreticiler, siyasal

güç değilse de siyasal nüfuz kazanmış oldular. Demokrat Parti'nin 1950'deki seçim zaferi, kırsal nüfusun talep ve tercihlerine daha fazla duyarlı olan yeni bir kurumsal değişim ve devlet politikaları dönemini başlattı. 1950'lerde, devletin tarımsal destekleme programlarının kapsamı hızla genişletildi. Karayolları ağının geliştirilmesi, yasal değişiklikler, daha iyi işleyen bir yargı düzeni İkinci Dünya Savaşı sonrasında tarımın giderek pazara yönelmesine katkıda bulundu.

1950'lerden bu yana, özellikle daha fazla ticarileşmiş bölgelerdeki tarımsal üreticiler, iktisadi çıkarlarına göre oy kullanıyorlar. Bu davranış, politikacıları bütçe kaynaklarını öncelikle nüfusun en büyük bölümünü oluşturan tarımsal üreticiler için kullanmaya yöneltti. Devletin destekleme alım programları ve tarımsal girdilerde sübvansiyon yoluyla fiyatları tarım lehine çevirmesiyle, kırsal nüfusun ulusal pazara katılımı ivme kazandı. 1960'larda, yerel pazara yönelik sanayileşme doruğa ulaştığında, kırsal alanlar, tarım araç ve makineleri kadar, tekstil ve gıda sanayileri ve dayanıklı tüketim malları için de önemli bir pazar haline gelmişti. Bu politikalar küçük ve orta ölçekli aile işletmelerini de güçlendirdi. Yıl boyunca işçi çalıştıran büyük ölçekli çiftlikler ülke ölçeğinde istisnai bir kategori olarak kaldı. Sadece Güneydoğu'daki Kürt bölgesinde, aşiret reislerinin aşiret arazisini kendi adına tescil ettirdiği ve varolan kiracıları topraklarından atabildiği yerlerde bu tür işletmelerin sayıları artabildi.

Kırsal bölgelerde küçük ve orta ölçekli aile işletmelerinin hâkimiyeti, Osmanlı döneminin bir mirasıdır. Bu miras, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Osmanlı'nın diğer bir mirasıyla, toprakta devlet mülkiyetiyle birleşerek, hızlı kentleşme sürecinde yaşanan eşitsizlikleri törpüleyici bir rol oynamıştır. Kırlardan kentlere göç edenlerin çoğu, beraberlerinde getirdikleri sınırlı kaynaklarla devlete ait araziler üzerinde gecekondular inşa ettiler ve kısa bir süre içinde bu konutların mülkiyetini elde ettiler. Böylece kentlerdeki konut sorununa düşük maliyetli bir çözüm ortaya çıktı. Ancak 1980 sonrasında, küreselleşme sürecinin ilerleyen aşamalarında, ücretler milli gelir artışlarının gerisinde kalmaya başlayınca, kent sektöründeki eşitsizlikler artmaya başladı. İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana kırsal alanlardaki küçük ve orta ölçekli toprak mülkiyetinin gücü, tarım ile tarımdışı kesimler arasındaki büyük ve sürekli verimlilik ve gelir farklılıklarına rağmen, iş gücünün kırlardan kentlere doğru akışını yavaşlatmıştır.

Buna karşılık, 1980'de başlayan küreselleşme döneminde, hükümetler yavaşça ve gönülsüzce de olsa, İkinci Dünya Savaşı sonrasında geliştirilen destek programlarını kaldırmaya ve tarım sektörünü ve sayıları gitgide azalmakta olan üreticileri piyasa güçlerinin etki alanına terk etmeye başladılar. Bu önemli değişikliğin bir nedeni tarımsal üreticilerin sayıları azaldıkça siyasal güçlerinin de gerilemesiydi. Bunun yanısıra, bütçe ve borç sorunları ile karşı karşıya kalan

hükümetler IMF gibi uluslararası kuruluşlardan gelen mali disiplin taleplerine daha fazla duyarlı davranmaya başladılar. Böylece tarımın önemi azalırken, kimi kırsal alanlarda turizm ve imalât gibi tarım-dışı etkinlikler yaygınlaşmaya başladı.

Bugün tarımdaki iş gücünün büyük çoğunluğunu, sayıları 3 milyonu aşan aile işletmelerinde çalışan ve ülkenin en yoksul kesimleri arasında yer alan insanlar oluşturuyor. Ülkenin en yoksul kesimlerinin kırsal alanlarda yaşamaları, sadece tarımdaki düşük verimlilikten kaynaklanmıyor. Eğer kent sektörü son yarım yüzyılda daha hızlı büyüyebilseydi, daha fazla iş gücü kırsal alanları terk etmek durumunda kalacak, tarım kesimi daha hızlı dönüşebilecekti. Ayrıca, hükümetlerin geçmişte kırsal nüfusa sundukları eğitim olanaklarının çok sınırlı kaldığını da unutmamak gerekir. Günümüzdeki kırsal iş gücünün büyük bir bölümünü, kent sektöründe istihdam şansı sınırlı olan az eğitilmiş erkek ve kadınlar oluşturuyor. Önümüzdeki dönemde, kırsal alanlardaki iş gücünün ve yoksulluğun azalma hızı, tarımın ne ölçüde ve hangi yönde kurumsal değişim göstereceğine, eğitim ve sermaye için ne ölçüde çekim alanı olacağına bağlı.

Sonuç

Bu yazıda Türkiye tarımınının geçmişini incelemek üzere uzun dönemli bir perspektif benimsedik. Bu çerçevede Türkiye'yi 'yoksul ve geç kalmış' bir Akdeniz ülkesi olarak nitelendirmek doğru olur. Ele alınan dönemin tamamında değilse de büyük bir bölümünde gözlenen bir dizi önemli özellik saptadık. İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar Türkiye tarımının en önemli özelliklerinden biri, düşük nüfus yoğunluğu ile yüksek toprak/emek oranıdır. Bu özellik, en azından ekilebilecek toprakların sınırlarına ulaşıldığı 1960'lara kadar, tarımsal üretimin düşük maliyetlerle artırılmasına olanak tanıyarak, tarıma ve daha genel olarak iktisadi gelişmeye önemli bir destek sağladı. Böylece son dönemlere kadar, tarımsal üretim, büyük yatırımlar yapılmaksızın, nüfustan daha hızlı artabildi. Sanayileşmenin diğer Avrupa ülkelerinden daha geç başlamasının yanı sıra, düşük nüfus yoğunluğu ve yüksek toprak/emek oranları da tarımdan kent ekonomisine geçişin gecikmesine yol açan etkenler arasındadır. İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar, tarımın toplam iş gücündeki payı yüzde 80'in üzerinde kalmış; kaynakların tarımdan kent sektörüne kayması ivme kazanmamıştır. Türkiye tarımının önde gelen ve diğerleriyle ilişkili bir başka özelliği de, küçük ve orta ölçekli işletmelerin önemli payı ve rolüdür. Bu aile işletmeleri, Birinci Dünya Savaşı'na kadar ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, tarımın giderek daha fazla ticarileşmesine, pazara yönelmesine öncülük ettiler. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde, bu aile işletmeleri devletten çeşitli destekler de sağladılar. Ancak son dönemde, neoliberal politikalar doğrultusunda, bu programların çoğu terk edilmekte.

Yazının belli başlı sonuçlarını özetlemek amacıyla, tarımın Türkiye’de iktisadi gelişmeye yaptığı katkıların tekrar altını çizmek yararlı olur:

1- Türkiye’de tarım, 1880’den bu yana, büyüyen ve geliri artan nüfusun oldukça hızlı büyüyen gıda maddeleri ihtiyacını sağlamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar toprağın bol olması, bu sonuca görece düşük bir maliyetle ulaşılmasını sağlamıştır.

2- 1980’de iç pazara yönelik sanayileşmenin sona ermesine kadar, ülkenin ihracatının ve döviz gelirlerinin büyük çoğunluğunu tarım sağlamıştır. Daha sonraki dönemlerde ihracata imalat sanayinin ürünleri hâkim olurken, tarımın payı hızla azalmıştır.

3- İş gücünün tarımdan sanayi ve hizmet sektörlerine kayma süreci, İkinci Dünya Savaşı’na kadar yavaş ilerlemiştir. Tarım ile tarım-dışı kesimler arasındaki büyük verimlilik farkları nedeniyle, iş gücünün kent kesimine kayışı, o tarihten sonra sağlanan kişi başına gelir artışlarında önemli bir rol oynamıştır.

4- Tarımın tasarruflara ve sanayi için sermaye birikimine en önemli katkısı, görece fiyatların kent sektörü lehine değişmesi nedeniyle, iki savaş arasındaki dönemde gerçekleşmiştir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde, ürün destekleme programları ve tarıma yapılan sübvansiyonlar nedeniyle, tarımın kent sektöründeki sermaye birikimine katkısı sınırlıdır.

5- Tarımda verimliliğin ve gelirlerin artışı, tarım kesiminin sanayi sektörünün ürünlerine olan talebinin genişlemesini sağladı. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, devletin görece fiyatları tarımsal üreticiler lehine yönlendirmesi, tarımsal nüfusun ulusal pazara katılımına ivme kazandırdı. Tarımın iş gücü ve milli gelir içindeki payının giderek azalması, önümüzdeki dönemde tarım kesiminden gelen talebin öneminin azalmaya devam edeceği anlamına geliyor.

Bugün tarım ve tarım-dışı sektörler arasındaki büyük ve sürekli ortalama gelir ve verimlilik farklarına rağmen, tarım kesimi toplam iş gücünün yaklaşık yüzde 30’una istihdam sağlamaya devam ediyor. Bunun çok büyük bölümünü, 3 milyon civarındaki küçük ve orta büyüklükteki aile işletmesinde kendi hesaplarına çalışan insanlar oluşturuyor. Ülkedeki yoksul insanların büyük çoğunluğu kırsal alanlarda yaşıyor ve tarım sektöründe istihdam ediliyor. Bu nüfusun ve tarımsal iş gücünün büyük bir bölümü, kent sektörüne kıyasla çok daha sınırlı düzeyde eğitim alabilmiş ve yaş ortalamaları giderek yükselen kadın ve erkeklerden oluşuyor. Bu tabloya bakarak yarım yüzyılı aşan göç ve kentleşme sürecinin çok da hızlı bir tempoda ilerlemediğini söylemek mümkün. Ancak bu durum sadece

tarım kesiminin performansı ile açıklanamaz. Eger kent ekonomisi daha yüksek bir büyüme temposu yakalayabilmiş olsaydı, kırlardaki nüfusa daha iyi eğitim verilebilseydi, bugünkü tablo çok daha farklı olurdu, hiç şüphesiz.

Önümüzdeki dönemde Türkiye ile çoğu Avrupa Birliği ülkesi arasındaki toprak ve emek verimliliği farklarının kapanabilmesi ve Türkiye'nin kişi başına gelir düzeyinin Avrupa Birliği ortalamalarına yaklaşabilmesi için, bugün tarımda istihdam edilen iş gücünün büyük bir bölümünün sanayi ve hizmetler sektörlerindeki daha verimli alanlara geçmeleri gerekiyor. Bu sonuca ulaşılabilmesi için, kentsel nüfusun yanı sıra kırsal nüfusun da daha nitelikli eğitim alabilmesi ve tarım sektörünün önemli kurumsal değişimler geçirerek tarım dışından daha fazla sermaye çekebilmesi gerekiyor.

Son otuz yılda, küreselleşme ve neo-liberal politikalar çağında tarım kesiminde önemli sorunlar yaşanıyor. 1980'lerden itibaren, iktisadi kriz, mali kaygılar ve dış baskıların etkisiyle devletin tarım kesimine çeşitli fiyat destekleri sağladığı modelin terkedilmesi gündeme geldi. Bugün belki de en önemli sorun, son dönemin dünya koşullarında sürdürülmesi mümkün olmayan eski politikalar terkedilirken, siyasal iktidarlar tarafından bunların yerine güçlü bir alternatifin konulamamasıdır. Bu durumda Türkiye tarımının geleceğini mali kaygılar ve dış baskılar yönlendirmeye devam ediyor. Oysa bugün tartışılması gereken, daha fazla eğitim görmüş, bilgi ve beceri ile donanmış, daha fazla ve çeşitli girdi kullanan, daha yüksek verimli çalışan bir tarım kesimine doğru nasıl yol alınabileceği olmalıdır.

Kaynakça

Aksoy, Z. (2005) 'Biodiversity and Biotechnology in the Agricultural Sector', F. Adaman ve M. Arsel (editörler), *Environmentalism in Turkey, between Democracy and Development?*, Aldershot: Ashgate, s. 235-48.

Bulutay, T. (1995) *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, Ankara: International Labour Office.

Çakmak, E., Zaim, E. (1998) 'Türkiye Tarımında Toprak ve Emek Verimliliği', T. Bulutay (editör), *Türkiye'de Tarımsal Yapı ve İstihdam içinde*, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü, s. 321-351.

Çarkoğlu, A. ve Eder, M. (2005) 'Development alla Turca: The Southeastern Anatolia Development Project (GAP)', F. Adaman ve M. Arsel (editörler), *Environmentalism in Turkey, between Democracy and Development? içinde*, Aldershot: Ashgate, s. 167-84.

Eldem, V. (1970) *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, İstanbul, İş Bankası Yayınları.

Güran, T. (editör) (1970) Osmanlı Döneminde Türkiye'nin Tarım İstatistikleri, Ankara, Devlet İstatistik Enstitüsü.

----- (1997) Osmanlı İmparatorluğu'nun İlk İstatistik Yıllığı, 1897, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü.

----- (1998) 19. Yüzyıl Osmanlı Tarımı, İstanbul, Eren Yayınları.

Karpat, K. E. (1985) Ottoman Population, 1830-1914: Demographic and Social Characteristics, Madison, Wisc.: University of Wisconsin Press.

Keyder, Ç. (1987) State and Class in Turkey: A Study in Capitalist Development, Londra ve New York: Verso.

Kuznets, S. (1966) Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread, New Haven, Conn.: Yale University Press.

Quataert, D. (1994) 'The Age of Reforms, 1812-1914, Agriculture', H. İnalcık ve D. Quataert (editörler), An Economic and Social History of the Ottoman Empire, 1300-1914 içinde, Cambridge: Cambridge University Press, s. 843-87.

Owen, R. ve Pamuk, Ş. (1998) A History of the Middle East Economies in the Twentieth Century, Londra ve Cambridge, Mass.: I. B. Tauris Publishers ve Harvard University Press.

Pamuk, Ş. (1987) The Ottoman Empire and European Capitalism, 1820-1913: Trade, Investment and Production, Cambridge ve New York: Cambridge University Press.

----- (1991) 'War, State Economic Policies and Resistance by Agricultural Producers in Turkey 1939-1945', J. Waterbury ve F. Kazemi (editörler), Peasant Politics in the Modern Middle East içinde, Miami, Fla.: University Presses of Florida, s. 125-42.

----- (2001) 'Intervention during the Great Depression: Another Look at Turkish Experience', Ş. Pamuk ve J. Williamson (editörler), The Mediterranean Response to Globalisation Before 1850 içinde, Londra ve New York: Routledge, s. 321-39.

----- (2006) 'Estimating Economic Growth in the Middle East since 1820', The Journal of Economic History, 66: 809-18.

Tekeli, İ. ve İlkin, S. (1988) 'Devletçilik Dönemi Tarım Politikaları, Modernleşme Çabaları', Ş. Pamuk ve Z. Toprak (editörler), Türkiye'de Tarımsal Yapılar 1923-2000 içinde, Ankara: Yurt Yayınları, s. 37-89.

Temin, P. (2002) 'The Golden Age of European Growth Reconsidered', European Review of Economic History, 6: 3-22.

Türkiye Devlet İstatistik Enstitüsü (2001) Agricultural Indicators 1923-1998, Ankara.

----- (2003) Statistical Indicators 1923-2002, Ankara.

Zaim, O., Çakmak, E. (1998) 'Türk Tarımında Etkinlik: Eğilim ve Karşılaştırmalı Analiz', T. Bulutay (editör), Türkiye'de Tarımsal Yapı ve İstihdam içinde, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü, s. 353-77.