

1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Uygulanması

Mehmet KAYIRAN*
Mustafa Yahya METİNTAŞ†

Received/Geliş: 11.04.2018
Accepted/Kabul: 30.11.2018

Öz

Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşunun erken yıllarından itibaren ekonomik gelişimini sağlayabilmek ve siyasal ilerleme kaydedebilmek amacıyla toprak reformu ve tarım kesiminin kalkındırılmasını milli bir mesele olarak kabul etmiştir. Bu araştırmada, "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (ÇTK)"nin iktisadi sorunların çözümüne olumlu ve olumsuz katkıları değerlendirilmiş, uygulamaların sonuçlarının gelecekte oluşan siyasi, sosyal ve iktisadi hayatın şekillenmesindeki yansımaları tartışılmıştır. Uzun dönem süren hazırlıklardan sonra 11 Haziran 1945 tarih ve 4753 sayılı "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu" Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde sert ve yoğun tartışmalardan sonra kabul edilmiştir. Sekiz bölümde toplanmış olan 66 maddeden oluşan tasarıda "Toprağı işleyenlerin ona sahip olması, toprağa sahip olanların da topraklarını işlemesi esası üzerinden Türkiye yürümek zorundadır" ifadesi ilke edinilmiştir. Ayrıca, dağıtılan arazinin sürekli işletilmesi için de gerekli donatımın devlet tarafından sağlanacağı belirtilmiştir. Ancak ÇTK'deki düzenlemeler, çeşitli nedenlerle hayata geçirilememiş, yeterli toprak dağıtımı yapılamamış, dağıtım yapılan çiftçilere de fonlar yetersiz olduğundan makine-donatım ve kredi desteği verilememiştir. Böylece küçük ve verimsiz toprak sahibi çiftçi sayısı artmıştır. İşletme büyüklükleri açısından verimli olmayan bölünmeler toprakların kiralama veya satış yoluyla varlıklı arazi sahiplerinin eline geçmesine imkân vermiş, amacın neredeyse tam tersi hâsıl olmuştur. Sonuç olarak, ÇTK, özünde haklı ve içerik olarak doğru, ama yeterli fonlarla ve ek yasal düzenlemelerle desteklenmediğinden uygulamada yararsız kalmış; Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) iktidarının iktisadi, siyasi ve sosyal açıdan beklentilerini de karşılayamamıştır. Bu kanun büyük toprak sahiplerini tedirgin etmiş, parti içindeki muhalefeti güçlendirmiş ve Demokrat Parti (DP)'nin kurulmasına yol açan faktörlerden biri olarak da tarihe geçmiştir.

Anahtar kelimeler: Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, Türk Tarımı, Tek Parti Dönemi.

A Law Making the Farmer a Land Owner (1945) and it's Implementation

Abstract

Republic of Turkey, from the early years of the organization, in order to ensure the economic development of the country and to progress politically, adopted the project of land reform and the idea of the improvement of agricultural sector as a national priority. In this research, "the Farmer Grounding Law (FGL)"s positive and negative contributions to the solution of economic problems were evaluated and the effects of the results of the applications in the political, social and economic life were discussed. In Turkey, the general conviction that land reform is needed, have been included in the program of the ruling Republican People's Party, legalization reform efforts also continued during the Second World War. After long term preparations, the Law No. 4753 dated June 11, 1945, FGL was adopted after long and intensive discussions in the Grand National Assembly of Turkey. The bill consists of 66 article collected in eight chapters, "Turkey must have a perception of those cultivating the land must have it and the ones who has the land must cultivate it" adopted as the principle basis. It is also stated that the state will provide necessary equipment for the continuous operation of the distributed land. However, the regulations in the FGL cannot be passed on enough due to various reasons, sufficient land allocation could not be made and machine-equipment and credit support could not be provided for the distributed farmers because the funds were insufficient. As the lands to be distributed were not mechanized, the number of small and inefficient land-possessed farmers increased. These divisions allowed land to be sold to wealthy landowners through renting or selling, with the goal being almost the opposite. Thus, the Law of Land Reform, legitimate in essence and justifiable in content, owing to the lack of necessary financial support and legal arrangements, could not be put into practice adequately and failed to meet the economic, political and social aspiration of the Republican People's Party (CHP). This law has also disquieted the landed gentry and strengthened the opposition movement within the party, which was recorded as one of the factors leading to the establishment of the Democrat Pary (DP) in history.

Key words: The Law on Distribution of Land to Farmers, Turkish Agriculture, Single-Party Period

* Dr. Öğretim Üyesi; Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü, Eskişehir; ORCID No: 0000-0002-1387-8117

† Dr. Öğretim Üyesi; Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü, Eskişehir; mmetintas@hotmail.com, ORCID No: 0000-0003-4359-7663
(Makale türü: araştırma makalesi)

Giriş

Toprak reformu, toplum içinde her kesimden insan ilişkilerini iyileştirmeyi, mülkiyet dağılımını düzenlemeyi, ekonomik hayata katkı sağlamayı, tarımsal üretimi arttırmayı, böylece tarım kesiminde faaliyet gösteren halkın vatandaşlık hak ve özgürlüklerinin genişletilmesi amacıyla yönelik bir hukuki düzenleme olarak yorumlanabilir. Bu anlamda toprak reformu, az gelişmiş veya kalkınmakta olan ülkelerde ekonomik gelişimi güçlendirme ve hızlandırmanın yanı sıra kırsal bölgelerde yaşayan halk kesimlerinin hayatını ve refah düzeyini etkileyen sosyal bir değişim süreci oluşturur. Bu süreç ekonomisi tarıma dayalı ülkelerin tarımsal işletme ve siyasi iktidar ilişkilerini etkileyen ekonomik ve siyasal bir değişimin de aracını oluşturur. Çünkü toprakla onu işleyenler arasındaki hukuki ilişkileri yeniden düzenleyen bir reform hareketi, ülkenin toplumsal ve siyasal yapısında da zorunlu olarak değişimler yaratır (Aksoy, 1971: 132 – 136). Özellikle az gelişmiş ülkelerde sanayi sektörü yeteri kadar gelişmemiş olduğu için büyük toprak sahipleri iktisadi gücü en yüksek sınıfı meydana getirirler. Toprak sahibine iktisadi güç ile birlikte toplumsal itibar ve siyasal nüfuz da kazandırır. Böylece büyük toprak sahipleri bir yandan iktisadi baskı grubu olarak siyasal iktidarı etkileme imkânı bulurlar, diğer yandan da topraksız veya yeteri kadar toprağı olmayan tarımsal nüfus üzerinde fiili bir üstünlük ve hâkimiyet kurabilirler. Büyük toprak sahipleri üstünlüklerinden istifade ederek iktisaden kendilerine bağlı kitlelerin siyasi eğilimlerini ve seçmen olarak tavırlarını etkileyebildikleri de açıktır. Sonuçta toprak mülkiyetinin dağılışının adaletsiz ve dengesiz olduğu ülkelerde devlet ile vatandaş arasında fiili bir otorite girmiş olur (Tezel, 2002: 359 – 362).

Yukarıda konu edilen işleve göre “toprak ve ziraat reformu”, toprak ile işleyenler arasındaki hukuki ilişkilerin iyileştirilmesini sağlayacak tedbirlerin önceki döneme göre kökten değişikliklerle yeniden düzenlenmesi olarak tarif edilebilir. Konu edilen hukuki ilişkilerin hangi durumlarda iyileştirilmiş sayılacağına karar vermek ise, daha çok siyasal bir tercih konusudur (A.g.e.: 370 – 382). Toprak reformu, toprak üzerindeki mülkiyet hakkının yaygınlaşması sonucunu doğurarak yani, büyük toprak sahiplerinin iktisadi ve fiili üstünlüklerini azaltarak, siyasal gücün belli bir azınlıktan çoğunluğa doğru kaymasına yol açabilir. Böylece adalet ve insani diğer değerler göz önüne alınarak demokrasi ve ekonominin kuralları çerçevesinde hazırlanmış kapsamlı bir toprak reformu, siyasal sonuç olarak tarım kesiminde çalışan geniş kitlelere bağımsızlık kazandırmak suretiyle siyasal demokrasinin güçlenmesini de sağlayabilir.

Bu noktada, toprak reformu, özel mülkiyetteki büyük tarım topraklarının, sahiplerinin elinden paralı veya parasız alınıp parçalanarak, topraksız veya az topraklı çiftçi ailelerine dağıtılması olarak dar bir çerçevede değerlendirmek yanlış olur. Zira böylesi slogan düzeyli bir anlayış reformu, sadece toprak dağıtmaktan ibaret saymakta, buna karşılık toprağım verimli kılınması, pazarlama, kooperatifler içinde örgütlenme unsurlarını gözden uzak tutmaktadır

(Mülayim, 1967: 58-60). Hâlbuki toprak reformu, yapısal bozuklukları tamir etmeli ve böylece parçalanmış küçük toprak parçalarını birleştirmeli, ayrıca miras veya satış yoluyla tekrar parçalanmalarını önlemeli, kira ve ortakçı ilişkilerini korumalıdır. Nitekim dar anlayış çerçevesinde yapılan toprak reformlarının başarılı olmadığı tecrübe edilmiştir.

Karaömerlioğlu'na göre Türkiye Cumhuriyeti'nin kapsamlı bir amaçla yola çıkılan toprak reformu konusu yeterince açıklığı kavuşmamış olmasına karşın, üzerinde çok şey yazılıp, çok şey söylendiği halde, Tek Parti yönetiminin "hangi zihniyet ve siyasi gerekçelerle bir toprak reformu hedeflediği" üzerinde çok daha az durulmuştur. Ancak bu durum; CHP yönetiminin "başat ideolojik ve siyasi niteliğini anlamamıza çok önemli ipuçları da verebilecek bir konudur" (Karaömerlioğlu, 1998, s. 1).

Bu çalışmamızda, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş döneminde, ekonomisi neredeyse tamamen tarıma dayalı bir toplum yapısında, yaşanan ekonomik darlıklar ve siyasal sorunlar dikkate alınarak, "Tek Parti" yönetiminin sonlarına doğru, 1945 yılında hızlanan toprak reformu çalışmalarının öncesi ve sonrası ele alınmış, yaşananlar, gelişmeler ve bunların sonuçlarının ekonomik, sosyal ve siyasi hayata yansımaları değerlendirilmiştir.

Araştırma yapılırken tarih alanına giren bir konunun incelenmesi sırasında kullanılan araştırma teknikleri ve metodoloji kullanılmıştır. İncelemede arşiv belgelerinden, TBMM tutanaklarından, diğer resmi kaynaklardan, gazetelerden, dergilerden ve bu konuda yapılan araştırmalardan yararlanılmıştır.

Cumhuriyet'in Toprak Politikaları

Toprak, ülkemizde ilk kez 11 Haziran 1945'te kabul edilen 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile tam manasıyla kapsamlı bir şekilde yasal düzenlemeye konu olmuş ve bu yasa 1973 yılında "Toprak ve Tarım Reformu Yasası" ile yürürlükten kaldırılana dek yaklaşık 28 yıl uygulama alanında kalmıştır (Tekelioğlu, 2010: 64).

Cumhuriyet'in ilanı ile başlayan modernleşme sürecinde toprağa yönelik düzenlemeler ilk etapta reform olarak ele alınmamış ÇTK'ya kadar olan sürede köylünün topraklandırılması düşünülmüş olsa da bunlar düşünce düzeyinde kalmış ve somutlaştırılmamış, "Atatürk'ün ölümü ve sonrasında, İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle toprak düzenlemeleri ertelenmiştir" (Balcı - Karadeniz, 2018, s. 272).

Yedinci dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi; Türk devrimi tarihine "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu"nu kazandırmıştır. Cumhuriyet Halk Partisi Genel Sekreterliği'nin yayınladığı 9 Temmuz 1945 tarihli bir yazıya göre, "bu şerefli hizmeti" Meclis başarmış, köylüyü efendi yapacak tedbirler arasında onun kendi toprağına kavuşmasını da amaç edinmiş, kanun, önce CHP programında yer almış, sonra 1937 Şubatında Anayasa'ya girmiş, 1945 yılı baharında ise iş, "artık bir kanunun emredici kaideleri ve Hükümetin yetkileri" arasına konulmuştur (Devlet

Arşivleri Genel Müdürlüğü, Cumhuriyet Arşivi, No: 179772, 9 Temmuz 1945 tarih ve 2643 sayılı yazı. 490, 01, 5, 26, 30.)

Yasanın başlıca hedefleri topraksız ya da az topraklı çiftçilere aileleriyle birlikte geçinmelerini sağlayacak ve iş güçlerini değerlendirecek ölçüde toprak vermek, kredi destekleri ile bunların demirbaşla donatılmalarını sağlamak, ülke topraklarının sürekli olarak işletilmesini ve arazilerinin belirli ellerde toplanmasını ya da yetersiz şekilde küçülmelerini önlemeyi sağlamaktır (Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Ve Teşkilat Kanunları, 1956: 5-25). Meclise sunulan hali ile son kabul edilen hali arasında önemli farkların bulunduğu yasa, hazırlanırken ve Meclis görüşmelerinde, Meclis'in kırsal alan kökenli vekillerinin ciddi eleştirileri ile karşılaşmış, hem o süreçte hem de daha sonraları, 1950 ve 1955 yıllarında yapılan değişikliklerle ilk yapısındaki birçok temel maddesi kaldırılmış, birçok maddesi de değiştirilmiştir (Aksoy, 1970: 228 – 230).

Topraksız çiftçinin toprak sahibi kılınması, bu çerçevede sosyal ve iktisadi yapıda köklü değişikliklerin yapılması fikri Birinci Dünya Savaşı öncesinden itibaren özellikle batılı toplumlarda tartışılmaya başlanmıştır (Karaömerlioğlu, 2006: 120). Türkiye'de İttihat ve Terakki Partisi "Milli İktisat" programı çerçevesinde köylünün durumunun iyileştirilmesi yolunda bazı tasarım ve planlar hazırlamıştı, ancak savaş nedeniyle bunlar hayata geçirilmemişti. Gerçek anlamda bir toprak reformunun gerekliliği fikri Türk aydınları ve politikacıları arasında oldukça geç bir dönemde ele alınmış, tabii çeşitli çalışmalar da o ölçüde geç başlamıştır. Nitekim iktisat tarihçisi Ömer Lütfi Barkan'ın konu ile ilgili yorumu ilginçtir (Barkan, (1980): 377): "*Toprak reformu, memleketimizde tatbikat sahası şöyle dursun, sadece fikir ve mesele halinde ve nazarı planda dahi umumi efkârda ve bilim adamlarımızın çalışmalarında kendilerine layık olan mevkileri işgal edememiştir...*"

Türkiye'de Cumhuriyet Dönemi ile birlikte topraksız köylüyü toprak sahibi yapma düşüncesi ciddi şekilde düşünölmeye, konu ile ilgili fikir ve planlar oluşturılmaya başlanmıştır.

Ancak, toprak/tarım reformu belirli dönemlerde adeta bir ulusal ölkü haline gelse de iş icraata gelince erken dönemde ciddi bir adım atılamamış, hatta ne dönemin aydınları ne de politikacıları konuyla ilgili derinlemesine analizler ve çalışmalar yapmamışlardır. Erken Cumhuriyet dönemi yönetimi toprak meseleleri ile ilgili olarak daha ziyade ortaya çıkan günlük sorunları çözüme doğrultusunda çalışmalar yapmış ve tedbirler almıştır. Ancak bazı önemli yerel çalışmalar da olmuştur. Dönem dönem bazen göçmenlere, bazen yerli halka ciddi miktarda toprağın dağıtıldığı da olmuştur. Örneğin Yunanistan'dan Türkiye'ye gelen mübadele göçmenlerine, önemli miktarda toprak dağıtımı yapılmıştır (Arı, 1991: 15 - 17). 1929 Yılında çıkarılan bir kanun ile (Şark Manatıkı Dâhilinde Zürraa Tevzi Edilecek Araziye Dair Kanun)

Doğu illerinden Batı bölgelerine nakledilen kişilerin arazileri bölgede kalan topraksız çiftçilere dağıtılmıştır (Barkan, 1980: 454).

Mustafa Kemal Atatürk'ün 1929 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) 'nin açılış konuşmasındaki “Çiftçiye toprak dağıtımı da hükümetin aralıksız izlemesi gereken bir uygulamadır... Türk köylüsüne işleyebileceği kadar toprak sağlamak ülkenin gelişimini artıracak başlıca önlemlerdendir.” (Öztürk, 1969: 204) Sözleri, aslında Cumhuriyetin en üst düzeyde ülkenin toprak ve ziraat konusunda köklü değişimler ve düzenlemeler gerektiğine emin olduğunu göstermektedir.

Karaömerlioğluna göre, topraksız köylünün neden büyük bir sorun haline geldiğini anlayabilmek için Türkiye’yi yönetenlerin “1930’lu yıllardaki ideolojik formasyonu ve bunun biçimlendirdiği düşünsel dünyayı anlayabilmemiz son derece” önemlidir (Bu konuda geniş bilgi için bkz. Karaömerlioğlu, 1988, s. 7 – 10).

1930 yılında “Arazi Tevzi Kararnamesi” çıkarılarak devlet arazisinin bir bölümünün dağıtılması düşünüldürse de başarı sağlanamamıştır.

Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) 'nin 1935 yılında kabul edilen yeni parti programında da “Her Türk çiftçisini yeterli toprağa sahibi kılmak, topraksız çiftçiye toprak dağıtmak için istisnalı kanunları çıkarmak lüzumludur.” maddesi eklenmişti (Keyder – Pamuk, 1984: 35). Recep Peker, bu Kurultay’da yaptığı konuşmada durumu “Türk köylüsüne toprak dağıtma işine yeni programımızda yer veriyor bunun için özel kamulaştırma yasaları yapılmasını göz önünde tutuyoruz. Eğer gerekirse Teşkilat-ı Esasiye Kanunu da diğer yasalar gibi bu amaç çerçevesinde değiştirilecektir.” sözleriyle ifade etmişti (Kuruç, 1963: 473). Nitekim 1935 yılında “İskân ve Toprak Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre, batıdan doğuya ve doğudan batıya göç eden ailelere toprak dağıtılması öngörülüyordu, ancak uygulamada bu kanun da çok başarılı olmamıştır (İnce, 2006: 63). Ziraat/Toprak Kanunu çalışmaları daha sonra Tarım Bakanlığı uhdesine verilmiş, kanun “Zirai Islahat Kanunu” adı altında geliştirilmeye çalışılmıştır (Aksoy, 1964: 130).

1936 yılının Kasım ayında Atatürk'ün Meclis açılış konuşmasında söyledikleri Hükümetin ve devletin bir toprak reformu konusunda kararlı olduğunu göstermektedir: “Toprak Kanunu'nun bir neticeye varmasını Kurultayın yüksek himmetinden beklerim. Her Türk çiftçi ailesinin geçineceği ve çalışacağı toprağa malik olması behemehâl lazımdır. Vatanın sağlam bir temel üzerine inşası ancak bu şekilde mümkün olacaktır.” (Keyder- Pamuk, 1984: 52 – 63) 1937 yılı Meclis açılış konuşmasında ise Mustafa Kemal Atatürk şunları söylüyordu: “Bir defa memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır...”. Verilere baktığımızda, aslında toprak ve ziraat konusundaki köklü çalışmaların, bunlara yol verecek kapsamlı, reform niteliğinde kanun çalışmalarının o zamanki cemiyet yapısı ve ilerlemesi için bir ihtiyaç olduğu dikkati çekmektedir.

Toprak reformu, 1937 ilkbaharında gündeme gelen Anayasa değişiklikleri ile ilgili görüşmelerde de önemli bir yer işgal etti. Çiftçilerimizi bu ülke için “aktif ve hayırlı bir eleman yapmak” ve onlardan “büyük bir menfaat” elde etmek için “ötekinin berikinin toprağında çalışmaktan kurtarmalı; kendisini kendi topraklarına hâkim kılmalıyız ilkesi”, benimsendi (Karaömerlioğlu, 1998, s. 3) ve Şubat 1937 yılında toprak dağıtılması Anayasadaki yerini aldı.

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu öncesinde Türk köylüsünün toprak mülkiyetinin dağılımı ile ilgili bazı veriler Tablo 1’dedir.

Tablo 1. 1937 – 1943 Yılları Arası Dönüm Başına Çiftçi Aile Sayısı.

Dönüm	Çiftçi Aile Sayısı
1 ile 10	244,828
10 ile 20	161,380
20 ile 30	124,514
30 ile 40	92,222
40 ile 50	75,313
50 ile 75	112,720
75 ile 100	74,914
100 ile 200	88,355
200 ile 500	31,886
500 ile 1000	40,104
1000 dönümden fazla	1,876

(Kaynak: İnce, 2006: 64)

Çiftçiyi Topraklandırma Kanununa Neden Gerek Duyuldu?

Mustafa Kemal Atatürk'ün 1937 yılında söylediği: “*Memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır...*” sözünden sonra bu konuda çalışmalar hızlandı. Bir ay sonra CHP kurultayında İsmet İnönü:

“*Tüm çabalarımıza rağmen ziraatta istihalat artmamıştır. Hâlbuki ülkede ziraat ve elde edilen gelirin artması hem sanayinin gelişmesi her milli müdafaa mısın güçlenmesi için bir zarurettir. Toprağı en ziyade taksim edilmiş bölgelerde dahi köylümüzün neredeyse yarısı topraksızdır. Başkalarına ait topraklar üzerinde çok zor şartlar altında çalışmakta bir büyük sefalet içinde yaşamak zorundadır biz hiç kimsenin malına veya toprağına cebren el koymak niyetinde değiliz fakat topraksız köylünüzü ilelebet bu perişan vaziyette bırakmaya razı olamayız...*” diyerek konuya verilen önemi göstermiştir (Acar, 1991: 45).

Toprak reformuna yasal yolu açmak için anayasada yapılması gereken değişiklik 1937 Şubat’ında gündeme getirildi ve bazı büyük toprak sahiplerinin muhalefetine rağmen değişiklik teklifi Mecliste kabul edildi. Anayasa değişikliğinde yapılacak düzenlemenin hedefleri şöyle ifade ediliyordu (Tezel, 2002: 381).

1- Ülkede topraksız çiftçi bırakmamak.
2- Bir çiftçi ailesini geçindirebilecek toprağın hiçbir sebep ve suretle bölünmesine izin vermemek.

3- Büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğini arazinin bulunduğu bölgelerin nüfus kesafetine ve toprak verim derecesine göre sınırlandırmak.

Celal Bayar Hükümeti, 8 Kasım 1937’de hükümet programını okurken “*Milli ekonominin temeli ziraattir. Bunun için topraksız çiftçi bırakmamak ve iş vasıtalarını arttırmak, çok, ucuz ve iyi ürün üretmek hedefimizdir...*” demiştir (Başer, 2013: 211).

Yukarıdaki genel çerçevede sunulan kısaltılmış ifadelerden anlaşılıyor ki Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu hazırlanırken kısaca şu hedefler gerçekleştirilmek istenmiştir (Başer, 2013: 209)

- 1 - Toprağın az sayıda büyük toprak sahibinin elinde toplanmasını engellemek.
- 2 - Küçük çiftçinin toprak ihtiyacını karşılamak.
- 3 - Dağınık tarım arazilerini birleştirmek.

İsmail Hüsrev Tökin, “Köy İktisadiyatı” adlı eserinde tarımda yapılması gereken çalışmaları şöyle değerlendirmiştir:

“Umumi harpten evvel ve sonra yapılan bütün zirai reformlar toprakla ilgili sorunlarımızı halletmiş değildir. Her köylü belli miktarda toprağa kavuştuktan sonra yine zamanla borçlanma fiyat düşüşleri ve benzeri sebeplerle bir kısım köylümüz toprağını satmak zorunda kalmış, şehirlere göç etmiş veyahut da kırsal bölgelerde amele olmak zorunda kalmıştır. Milletimiz için önemli bir geçim aracı olan toprakta müsavat sıklığının tasfiyesi şeklinde ülkede geniş çaplı bir düzenleme yapılması İnkılabımızın bugün geldiği aşamada artık bir zarurettir” (Tökin, (1934): 202).

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu

Atatürk döneminde başlayan toprak reformu çabaları, İkinci Dünya Savaşı sona erince tekrar gündeme geldi (Keyder – Pamuk: 17-18). 11 Haziran 1945 tarih ve 4753 sayılı "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu" (ÇTK), TBMM’de uzun ve hayli sert tartışmalardan sonra kabul edildi (Resmi Gazete, 15 Haziran 1945). Ancak, kanun ilk hazırlandığı haliyle uygulanamamış, zaman içinde düzenlemenin başarıya ulaşmasında hayati önemi olan birçok kanun maddesi çeşitli baskılar nedeniyle değiştirilmiştir. Kanun, eğer ilk kabul edilen şekliyle, samimi ve bilinçli bir

şekilde uygulanabilseydi, böylece Türkiye büyük bir toprak reformunu başarabilecekti (Aksoy, 1964: 133).

İkinci Dünya Savaşı yıllarında, Cumhurbaşkanı İnönü'nün TBMM'ni 1941 ve 1944 yıllarındaki açış konuşmalarında, "*Memleketteki topraksız köylüleri topraklandırmak ve toprağı yetmeyenlere toprak vermek meselesinin yakında sunulacak bir kanunla çözüleceğini umduğunu*" söylemesi (İnönü'nün Söylev ve Demeçleri, 1946: 360-378), bu yöndeki çalışmaların savaş sırasında da devam ettiğini ve hükümetin "toprak davasını" çözmeye istekli olduğunu göstermektedir. 1944'de, "Ülkü Dergisi"nde, "Köylüye Dağıtılan Topraklar" hakkında şu bilgiler verilmektedir:

"Devlete ait toprakların hukukî ve fennî kadastrosu yapılarak köylüye dağıtılması hususunda bir müddetten beri tatbik edilmekte olan esasları tespit eden bir nizamname projesi hazırlanmıştır. Maliye Vekilliği, bu toprakların tespit ve dağıtılması işlerinde kullanılan komisyonların ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla Tapu ve Kadastro Okulu'na 75 memur getirmiştir. Diğer taraftan 116,013 çiftçiyeye 477,507 dekar toprak dağıtılmıştır."

Yukarıda ifade edildiği gibi İkinci Dünya Savaşı yıllarında da toprak dağıtılması faaliyetleri - yetersiz olsa da- sürdürülmüştür. 1940-1945 yılları arasında "Maliye Bakanlığı Arazi Tevzi Komisyonları"na yapılan toprak dağıtımı Tablo 2'de yer almaktadır:

Tablo 2. 1940 – 1945 Yılları arasında "Maliye Bakanlığı Arazi Tevzi Komisyonları" Tarafından Dağıtılan Topraklar ve Borçlandırma Bedeli.

Özellik	Miktar
Uygulama Yapılan Köy Sayısı	622
Topraklandırılan Aile Sayısı	57,214
Dağıtılan Arazi Miktarı (Dönüm)	973,689
Borçlandırma Bedeli (Lira)	12,901 035.76

(Kaynak: Ülkü, 1944: v)

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, tam adıyla "Çiftçiyeye Toprak Dağıtılması ve Çiftçi Ocakları Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı" Tarım Bakanlığınca hazırlandıktan sonra Başbakanlıkça 17.1.1945 tarih ve 71-302, 6/143 sayılı yazıyla Başbakan Saraçoğlu tarafından TBMM'ne sunulur. Tasarının gerekçesinde kısaca (TBMMZC, 1945: 97-102; T.C. Tarım Bakanlığı, Toprak Reformu Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, 1965):

"Bir milletin üremesi, iktisatça gelişmesi ve kuvvetlenmesi, her şeyden önce, o milletin vatan olarak benimsediği arazinin genişliğine; çeşitliliğine ve yarayışlılığına bağlıdır..."

Arazinin genişliği, çeşitliliği ve yarayışlılığı, milletin gelişmesi için, sadece birer malzemedir, arazi bu halleri ile yalnız ve yalnız bir temin eder. Bu imkânların gerçekleşmesi

büyük ölçüde, arazinin millet kişileri arasında paylaşılması şekline, daha doğrusu elverişli bir mülkiyet rejiminin ve bünyesinin varlığına bağlıdır... Arazinin işletilmesi rejiminin içtimai tesirleri de gözden uzak tutulmayacak kadar büyüktür. Arazinin sahipleri tarafından işletilmesini ana prensip sayan bir işletme rejimi toprağına bağlı, köklü, kendi mülküne dayanır müstakil bir çiftçi kalabalığı yaratır. Bu çiftçi kalabalığı her çeşit içtimai sapkınlıklara karşı durur...

Türkiye'nin Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı ortakçılıkla arazi işletme şekli bugün de sürüp gitmektedir... Bu şekil işletmeye en ziyade büyük arazi mülklerinde rastlanmaktadır. Haddizatında ortakçılıkla işletme şekli iptidai bir işletme şeklidir. Bu şekil işletmede arazi onun sahipleri tarafından işletilmez, başkaları tarafından işlenir. Diğer bir ifade ile arazi işleyenler, işledikleri araziye temellik etmezler...

Hâlbuki arazinin hakkıyla işlenip mamur bir hale gelebilmesi için, ona onu işleyenlerin temellük etmeleri gerekir... Ortakçılıkla işletmenin hâlihazırdaki şekli hem mülk sahipleri, hem ortakçılar, hem de millet iktisadı menfaatleri bakımından zararlıdır. Bu sistem kendi içinde, Türkiye ziraatının teknik, iktisadi ilerlemesini köstekleyen bütün engel kuvvetleri toplamaktadır..." denilmekteydi.

Yukarıda ifade edildiği gibi gerekçede üzerinde durulan Türk tarımının geriliği, özellikle toprak mülkiyeti yapısının ve bu durumun bir sonucu olarak görülen işletme rejiminin yetersizliğine bağlanmaktadır. Tasarıda, "*Toprağı işleyenlerin ona sahip olması, toprağına sahip olanların da topraklarını işlemesi esası üzerinden Türkiye yürümek zorundadır*" denilmektedir. Ayrıca, mülkiyet durumu ile ilgili bilgilere de tasarıda yer verilmekte ve dağıtılan arazinin sürekli işletilmesi için de gerekli donatımın devlet tarafından sağlanacağı ifade edilmektedir.

ÇTK, siyasi plânda "birbirine bağlı" iki amaç gütmüştür. Bu amaçlar şöyle ifade edilebilir: "Büyük toprak sahiplerinin gücünü kırmak" ve "mülkiyet dağılımını, üretim artışını da sağlayacak biçimde yeniden düzenlemek" (Doğan, 264; Oral, 1965: 1-7; Timur, 1971: 254). Kanun çıkarılırken hem mülkiyet dağılımını yeniden düzenleyerek pazarlanan ürün fazlasını artırmak amacı güdülmüş, hem de siyasi ve sosyal gerekçelerle hareket edilmiştir.

ÇTK'nin Meclis'ten geçirilmesi sırasında ısrarlı girişimlerde bulunan İsmet İnönü, 19 Mayıs 1945'deki konuşmasında bu kanundan beklenen amacı şöyle açıklamıştır (Avcıoğlu, 1977: 489-498; Cem, 1977: 476 – 480):

"Toprağı işleyen köylünün bütün emeğinden ve kazancından tamam olarak kendi ailesinin faydalanması ve kendi öz toprağına verimli ve bayındır kılması, Türk Milletinin en üstte göze çarpan parlak eserlerinden biri olacaktır. Asırların fena geleneği olan bu toprak sistemi, hür insanların yaşadığı yeni ve ileri sisteme çevrilmek üzere. Cumhuriyet, toprak dağıtımı ile beraber donatım işlerini de düşünmüştür. Köylü kalkınması büyük dâvasının içine daldıktan sonra, ihtiyacın göstereceği yeni tedbirleri, iktidarımızda olan bütün vasıtalarla, durmadan temin

etmeğe çalışacağız.”

"Çiftçiye Toprak Dağıtılması ve Çiftçi Ocakları Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı"nın (TBMMZC, D. 7, C. 17: 59-84; 98-122; 124-160; 149-153; 162-163; TBMMZC, D. 7, C. 18, 11.6.1945: 213-235) hazırlanmasında öncülük ederek onu Meclis'e sunan Manisa Milletvekili Şevket Raşit Hatipoğlu, bu kanunun çıkarılışında "iktisadi, siyasi ve sosyal" birbirine bağlı bir nedenler bütününe etkili olduğunu şöyle ortaya koymaktadır (Hatipoğlu, 1945: 2-3):

“Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun felsefesi, toprağı benimseyenlerin gerçekten onu işlemesi, mamurlaştırması temeline dayanıyor... Bu kanunun içinde çarpınan ruh "toprak vatandır”, diyen ruhtur. Bu ruh... Büyük Türk vatanının mamur ve yıkılmaz yapısını, ebedî Türk milletinin önüne geçilmez gelişmesini, gerçekten toprağa sarılan, toprağa emek veren vatan çocuklarının alın terinde arıyor...”

Yıllar boyunca CHP hükümetlerine karşı siyasi, iktisadi, sosyal ve kültürel görüş ayrılıkları ve hükümetlerin de halk için yetersiz ve incitici olan bazı uygulamalardan doğan sıkıntılar yüzünden belirmiş olan muhalefet, ÇTK'nun Meclis'te görüşülmesi sırasında bazı milletvekillerinin şahıslarında (Aydemir, 1985: 350; Karpat, 2015: 149) etkin olabilmektedir. Bu arada Cumhurbaşkanı İnönü'nün 1 Kasım 1945'de TBMM'yi açarken yaptığı konuşma sırasında: *"Bizim tek eksliğimiz hükümet partisinin karşısında bir parti bulunmamasıdır... Fakat memleket ihtiyaçları şevkiyle, hürriyet ve demokrasi havasının tabii işlemesi sayesinde başka bir partinin kurulması mümkün olacaktır... Tek dereceli olmasını dilediğimiz 1947 seçiminde milletin çoğunlukla vereceği oylar gelecek iktidarı tayin edecektir"* sözleriyle çok partili sisteme geçişi ima etmesi. (İnönü'nün Söylev ve Demeçleri: 391 – 400; Cumhuriyet, Vatan, 2 Kasım 1945) Gerekse Türkiye'nin Birleşmiş Milletler Anayasası'nı San Francisco'da imzalamış olması kanun muhaliflerini cesaretlendirmiştir. Bu süreçte muhalefetin açıkça ortaya çıkabilmesinde ve organize olmasında da işe yaramıştır. Bu gelişmeler, yani sistemli ve organize muhalefetin ilk adımları aslında Birleşmiş Milletler Anayasası'nın Meclis'te görüşülmesi sırasında ilk kez açıkça ortaya çıkmış (Aydın Tarihi, Mayıs 1945: 33 – 53; TBMMZC, 15.06.1945: 170 – 183), ancak ÇTK görüşülürken güç kazanmış ve CHP İktidarının sonunu hazırlayan bir dönemin başlamasında da etkili olmuştur (Aydemir, 1985: 350).

ÇTK, 14 Mayıs 1945 günü mecliste görüşülmeye başlandı. Kanun görüşmeleri başlamadan önce, Sabri Sağıroğlu, Emin Sazak, Turhan Cemal Berker, Ahmet Sungur, Atıf İnan, Şefik Tugay, Tahsin Bekir Balta, Adnan Menderes gibi bazı milletvekilleri yasaya olan muhalefetlerini dile getirmişler ancak bu konu hakkındaki detaylı görüş ve düşüncelerini Meclis'te tasarı görüşmeleri sırasında yapacaklarını belirtmişlerdir (İnce, 2006: 68).

ÇTK'na karşı yöneltilen eleştirileri şöyle özetlemek mümkündür: Adnan Menderes'e göre, Türkiye'de büyük toprak mülkiyeti yoktur. Toprak yetersizliği aslında tarıma uygun

toprakların işletmeye açılmamasından kaynaklanmaktadır. Yirmi yıl geçtiği halde halâ kağıt ile kara sabana karşı modernleşme (makineleşme) savaşında zafer kazanılamamıştır, -"Hatta savaşa başlanamamıştır bile"-, ÇTK, ziraatı sadece köylülere bırakmakta, köylü ile şehirli arasında aşılmaz setler çekmektedir (TBMMZC, 14.5.1945: 111 – 116). Adnan Menderes'in eleştirilerinden biri de hazırlanan bu yasa tasarısının Almanya'da Hitler'in rejiminin iskân kanunu olan "Erhhof" un kopyası olduğu yönündedir. Menderes'e göre bu kanunla asıl amaçlanan, köylü kesiminin şehirlere gelmesini engellemek, bu insanların (köylülerin) elit sınıfı rahatsız etmeyecek durumda kalmalarını devam ettirmektir (Akandere, 1998: 6; Birikim, 1988: 125).

Kanunun en çok tartışma yaratan kısmı son anda eklenen ünlü 17. madde oldu. Bu madde hükümete, 50 dönümden daha büyük toprakların, o toprağı işleyen topraksız ya da az topraklı işçiler, ortakçılar ve kiracılara dağıtılmak üzere kolayca kamulaştırılabilmesi imkânını veriyordu. Toprakları dağıtılanlar kendi seçtikleri yerde dağıtılmaya esas tutulan miktarın üç katı kadarını alacaklar, gerisi onu işleyenlere dağıtılacaktı (TBMMZC, 14.5.1945: 222). Adnan Menderes, Başbakan Şükrü Saraçoğlu'nu bu maddeyi usule aykırı olarak kanuna koydurmakla suçlamış, hatta 17. Madde hariç, kanunun makul görülebileceğini belirterek, toprak meselesinin teknik cepheleri (makineleşme/modern ziraat) üzerinde durulmasını istemiştir Menderes, Türk Çiftçisinin zirai kredilere ve ürünü koruyacak tedbirlere ihtiyacı olduğunu belirterek, Türk köylüsünün mülkiyet hakkının "Madeni Kanun" ve Anayasa'ya rağmen "esef edilecek" bir biçimde çiğnenmek istenildiğini ve ÇTK'nun Nasyonal Sosyalist Almanya'nın "Erhhof Toprak ve İskân Kanunu"ndan hemen hemen olduğu gibi aktarılmış fikir ve hükümleri içerdiğini de sözlerine eklemiştir (A.g.e.: s. 41).

ÇTK için kurulan "Geçici Komisyon üyelerinden Eskişehir Milletvekili Emin Sazak kanun tasarısını eleştirdiği konuşmasında; "ameleye" toprak verilmesine karşı çıkmış ve bu durumun tarımsal üretimi düşüreceğini belirtilerek, yarıcılıkla çalışanların toprak sahibinden "daha müreffeh" bir durumda olduklarını iddia etmiştir. Emin Sazak, eleştirilerinde Türkiye'deki toprağın darlığı üzerinde de durmuş ve "... *Mevcut paramızın hepsini dağıtayım desek (topraksızlar) adam başına bir ayakkabı parası düşmez*" derken, Adnan Menderes ise, "toprak sahibi olmayanların gücünün yetmediğinden değil, gönlünün çekmediğinden" toprak edinmedikleri görüşünü savunmuş ve konuşmasını şöyle sürdürmüştür: "... *Hiçbir zaman hatırdan çıkarmamak gerekir ki, memleketimizde, en adi bir çift ayakkabı pahasına bir dönüm toprak edinmek imkânları olagelmıştır...*" (TBMMZC, 14 Mayıs 1945: 81).

Büyük toprak sahibi milletvekilleri; özellikle ÇTK' nin 17. maddesine sert tepki göstermişlerdir. Örneğin Adnan Menderes (Aydın), Emin Sazak (Eskişehir), Refik Koraltan (İçel), Halil Menteşe (İzmir) gibi muhalif milletvekilleri (A.g.e: 36, 38, 46, 67 – 68, 114), büyük toprak işletmelerinin kendiliğinden tasfiye olduğunu belirtmişlerdir. Menteşe, "*Büyük çiftlikler*

hemen hemen tasfiye edilmiştir" (A.g.e: 81) derken; Sazak ise, "*Memleketimiz kendiliğinden sosyalle olmuştur*" (A.g.e., 82), diyerek toprakların daha da parçalı hale getirilmesine karşı çıkmışlar ve Hükümetten ziraî üretimi artırmak için; daha çok ziraî kredi vermesini, angarya niteliğindeki vergileri kaldırmasını, tohumluk yardımı yapmasını istemişlerdir. Özetle muhalifler, Türkiye'nin "Toprak reformu" yerine "Tarım reformu"nu gerçekleştirmesi gerektiği fikrini savunmuşlardır.

ÇTK, TBMM'nin 455 üyesinden Meclis'in 11 Haziran 1945 günkü oturumuna katılan 345 milletvekilinin oybirliği ile kabul edilmiştir (TBMMZC, 11.6.1945: 232-235). Muhalif milletvekillerinin önemli bir kısmı oylamaya katılmamıştır. Aynı gün TBMM'ne verilen bir önerge ile "*Çiftçiyi toprak sahibi kılacak kanununun kabul ve tasdiki tarihinden sonraki ilk pazar gününün her yıl bütün yurtta toprak bayramı*" olarak kutlanmasına karar verilmesi istemiştir (A.g.e., 331). Bu tasarı Meclis'te kabul edilmiş olsa da Türk çiftçisi hiçbir zaman gerçek anlamda bu bayramı kutlamamıştır (Taraklı, 1976: 105 – 170).

4738 sayılı ÇTK, 8 bölümde toplanmış olan 66 maddeden oluşmuştur (TBMMZC, 11.6.1945: 213 – 231). Daha önce de değinildiği gibi Kanunun 17. maddesi (TBMMZC, 14.5.1945: 222) üzerindeki ihtilaflar ve tartışmalar nedeniyle oldukça ünlü olmuştur. Gerçekten de bu madde, içeriğindeki "50 dönümden daha büyük toprakların topraksız veya daha az topraklı köylülere dağıtılabileceği" kararıyla bu madde önemli sosyo-ekonomik ve kültürel değişikliklere yol açabilme potansiyeline sahiptir. Nitekim Aksoy'a göre ÇTK (Aksoy, 100 Soruda... 1970: 63):

"İlk kabul edilen şekliyle ve hele çok meşhur olan 17. maddesiyle köklü bir toprak reformuna esas olabilecek hükümler getirmekteydi..."

Aydemir'e göre, ÇTK' nin 17. maddesi hiçbir zaman uygulanmadı. Kanunun diğer pek çok maddeleri de kâğıt üzerinde kaldı" (Aydemir, 1985: 350). Kanunun kabul edilmesinden birkaç ay sonra, Raşit Hatipoğlu, Tarım Bakanlığı'ndan ayrılmak zorunda kalmış, yerine Kanunun baş muhaliflerinden Cavit Oral gelmiştir" (Avcıoğlu, 1977: 446).

CHP iktidarının son günlerinde 22.3.1950 tarih ve 5618 sayılı bir kanunla, ÇTK' da yapılan diğer bazı değişikliklerle Kanunun ilk şeklindeki 17. maddesinde öngörülen "50 dönümü aşan özel mülklerin kamulaştırılabileceği" hükmü ilga edilmiştir (Vatan, 23.3.1945: ÇTK Uygulama Sonuçları, 1976: 50). Bu maddenin ÇTK' dan çıkarılmasından sonra Kanunun "geniş topraklı bölgeler için 5,000 dönüm ve dar topraklı bölgeler için 2,000 dönümlük" arazileri kamulaştırma sınırı olarak tespit eden hükmü uygulamada kalmıştır.

Teknik açıdan, 17. maddeye daha önce karşı çıkanlar ve kaldırılmasını savunanlar iktisadi açıdan haklıydı. Büyük toprakların bölünüp dağıtılması ile ne tarımsal üretimde bir artış sağlanabilir, ne de makineleşme gerçekleştirilebilirdi. Diğer yandan -sosyal açıdan- geniş çapta kamulaştırmaya gitmeden de tam bir toprak reformu gerçekleştirilemezdi. ÇTK uygulama

sonuçlarına göre, topraklandırılan aile başına 50 dönüm toprak düşüyordu. Dağıtılan toprakların çoğunluğunu "kıraç ve susuz mer'a" topraklarının oluşturduğu da dikkate alınır; çiftçi ailesi, yıllık geçimini sağlayamaz ve bir yıl sonra üretime devam edebilecek gelire sahip olamazdı. (Köylü, 1957: 163; Barkan, 1980: 459-544).

Toprak reformuna ihtiyaç hissedilen ülkelerde ziraat arazileri fazla parçalanmış ve geniş bir alan üzerine yayılmıştır. Türkiye'de "Tek Parti" iktidarının sonunda, "ekonomik işletme büyüklüğü" Tablo 3'te yer almaktadır:

Tablo 3. İşledikleri Arazi Parçası Sayısına Göre Köylerde Çiftçi Ailelerinin Bölünüşü (1950 Ziraat Sayımı)

Arazi Parçası Sayısı	Aileler		Arazi Parçası	
	Sayı	%	Sayı	%
1	125,000	5.4	125,000	0.8
2	238,000	10.4	476,000	3.0
3	277,000	12.3	381,000	5.3
4	270,000	11.9	1,080,000	6.9
5	254,000	11.3	1,270 000	8.1
6	217,000	9.5	1,302 000	8.3
7	144,000	6.3	1,008 000	6.4
8	155,000	6.8	1,240 000	7.9
9	80,000	3.5	720,000	4.6
10	140,000	6.2	1,400 000	8.9
11	50,000	2.2	550,000	3.4
12	62,000	2.7	774,000	4.7
13 ve daha fazla	262,000	11.5	4,979 000	31.7
Toplam	2,274.000	100.0	15,725.000	100.0
Genel toplam	3,322.000			

(Kaynak: Aktan, Toprak Reformu Semineri, 1964: 9; DİE, İstatistik Özetleri, 1953: 59)

Tablo 3'den anlaşılacağı üzere, CHP iktidarının sona erdiği yıl olan 1950 de yapılan ziraat sayımına göre, ortalama olarak bir çiftçi ailesine düşen arazi parçası sayısı yaklaşık 7'dir. Çiftçi ailelerinden ancak yüzde 5,4'ünün İşletmeleri tek parça halindedir. İşletmeleri 7 den fazla parçaya bölünmüş ailelerin oranı yüzde 32,9; 10 ve daha fazla arazi parçasına sahip olan ailelerin oranı da yüzde 22,6'dır (Doğan, 1977: 274).

Aslında o dönemde ÇTK' ya ihtiyaç olduğu açıktır. Ancak, bu kanun, uygulanma sonuçları açısından "şanssız bir kanun olarak kabul edilebilir." ÇTK'nın uygulanması çalışmalarına 7 Temmuz 1945'te "Tarım Bakanlığı Toprak İşleri Genel Müdürlüğü Görev ve Kuruluş Kanunu"nun TBMM'de kabul edilmesiyle başlanmıştır. 4784 sayılı Kanunun birinci maddesi şöyledir (TBMMZC, 6.7.1945: 9; Aksoy, 1970: 148):

"4753 sayılı kanunun gerektirdiği işler ile çiftçiyi topraklandırmaya ilişkin başka bütün işleri yapmak üzere Tarım Bakanlığı kuruluşu içinde bir Toprak İşleri Genel Müdürlüğü' kurulmuştur."

Cumhurbaşkanı İsmet İnönü, 1946 yılında yayınladığı "Seçim Beyannamesi"nde ÇTK'nın uygulanması zorunluluğunu millete şöyle ilân etmiştir:

"Eskişehir'de bir yerli köy bilirim ki, ne vakit kurulduğunu köy içinde bilen yoktur bütün köy, bir çiftlik sahibinin mülküdür. Yine Eskişehir'de bir muhacir köyü bilirim ki, kurulalı yetmiş sene olmuştur ve bugüne kadar bir dönüm toprakları yoktur. Bu misalleri birçok illerimizde sayabilirim. Hem memlekette esaslı islahat davacısı olmak, hem de Türk vatandaşlarının köle hayatı sürmelerine göz yummak, Partimiz için imkân olmayan şeylerdir. Türk köylüsünü serf halinden kurtaracağız. Bu bizim ana davamızdır. Bu uğurda uğrayacağımız tacizlere şerefle göğüs vereceğiz."

Cumhurbaşkanı İnönü'nün bu dikkat çekici ve kararlı görünüm veren sözlerine karşın CHP iktidarı, bir yandan ÇTK' nın uygulanmasını savsaklar ve geciktirirken, öte yandan da kanunun kamulaştırma ile ilgili bazı hükümlerini değiştirerek reformcu niteliğini zayıflatmıştır (Seviğ, 1953: 310 – 479). 1947 yılından itibaren "çekimser bir şekilde" uygulanmaya başlanılan bu kanunla (Resmi Gazete, 4 Haziran 1947), "daha çok devlete ait olup da fazla verimli olmayan" araziler çiftçilere dağıtılmıştır (Çelebican, 1968: 10; Köprülü, Toprak Hukuku Dersleri: 135 – 138).

28.02.1947 tarihli ve 3/5506 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında, arazi dağıtımının yapılması kararlaştırılan Ankara ili içerisinde; özel idarelere ve belediyelere ait toprakların Tarım Bakanlığı'na bildirilecek olanlar hakkında, 4753 Sayılı ÇTK' nın hükümlerine göre Niğde, İzmir, İstanbul ve Manisa illerinde kanuna uygun bir biçimde toprak dağıtımının yapılması için, diğer illerimizde de olduğu gibi, "arazi kamulaştırma işlerinin ve arazi dağıtımının yapılması kararlaştırılmıştır (BCA. 030, 18, 01, 144, 60, 15).

ÇTK'nın muhtevasında yer alan özel mülklerin kamulaştırılması yoluna ancak sahiplerinin gönüllü olarak başvurdukları hallerde ve nadiren gidilmiştir. Çok sayıda topraksız aileyi faydalandırmak ve memnun etmek amacıyla araziler verilmiştir ama bunlar, ekonomik bir arazi işletmesine izin vermeyecek kadar -çok parçalı- küçük araziler olarak kalmıştır. Böylece, Tablo 3'te görülen fazla parçalanmış -eski mevcutlara ek olarak- yeni az topraklı çiftçiler

yaratılmıştır. Kredi ve donatım yardımları ile ilgili kanun hükümleri de uygulanamadığından topraklandırılan çiftçilerin "ekonomik işletmeler kurarak oralara yerleşmeleri" de sağlanamamıştır.

Öte yandan, eksik ve yetersiz ölçüdeki kısmi uygulamalar bile süreklilik göstermemiş ve denetlenememiştir. Duran Taraklı, bu konuda şu bilgileri vermektedir (Taraklı, 1976: 117; Özkök, 1966: 41-44) ÇTK gereğince, "1947 yılından itibaren 1950 yılı sonuna kadar dört yıllık süre içinde toplam 1,463.833 dönüm toprak dağıtılmıştır". Bir toprak komisyonunun (ÇTK gereğince kurulan) bir yılda toprak dağıtımını yaptığı ortalama köy sayısı 1947-1950 yıllarında 9.18, 1951- 1960 döneminde 5.27'dir. Bir yılda toprak komisyonları tarafından yerli halka dağıtılan arazi genişliği ise, 1947-1950 yılları arasında ortalama 21.527 dönüm, 1951-1960 yılları arasında ortalama 21,969 dönümdür (A.g.e: 161). Toprak komisyonları tarafından bir yılda mera tahsisi yapılan ortalama köy sayısının 1947-1972 döneminde 2.74 olmasına karşılık (A.g.e: 161), 1947-1950 döneminde 0.63, aynı oran 1951-1960 döneminde ise 2.16 dır. Göçmenlerden çiftçi olanlara ÇTK'nın 34. maddesine dayanılarak toprak dağıtılmıştır. 1947-1972 döneminde 1.423 köyde, 13.149 göçmen ailesine ortalama genişliği 59,95 dönüm olan toplam 793.405 dönüm arazi dağıtılmıştır (A.g.e: 165 – 170).

ÇTK gereğince, 1945-1972 döneminde yapılan topraklandırma çalışmaları resmi rakamlara göre Tablo 4'te gösterilmektedir.

Tablo 4. ÇTK Gereğince 1945-1972 Yılları Arasındaki Topraklandırma Çalışmaları ve Maliyetleri.

Özellik	Miktar
Topraklandırılan Aile Sayısı	446,817
Dağıtılan Toprak Miktarı (Dönüm)	22,054.178
Çalışan Eleman Sayısı	1,500
Dönüm Başına Maliyet	20 Lira

(Kaynak: Taraklı, 1976: 163).

1948-1965 yılları arasında tahrip edilen mera arazisi 100 milyon dönümü aşmaktadır (DİE, Tarım İstatistikleri Özeti, 1966: 3). Oysa 1947-1965 yılları arasında ÇTK' na göre 369.445 aileye 18.185 489 dönüm toprak dağıtıldığı (Arık, 1961: 172) dikkate alınırsa; bu durumda tahrip edilen mera arazisinin ancak %20'sinin bile topraksız ve az topraklı köylülere kanun gereğince dağıtılmadığı anlaşılmaktadır.

ÇTK' nın 47. maddesine göre, Ziraat Bankası'nda oluşturulacak özel bir fonda toprak dağıtılanlara "kuruluş-onarma" ve çevirme kredileri verileceği öngörülmüştür. Banka bu

kredilerden "kuruluş ve onarma" kredileri için 25 yıl, çevirme kredisi için ise 3 yıl vade taniyacaktı. Banka tarafından verilecek kredilerin yıllık faiz oranı ise %5' in üstünde olmayacaktı. Kanun, çiftçiye dağıtılan toprakların işlenebilmesini de mümkün kılan bir kredi politikası uygulamasını da dikkate almıştı. Ancak, topraklandırılan çiftçilere verilen krediler de yetersiz kalmıştır. Ziraat Bankası tarafından 1947-1952 yılları arasında "özel fondan" çiftçilere verilen krediler Tablo 5' te görülmektedir:

Tablo 5. ÇTK Gereğince 1945-1972 Yılları Arasındaki Topraklandırma Çalışmaları ve Krediler.

Yıl	Aile Sayısı	Toplam Kredi Miktarı (TL)	Aile Başına Kredi Miktarı (TL)
1947	2,034	443,810	218.19
1948	2,435	545,565	224.05
1949	7,893	1,833 720	232.32
1950	7,921	1,333 130	168.30
1951	3,457	775,100	224.21
1952	2,072	501,530	241.69
Toplam	25,812	5,432 675	-

(Kaynak: Arık, 1961: 176; Köprülü: 147 – 148; Kanbolat, 1963: 47-54).

Tablo 5' in incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 1947-1950 döneminde 20,283 çiftçi ailesine toplam 4,176 225 Lira kredi dağıtılmıştır. Bu dönemde dağıtılan krediler ise çiftçi ailesi başına ortalama 190 lira civarındadır. 1951-1952 yıllarında ise topraklandırılan çiftçi ailesi sayısı ve verilen kredilerin 1949-1950 yıllarına göre önemli ölçüde azaldığı görülmektedir (Albayrak, 1993: 780). Aile başına yaklaşık 51,6 dönüm kıraç olmak üzere ve ortalama 7 parça toprak dağıtılmış olduğu da hatırlanırsa, 1947-1950 yıllarında 190 Lira kredi ile topraklandırılan çiftçilerin işletmelerini çevirebilmeleri imkânsızdır. Bu yüzden topraklandırılan ailelerin - ÇTK'nın önleyici hükümlerine rağmen- dağıtılan topraklarını kiraya ve ortaklığa vermiş oldukları ya da elden çıkarmak zorunda kaldıkları tahmin edilebilir. Banka tarafından kredi verilen çiftçi ailelerinin topraklandırılan ailelere oranı %20 civarındadır. Bu oran da çiftçilerin kendilerine dağıtılan toprakları elden çıkarmalarında önemli ölçüde etkili olmuştur.

Toprak reformunun, 1935-1937 yıllarından itibaren en üst düzeyde ifade edilmesine ve hükümet programına alınmasına karşın, reform kanununun yaklaşık 8 yıl sonra, 1945 yılının Haziran ayında yasallaşabilmesinin, onun da beklenen sonuçları vermemesinin nedenleri yukarıda ifade edildiği gibi çok yönlü olmuştur. Gecikme ve yetersizlikte elbette parti içinde siyasi nüfusa sahip büyük toprak sahiplerinin olumsuz tutumları etkili olmuştur (Avcıoğlu, 1977: 491). Ancak siyasi sorunları, hükümet etmede yetersizlikleri ve parti için iktidar-muhalefet siyasi ilişkilerini de önemsemek gerekir. Nitekim Şevket Pamuk ve Çağlar Keyder'e göre, 1945 yılında "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu" olarak sunulan kanun da aslında siyasi kaygılarla hazırlanmış bir yasadır. Gündeme getirilme amacı ise yeni ortaya çıkan ve bünyesinde çok sayıda

toprak sahibi bulunduran muhalefet hareketini köşeye sıkıştırmaktır (İnce, 2006: 61). Muhalefet hareketi ise bu kanun görüşmelerinde ciddi bir organizasyona gidebilmiştir. Kanunun görüşülmesi sırasında “Tek Parti” yönetimine karşı ciddi anlamda eleştiriler yapılmıştır. Özellikle Adnan Menderes ve arkadaşları tarafından Meclis kürsüsünden yapılan konuşmalar ile milli şef sisteminin sorgulanması, savaş ekonomisi sebebi ile yapılan uygulamaların ve tek parti yönetiminin genel politikalarının eleştirilmesine şeklinde olmuştur.

Karaömerlioğlu'na göre, Türkiye’de toprak reformu düşünce ve pratiği tepeden ve devlet eliyle gündeme geldiği için kanunun köylülere sağlayabileceği küçük olanaklardan bile yeterince faydalanılmadı. Çünkü ülkemizde köylünün aktif olarak katıldığı, örgütlü, aşağıdan bir kitle hareketi olmadı (Karaömerlioğlu, 1998, s. 15). Adnan Menderes başta olmak üzere, Cavit Oral, Refik Koraltan ve Emin Sazak gibi milletvekillerinin ÇTK’ya yönelik muhalif tavırları aslında İsmet İnönü ve CHP’nin politikalarını eleştirmek için uygun bir ortam oluşturmuştur. Tartışılan sorun “Toprak Kanunu olmasın rağmen muhalefet milletvekillerinin tüm konuşmaları” “Tek Parti Rejimi”nin eleştirilmesine yönelik olmuştur (Balcı – Karadeniz, 2018, s. 275).

Muhalefet hazırlanan yasa tasarısı görüşmelerinde bünyesine yeni isimleri de katarak varlığını göstermiştir. Tek Parti yönetiminin yarattığı düzende konuşulması güç konular, bu görüşmelerde Meclis’te dile getirilmiştir. Bu görüşmeler sırasında CHP içinde bir muhalefet grubunun doğduğu ve pekiştiği görülmüştür. Cumhuriyet Halk Partisi içerisinde oluşan muhalif grup savundukları konuları önergeye dönüştürerek, içinde Celal Bayar, Adnan Menderes, Refik Koraltan ve Fuat Köprülü’nün de bulunduğu, tarihte “Dörtlü Takrir” olarak adlandırılan bildiriye partiye sunmuşlardır. Beklendiği gibi dörtlü takrir önergesinin kabul görmemesi, Cumhuriyet Halk Partisi dışında yeni siyasi oluşumun doğuşu için uygun ortamı hazırlamıştır. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu görüşülürken yapılan tartışmalar, siyasi gelişmeler Türkiye’yi çok partili siyasi sisteme götürecek olayların adeta başlatıcısı ve itici gücü olmuştur (İnce, 2006: 62).

Sonuç

İktisadi, sosyal ve siyasi etkenlerin bir sonucu olarak CHP iktidarı tarafından çıkarılmış olan ÇTK; "ılımlı bir toprak reformu" nitelik ve karakterini taşımaktadır. CHP içindeki muhalefet, bu kanunun TBMM’de görüşülmesi sırasında daha da belirginleşmiş ve kısa bir sürede örgütlenmesine zemin oluşturmuştur. ÇTK’daki düzenlemeler iktisadi nedenler başta olmak üzere, siyasi ve sosyal nedenlerden dolayı hayata geçirilememiş, dağıtılan topraklar son derece sınırlı kalmış, ayrılan fonlar yetersiz olduğundan donatım, işletme ve kredi desteği verilememiştir. Böylece küçük ve verimsiz toprak sahibi sayısı artmıştır. İşletme büyüklükleri açısından verimli olmayan bölünmeler toprakların kiralama veya satış yoluyla orta – büyük arazi sahiplerinin eline geçmesiyle sonuçlanmıştır. ÇTK, özünde haklı ve içerik olarak doğru, ama yeterli fonlarla, ek yasal düzenlemelerle desteklenmediğinden uygulamada yararsız kalmış, CHP iktidarının bu

kanunla gerçekleştirmeyi düşündüğü topraksız köylüyü topraklandırmak, halkçılık ilkesini hayata geçirmek, İkinci Dünya Savaşı sırasında izlenen “savaş ekonomisi”nin sıkıntılarını daha çok hisseden yoksul köylü kitlesini rahatlatmak vb. amaçlanmış ise de etkileri günümüze kadar süren CHP iktidarına karşı orta – büyük toprak sahiplerinin husumetine de yol açan gelişmeleri başlatmıştır. Nihayet bu kanun ve uygulamaları, 1950 seçimlerinde CHP’nin iktidarı kaybetmesiyle sonuçlanmıştır. CHP iktidarı döneminde, kanunun kamulaştırma ile ilgili hükümleri değiştirilerek çekimsiz bir biçimde 1947 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Arazi toplulaştırılması, kiracılık ve ortakçılık şartlarının ÇTK’da düzenlenmemiş olması, küçük aile işletmelerinin birleştirilerek ihtiyaçlarını giderecek biçime dönüştürülememesi, fazla verimli olmayan devlet arazisinin aile işletmesi kurmaya yetmeyecek bir şekilde dağıtılması, kredi ve diğer yardımlarla ilgili kanun hükümlerinin yetersiz uygulanması sonucunda, yeni az topraklı, bu toprakla geçimini temin edemeyecek çiftçilerin yaratılmasına yol açmıştır; dağıtılan bu topraklar ya büyük toprak sahiplerinin eline geçmiş ya da verimli işletmeler oluşturmak amacıyla bir şekilde bütünleştirilerek yeni orta ve büyük toprak sahiplerinin ortaya çıkması ile sonuçlanmıştır. Nihayet ÇTK, özünde haklı ve içerik olarak doğru, ancak yeterli fonlarla ve ek yasal düzenlemelerle desteklenmediği için iktisadi ve sosyal açıdan yararsız kalmış ise de siyasi bakımdan çok partili siyasi rejime geçişi hızlandıran bir kanun olarak tarihe geçmiştir.

Bu noktada, Reşat Aktan’ın yorumunu vurgulamak gerekir: “*Toprak reformu, ekonomik ve toplumsal gelişme için her ne kadar gerekli ve önemli olsa da geleneksel yapıdaki ekonominin problemlerini çözmek adına her derde deva bir ilaç değildir. Toprak reformu, sadece ilerideki gelişmelerin temelini oluşturacak uygun zemini hazırlar. Ek olarak, işlev bakımından tarımı sabit devlet sisteminden dinamik olana geçişte ekonomik gelişmeyi ve büyümeyi sağlamada hızlandırıcı bir faktör olabilir*” (Aktan, 1966, S. 321). Çünkü toprak reformu, başlangıçta ortaya sürülmesindeki gerekçelere dayanarak hazırlansa da, uygulamaya girme sürecinde toplumsal yapının ve kategorilerin etkileriyle oldukça değişimlere uğrayarak pratik hayata geçebilir. Böylesi bir geçiş, kanun başlangıçtaki amaçları tam olarak yakalayamasa da, konu edilen ekonomik değişim ve gelişmeye ek bir katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

Arşiv Belgeleri, Gazeteler ve Süreli Yayınlar

Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, Cumhuriyet Arşivi, 11 Eylül 1947 tarih ve 6376 sayılı yazı. 030, 18, 01, 144, 60, 15.

Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, Cumhuriyet Arşivi, No: 179772, 9 Temmuz 1945 tarih ve 2643 sayılı yazı. 490, 01, 5, 26, 30

Ayın Tarihi, Mayıs 1945.

Ayın Tarihi, Haziran 1945.

Cumhuriyet, 2 Kasım 1945.

- DİE, (1953). İstatistik Özetleri, Ankara.
- DİE, (1966). Tarım İstatistikleri Özeti, Ankara.
- Resmi Gazete, 15 Haziran 1945, No. 6032.
- Resmi Gazete "Çiftçiyi Topraklandırma Tüzüğü", 4 Haziran 1947, No. 6623.
- TBMM Zabıt Ceridesi, D.7, C. 17 – 18, (Mayıs – Haziran 1945)
- TBMM Zabıt Ceridesi, D. 7, C. 19, 15 Haziran 1945.
- TBMM Zabıt Ceridesi, D. 7, C. 19, 06 Temmuz 1945.
- Ulus, 16 Haziran 1945.
- Vatan, 23 Mart 1945.
- Vatan, 2 Kasım 1945.

Kitaplar ve Makaleler

- Acar, Y. (1991). Tarihsel Açıdan Türkiye Ekonomisi Ve İzlenen İktisadi Politikalar (1923 1963), Uludağ Üniversitesi Basımevi.
- Akandere, O. (1998). Milli Şef Dönemi, İz Yayınları, İstanbul.
- Aksoy, S. (1970). 100 Soruda Toprak Meselesi, Gerçek Yayınevi.
- Aksoy, S. (1970). Tarım Hukuku, Ankara.
- Aksoy, S. (1964). Toprak Reformunun Hukuki Esasları, Ankara.
- Aktan, R. (1964). Toprak Reformu Esasları, Toprak Reformu Semineri (TZMO tarafından 14 Şubat 1964'de düzenlenmiştir), Ankara.
- Aktan, R. (1966). Problems of Land Reform in Turkey. *Middle East Journal*, 20(3), 317-334. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/4324024>
- Albayrak, M. (1993) Demokrat Parti, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Arı, K. Mübadele Göçmenleri Türkiye'ye Taşıma Sorunu İzmir Göçmenleri, Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi.
- Arık, K. F. (1961). Mukayeseli Toprak Reformu, Balkanoğlu Matbaacılık.
- Avcıoğlu, D. (1977). Türkiye'nin Düzeni, C. I – II, İstanbul.
- Aydemir, Ş. S. (1985). İkinci Adam (1938-1950), C. II, İstanbul.
- Balcı, Meral – Karadeniz, Yeşim, (2018). "1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Tartışmalarının Muhalefetteki Oluşuma Etkisi ve Demokrat Parti'nin Kuruluşu", Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 57 (Temmuz 2018).
- Barkan, Ö. L. (1980). Türkiye'de Toprak Meselesi, İstanbul.
- Başer, K. (2013) 1923-1950 Yılları Arasındaki Türkiye'de Toprak Dağılımı Ve Toprak Reformu Politikasının Sonuçları, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 38.
- Cem, İ. (1977). Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, İstanbul.
- Çelebican, G. (1968). İktisadî Açıdan Toprak Reformu, AÜHF Türkiye'de Toprak Reformu Semineri, Ankara.
- Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Ve Teşkilat Kanunları, (1956). Ankara.
- Doğan, M. (1977). Tarih ve Toplum: Türkiye'de Toprak Meselesi, İstanbul.
- Hatipoğlu, Ş. R. (16 Haziran 1945). Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, Ülkü, S. 90.
- İnce, E. (2006). Köylüyü Topraklandırma Kanunu'nun Türk Siyasal Yapısının Oluşumu Üzerindeki Etkileri, ÇTTAD, V/13.
- İnönü'nün Söylev ve Demeçleri, C. 1, (1946). İstanbul.
- Kanbolat, Y. (1963). Türkiye Ziraatında Bünye Değişikliği, Ankara.

- Karaömerlioğlu, A. (1988). Bir Tepeden Reform Denemesi: Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun Hikâyesi, Birikim Dergisi, Sayı: 107, (Mart 1998).
- Karaömerlioğlu, A. (2006). Orada Bir Köy Var Uzakta, İstanbul.
- Karpat, K. (2015). Türk Demokrasi Tarihi, İstanbul.
- Keyder, Ç. Pamuk, Ş. (1984). 1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Üzerine Tezler, Yapıt.
- Köprülü, B. Toprak Hukuku Dersleri, C. I.
- Kuruç, B. (1963). İktisadi Politikanın Resmi Belgeleri, Ankara.
- Mülayim, Z. G. (1967). Tarımsal Kooperatifçilik, Ankara.
- Oral, C. (1965). Toprak Reformu, Ankara.
- Özkök A. (1966). Türkiye'de Toprak Reformu İhtiyacı, Türkiye Ekonomi Kurumu İktisadi Araştırmalar Enstitüsü Toprak Reformu Semineri (26-27 Mayıs 1965), Ankara.
- Öztürk, K. (1969). Cumhurbaşkanlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi Açış Nutukları, İstanbul.
- Seviğ, V. R. (1953) Toprak Hukuku Dersleri, Ankara.
- Taraklı, D. (1976). Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları, Ankara.
- T.C. Tarım Bakanlığı, (1965). Toprak Reformu Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, Ankara.
- Tezel, Y. S. (2002). Cumhuriyet Döneminde İktisat Tarihi 1923 - 1950, İstanbul.
- Tekelioğlu, Y. (2010). Türkiye'de Toprak Reformu ve Uygulamaları, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (19).
- Timur, T. (1971). Türk Devrimi ve Sonrası (1919-1946), Ankara.
- Tökin, İ. H. (1934). Türkiye Köy İktisadiyatı, İktisadiyat Mecmuası 2, İstanbul.
- Tunaya, T. Z. (2000). Türkiye'de Siyasi Partiler, İstanbul.
- Ülkü, (16 Haziran 1945). Devrimin Büyük Eseri: Toprak Kanunu.