

## ATATÜRK DÖNEMİNDE TARIMSAL GELİŞME (1923 - 1938)

Nalân ÖLMEZOĞULLARI<sup>1</sup>

Cumhuriyet Türkiye'si kuruluşunun ilk yıllarında, diğer birçok alanda olduğu gibi tarım kesiminde de önemli sorunlarla karşı karşıya idi. Bu sorunların kısmen, ülkenin uzun savaş yıllarından çıkmış olmasından, kısmen de Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan toplumsal yapılardan kaynaklandığı önesürülebilir.

Cumhuriyetin ilan edildiği 1923 ile İkinci Dünya Savaşı'nın başladığı 1938 yılları arasındaki tarımsal gelişmeleri başlıca iki alt döneme ayırarak incelemek olanaklıdır:

- Liberal Dönem (1923-1928)
- Dünya Bunalımı ve Devletçilik Yılları (1929-1938)

### LİBERAL DÖNEM (1923-1928)

#### Devralınan Tarımsal Yapı:

Türkiye Cumhuriyeti yeni bir devlet olmakla birlikte, Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik ve toplumsal mirası üzerine kurulmuştur. Bu nedenle Cumhuriyet dönemindeki ekonomik gelişmeleri anlamak açısından devralınan yapının temel özelliklerine kısaca bir göz atmakta yarar vardır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında ekonominin diğer kesimleri gibi, tarım kesiminin de önemli sorunları bulunmaktaydı. Bu sorunların başında, henüz savaştan çıkmış olan ülkede genç erkek nüfustaki azalma ve araç-gerecin önemli ölçüde yitirilmiş olması sonucu, tarımsal üretimin düşük düzeyi geliyordu. Buğday,

1 Dr.; U.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Görevlisi.

şeker, patates gibi birçok gıda maddesi ithal ediliyor ve bunlar toplam ithalatın dörtte birini oluşturuyordu. Buna karşılık ihracatın % 80'ini belli başlı birkaç tarım ürünü oluşturuyordu<sup>2</sup>.

Bir yanda büyük toprak mülkiyeti, diğer yanda ise pazarla çok sınırlı ilişki içinde bulunan küçük aile işletmeleri, tarımsal yapının genel özelliği durumundaydı. Güney ve Güney-Doğu Anadolu'da süregelen yarı-feodal üretim ilişkileri<sup>3</sup> ve Osmanlı Miri Arazi Rejimi'nin tamamlayıcısı durumundaki vergi sistemi, tarım kesimi açısından gelişmeyi engelleyici en önemli nedenleri oluşturuyordu. Tarımsal kredilerin yetersizliği ve kooperatifleşmenin olmaması gibi nedenlerle köylü, önemli ölçüde aracı ve tefecilerin baskısı altında idi.

Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet Türkiye'sine geçişin getirdiği en önemli toplumsal dönüşüm, Hristiyan azınlıkların mübadele yoluyla ya da başka şekillerde ülkeyi kitle halinde terketmeleriydi<sup>4</sup>. 1923-1929 döneminde, bir yandan bu toprak transferlerinin katkısı, bir yandan ise 1926 yılında kabul edilen Türk Medeni Kanunu'nun miri toprakların özel mülkiyete geçirilmesine olanak veren maddesi ile, sahipleri tarafından işlenen toprak oranında bir artış olmuştur<sup>5</sup>.

#### Kurumsal Düzenlemeler:

Cumhuriyetin ilk yıllarında ülkenin karşı karşıya bulunduğu ekonomik sorunlara çözüm getirme çabaları arasında, 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar önemli bir yer tutmaktadır.

Hükümetin girişimi ile düzenlenen bu kongre, ülkenin çeşitli ekonomik sorunlarının dile getirilmesi ve bunlara çözüm yolları aranmasını amaçlıyordu. Kongre'de oybirliği ile kabul edilen sınırlı sayıdaki kararlardan biri, çiftçi grubunca önerilen Tütün Rejisi'nin kaldırılmasıdır<sup>6</sup>. Tarım kesimi açısından alınan en önemli karar olan, yine çiftçi grubunun önerdiği aşar vergisinin kaldırılması ise oy çokluğu ile kabul edilmiştir.

Nitekim bu iki karar da uygulamaya geçirilmiş, 1925 yılında aşar vergisi kaldırılmış, 1926 yılında ise tütün tekeline sahip olan Reji İdaresi'nin imtiyazına son verilmiştir.

2 Kazgan (1983: 2418).

3 Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için Çavdar (1983: 1051-1052). Gülöksüz ve Gülöksüz (1983: 1243-1245)'e bakılabilir.

4 Keyder (1983: 1259).

5 Bu konuda Çağlar Keyder azınlıkların göçüne, Gülten Kazgan ve diğer bazı yazarlar ise kamuya ait toprakların özel mülkiyete geçirilişine ağırlıklı olarak önem vermektedir. Gerçekten de Medeni Kanun'un 639. maddesi sayesinde, yerel-siyasi güç sahibi kişilerin kamu topraklarını kendi mülkiyetine geçirmesi mümkün olmuş; toprak reformu sorununun bütün Cumhuriyet tarihi boyunca gündemde kalmasına da yol açmıştır. Kazgan (1983: 2418).

6 Okçun (1983: 1063).

Ürün miktarına göre doğru orantılı ve aynı olarak alınan aşar vergisi Osmanlı vergi sistemi içinde en önemli gelir kaynaklarından birini oluşturuyordu. 17 Şubat 1925 tarih ve 5552 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılan bu vergi sonrasında diğer tarımsal vergiler artırılmış, aynı yıl "Mahsulat'ı Araziye Vergisi" (Toprak Ürünleri Vergisi) konmuştur. Ancak bu vergi, sistemindeki aksaklıklardan dolayı bir yıl sonra yürürlükten kaldırılmıştır.

Aşarın kaldırılmasının etkileri konusunda birbirinden çok farklı görüşler öne sürülmektedir<sup>7</sup>. Bu görüşleri çok genel olarak iki grupta toplamak olanaklıdır. Birincisi bu kararın devlet gelirlerinde önemli bir azalışa, tarım kesiminin vergi dışı kalmasına yol açtığı biçimindedir. Diğer yaklaşıma göre ise, köylünün ezilmesine ve sömürülmesine yol açan, tahsilat sistemi bakımından feodal düzenden kalma, çağdışı bir kurum olan aşar vergisinin kaldırılması zaten zorunlu idi.

Kanımızca, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde uygulandığı biçimi ile (aynı ve mültezimlerce toplanan bir vergi olarak) aşarın geri ve çağ dışı bir vergi olduğu açıktır. Ancak, ekonomik kalkınma sürecinde tarım kesiminin etkin bir biçimde vergilenmesinin zorunlu olduğu da bilinmektedir. Dolayısıyla, Cumhuriyetin ilk yıllarında iltizam usulü kaldırılıp, aşar devlet memurları eliyle tahsil edilen müterakki bir vergi haline getirilebilseydi, tarım kazançlarının vergilendirilmesi sorununa belki de çoktan çözüm getirilmiş olacaktı. Nitekim bu verginin kaldırılmasından sonra tarım kesimi hemen hemen tümü ile gelir vergisi kapsamı dışında kalmıştır. Bundan sonraki yıllarda ise tarımsal gelirlerin vergilendirilmesi konusundaki çabalar, geniş çiftçi kitlesinin hoşnutsuzluğu karşısında sonuçsuz kalmıştır.

Öte yandan, 1925 yılı, dünyada tarımsal mallar fiyatlarının en üst düzeye eriştiği yıl olmuştur<sup>8</sup>. Türkiye gibi ihracatının çok büyük kısmını tarımsal ürünlerin oluşturduğu bir ülke için dünya tarımsal ürün fiyatlarındaki değişmelerin etkisinin büyük olması doğaldır.

## DÜNYA BUNALIMI VE DEVLETÇİLİK YILLARI (1929-1938)

### 1929 Bunalımı:

Türkiye 1929 yılına büyük bir iyimserlik içinde girmişti. Bu iyimserlik, iki beklentiden kaynaklanıyordu: Bunlardan birincisi, o yılki tarımsal üretimin iyi olacağı umudu idi. Bu gerçekleştiği takdirde tahıl ithal etme gereği azalacak, ihracat artacak, hükümetin amaçladığı girişimlerde bulunması fırsatı doğacaktı. İkinci beklenti ise, yıl ortalarında gümrük vergilerini arttırabilme olanağı idi<sup>9</sup>. Böylelikle hem önemli sanayi girişimlerinde bulunmak mümkün olacak, hem de hükümete yeni bir gelir kaynağı sağlanacaktı. Bu iki beklenti de büyük ölçüde gerçekleşti. Gerçekten de belli başlı tarım ürünlerinde önemli ölçüde üretim artışları

7 Bu konuda; Önder (1981: 76), Akalın (1975: 100), Kazgan (1983: 2418) a bakılabilir.

8 Silier (1981: 52).

9 Tekeli İkin (1983: 5).

sağlandı. Öte yandan hükümet ve kamuoyu çevrelerinde yapılan yoğun tartışmalardan sonra gümrük tarifeleri de yükseltildi.

Fakat daha 1926'da dünya tarımsal ürün fiyatlarının düşmesi ile bunalımın belirtileri görülmeye başlamıştı. 1929 yılından itibaren Türk parası, özellikle İngiliz sterlinine karşı büyük ölçüde değer yitirmeye başladı. Bunalım, tarım kesimini de hızla etkisi altına aldı.

Tarımsal fiyatların yükselme döneminde, kendi bağımsız işletmesini kurmak amacıyla borca girmiş olan küçük üreticiler, bu borçlarını ödeyemez duruma gelerek geleneksel kredi kaynakları olan ağalara ve tefecilere başvurmak zorunda kaldılar<sup>10</sup>. 1930'larda hükümetin sanayi politikası, ekonominin kendi kendine yeterli (otarşik) bir biçimde gelişmesine yönelikti. Bu amaçla tarımdan beklenen ise, kıt olan dövizin gıda maddesi ithali için harcanmaması idi. Ayrıca sanayileşme için gerekli fonların toplanması gerekiyordu. Bunalımın etkilerinden dolayı, kentsel gelirlerin büyük ölçüde azaldığı ülke koşullarında bu fonlar, ancak tarımsal fazlanın toplanması ile sağlanabilirdi.

1929-1933 döneminde iç ticaret hadleri de bu durumu yansıtmaktadır. 1929 yılı için iç ticaret hadleri 100 alındığında, 1933'de 48,1'e düştüğü görülmektedir<sup>11</sup>.

İç ticaret hadlerinde tarım kesimi aleyhine gelişme, tarımdan tarım-dışı kesimlere sermayeye dönüşebilecek bir kaynak aktarımını yansıtmakla birlikte, bu aktarımın tarım kesimindeki tüm üreticiler için aynı biçimde olacağını düşünmek yanıltıcı olacaktır<sup>12</sup>. Çünkü böyle bir yaklaşım, tarım kesimindeki üreticileri homojen bir bütün olarak değerlendirmek anlamına gelecektir. Oysa Türk tarımı, bir yandan mülkiyet dağılımı açısından küçük köylüler-büyük toprak sahipleri biçiminde bir kutuplaşma gösterirken öte yandan üretilen ürün türleri bakımından da bir farklılaşma sözkonusudur. Örneğin 1929-1934 döneminde tarımsal ürün fiyatlarındaki düşüş tüm ürünler için aynı oranda olmamıştır. Daha çok yoksul köylülerin ürettiği buğday fiyatlarındaki düşüş, üretimi çoğunlukla büyük işletmelerde yapılan pamuk fiyatlarındaki düşüşten çok daha fazla olmuştur. Bu nedenle, tarım kesimi içindeki gelir dağılımı açısından sadece iç ticaret hadleri yeterli bir gösterge olmayıp, tarımsal ürünler arası nisbi fiyat oranları da gözönünde bulundurulmalıdır.

Dünya bunalımının etkisi ile 1929-1933 dönemi, tüm dünyada ekonomik politikaların yoğun bir biçimde tartışıldığı dönem oldu. Piyasa mekanizmasına kuşku ile bakılmaya başlandı. Türkiye'de de o döneme kadar devletin elinde toplamadığı bazı işlevleri üstlenecek kurumlar yavaş yavaş oluşturulmaya başlandı. Bu nedenle 1933-1938 yılları genellikle "Devletçilik" yılları olarak adlandırılmaktadır.

10 Keyder (1983: 1259).

11 Hirsch (1966: 454).

12 Siler (1981: 58).

### Devletçilik Yılları:

Bu dönemde devletçilik; devletin özel girişime karşı değil, tersine özel girişimin yanında ve onu tamamlayıcı biçimde ekonomiye müdahale etmesi biçiminde anlaşılmıştır.

Dünya bunalımı yıllarında ekonominin tümü ile dışa kapanması sözkonusu idi. Büyük çiftçilerin traktör ithalatlarını arttıramamaları önceki dönemde başlatılan yaygın tarımın sona ermesi anlamına geliyordu.

Tarıma yönelik politikaların amacı, düşük fiyatla dünya pazarına tarımsal ürün ihracatını arttırmaktı. Fakat bu amaçla tarım kesimi fiyatları düşürüldüğünde, tarımsal üretimin azalmasının da önlenmesi gerekiyordu. Dünya fiyat koşulları öyle bir durumda idi ki, hiçbir müdahalede bulunulmaksızın dış fiyatlar iç pazara aktarılsa, bütün buğday üreticileri kendi ihtiyaçları dışında kalan üretimi durdurmak zorunda kalacaklardı<sup>13</sup>. Bu nedenle hükümet, buğdayı çiftçilerden piyasa fiyatının oldukça üzerinde bir fiyatla satın almaya başladı.

Her alanda devlet müdahalesinin arttığı bu dönemde tarımsal ürünler için ilk kez buğdayda olmak üzere 1932'de destekleme alımlarına başlanmıştır. Bunun başlıca nedeni, bir yandan sanayileşmenin finansmanı için iç ticaret hadleri tarım aleyhine gelişirken, diğer yandan tarım kesiminin sanayiye pazar olabilmesi için tarım kesimindeki satın alma gücünün artırılması gereğidir. Destekleme alımları politikasını sürekli yürütecek bir kurum olarak 1938 yılında Toprak Mahsulleri Ofisi kurulmuştur. Fakat bu dönemde tarımsal üretimi arttırmaya yönelik olarak daha çok iç fiyatları yükseltici doğrudan önlemlere değil, dolaylı önlemlere başvurulmuştur<sup>14</sup>. Alınabilecek dolaylı önlemlerden başlıcaları, tarımsal girdi fiyatlarının düşük tutulması ve vergilerin azaltılması olabilirdi. Çok kısa bir süre önce aşar vergisi kaldırılmış olduğu için, bu önlemlerden sadece birincisine başvurulmuştur.

### Mülkiyet Yapısı:

1934-1938 yılları arasında Türkiye tarımında mülkiyet dağılımı aşırı dengesiz bir durumdaydı. Bu durum, üretimin etkinliğini de olumsuz yönde etkilemekteydi. Küçük işletmeler sahiplerinin yoksulluğu nedeniyle etkin bir biçimde işletilemiyordu. Büyük toprak sahipleri ise, en verimli toprakları ellerinde bulundurmalarına karşın, topraklarının ancak % 10, hatta % 5'ini işletmekteydiler<sup>15</sup>. Bu durumun nedeni, Türkiye'nin birçok bölgesinde sıklıkla rastlanan ve "absentee" olarak adlandırılan toprak ağalığı kurumudur<sup>16</sup>. Bu toprak sahiplerinin tarımsal üretim ile ilişkileri çok sınırlı olup, arazilerini yarıcı, ortakçı ve maraba statüsündeki topraksız ya da yeterli toprağı olmayan köylülere işletmekteydiler. Geri tek-

13 Keyder-Birtek (1983: 202).

14 Tekeli - İlkin (1983: 187).

15 Kanbolat (1963: 16).

16 Tezel (1982: 465).

nikler ve araç-gereçle sürdürülen bu üretimden elde ettikleri rantları da üretken olmayan bir biçimde kullanmaktaydılar.

Bir yandan eksik kullanılan topraklar, öte yandan yetersiz topraklar üzerinde üretimde bulunan köylü aileleri ve ilkel araç-gereçlerle çalışan ortakçılarını oluşturduğu bu yapı, sermaye birikimi için elverişli değildir. Geniş ölçüde üretim potansiyelinin atıl kalmasına yol açmaktadır.

1930'lar Türkiye'sindeki bu durum, toprak reformu gereksinimini gündeme getiriyordu. Atatürk, 1936 yılında T.B.M.M.'ni açış konuşmasında bu konuya değinerek, toprak reformu kanununun bir sonuca vardırılmasını istemiştir. Bu amaçla ilk girişim, toprak reformuna yasal yolu açmak için yapılan anayasa değişikliği olmuştur. 1937 yılında yapılan değişikliklerle, 1924 Anayasası'ndaki, kamulaştırmalarda piyasa değerine göre peşin ödeme koşulu kaldırılmış, Tarım Bakanlığı bir toprak reformu tasarısı hazırlamakla görevlendirilmiştir.

Ne var ki, araya II. Dünya Savaşı'nın girmesi ile sözkonusu çalışmalar bir süre kesintiye uğradı. Tarım bakanlığınca hazırlanan tasarı, savaşın bittiği günlerde meclise getirildi.

## SONUÇ

Cumhuriyetin ilk yıllarında, tarım kesiminin karşı karşıya bulunduğu sorunlar, kuşkusuz, ele aldığımız onbeş yıllık süre içinde çözümlenebilecek boyutlarda değildi. Üstelik Türkiye'yi de büyük ölçüde etkileyen dünya bunalımı yılları da bu döneme rastlamaktadır.

Örneğin, ürün fiyatlarının elverişliliği ve getirilen teşvikler ile, özellikle pazara açık bölgelerde başlayan makinalaşma ve tarıma açılan topraklardaki artış, dünya bunalımı yıllarında duraklamıştır. Yine tarım kesiminde piyasaya açılma süreci 1930'larda başlamış olmakla birlikte, asıl değişim 1945'i izleyen yıllarda ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte günümüzde bile, belirli yöreler ve belirli ürün grupları açısından kendi kendine yeterli, geçimlik tarım, yaygın üretim biçimi olarak görülmektedir.

1923-1938 yılları arasında esas olarak, önceki dönemin yeni rejimle bağdaşmayan bazı kurumlarının tasfiyesi ve yenilerinin oluşturulması gerçekleştirilmiştir. Özellikle, tarımsal destekleme politikası, kredi ve vergilendirme alanında devletçilik yıllarında oluşturulan kurumlar, yerleşmiş ve tüm Cumhuriyet dönemi boyunca kullanılmışlardır.

## KAYNAKLAR

Akalin Güneri; *Tarımımızın Sosyo-Ekonomik Yapısı, Vergileme ve Gelişme*, A.Ü. SBF Yay. Ankara, 1975.

Çavdar, Tefik; "Devralınan İktisadi Miras", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 4, 1983.

**Gülöksüz, Yiğit, Gülöksüz Güven;** "Kırsal Yapı", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 5, 1983.

**Hirsch Eva;** "Changes in Agricultural Output per Capita of Rural Population in Turkey (1927-1960)", Economic Development and Cultural Change, July, 1966.

**Kanbolat Yahya;** *Türkiye Ziraatinde Bünye Değişikliği*, SBF Maliye Enstitüsü Yay. Ankara, 1963.

**Kazgan Gülten;** "Tarım", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 9, 1983.

**Keyder Çağlar;** "Türk Tarımında Küçük Köylü Mülkiyetinin Tarihsel Oluşumu ve Bugünkü Yapısı", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 5, 1983.

**Keyder Çağlar, Birtek Faruk;** "Türkiye'de Devlet-Tarım İlişkileri 1923-1950", Toplumsal Tarih Çalışmaları, Ankara, 1983.

**Ökçün Gündüz;** "İzmir İktisat Kongresi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 4, 1983.

**Önder İzzettin;** "Aşarın Kaldırılması", Toplum ve Bilim, Sayı 13, 1981.

**Tekeli İlhan, İlkin Selim;** *1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları*, ODTÜ, 2. Baskı, Ankara, 1983.

**Tezel Yahya S.;** *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*, Yurt Yayınları, Ankara, 1982.