

TÜRKİYE’NİN İKTİSADİ VE SİYASİ TARİHİNDE TOPRAK REFORMU TARTIŞMALARININ ROLÜ

Nevzat Evrim ÖNAL*

Toprak reformu tartışması, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren aralıklı olarak gündeme gelmiş ve gündeme geldiği her dönemde iktidarı elinde tutan mülk sahibi sınıfın iç kompozisyonunda, kentli sermaye sahipleri ve büyük toprak sahipleri arasındaki dengeler üzerinden geçici bir çözüme ulaşmıştır. Giderek şiddetlenen tartışma, çok partili rejime geçişle birlikte ülke siyasetindeki temel taraflaşmanın fay hattını oluşturmuş; Cumhuriyet Halk Partisi ile Demokrat Parti arasındaki ayrışmanın merkezinde kentli burjuvazi ile büyük toprak sahiplerinin çıkarları arasındaki farklılıklar durmuştur. Tartışma, herhangi bir belirleyici sonuca ulaşmamış, daha çok büyük toprak sahiplerinin tedricen burjuvalaşması ve kentlileşerek topraklarına yabancılaşması sonucunda sönümlenmiştir. Bu bakımdan toprak reformu tartışması, Türkiye siyaset tarihinin en önemli başlıklarından birini oluşturmaktadır ve bu konuda yapılacak kapsamlı bir analiz yoluyla Türkiye toplumunun sınıfsal gelişimi hakkında çok önemli bulgulara ulaşmak mümkündür.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de kapitalizmin, modern toplumsal sınıfların ve siyasi iktidarın gelişimini toprak reformu bağlamında ele almaktır.

Anahtar sözcükler: *Toprak reformu, toprak kullanımı, toprak kullanımına dair yasal düzenlemeler.*

İktisadi açıdan kapitalizm öncesi üretim biçimlerinden kapitalizme geçiş ve siyasi olarak ulus devlet formunun oluşması, tarihsel olarak çoğu örnekte, birlikte olmasa da paralel yaşanan süreçlerdir. Genel anlamda burjuva demokratik devrimi olarak tanımlayabileceğimiz bu süreçlerin her biri kendi içerisinde kimi özgünlükler barındırsa da; sınıfsal karakterleri, siyasi yönelimleri ve neticelerinde ortaya çıkan toplumun yapısı açısından bir arada incelenebilecek derecede benzerdirler.

Burjuva devrimlerinin en önemli meselelerinden biri, toprakta özel mülkiyet sorunsalının nasıl çözüme ulaştırıldığıdır. Toprak, bir üretim aracı olarak diğer tüm üretim araçlarından farklıdır zira diğer üretim araçları gibi serbestçe çoğaltılamaz ve tarım alanlarının genişletilmesi başlı başına bir meseledir. Ayrıca toprağın kullanılması sonucunda elde edilen ürünler, başka hiçbir yolla elde edilemezler ve bu ürünler insanın başta beslenme olmak üzere en temel ihtiyaçlarını karşılamaktadır.

Bütün bunların ötesinde, kapitalizm öncesi dönemin en önemli üretim aracı olan toprak, zaten eski üretim biçimi çerçevesinde mülkiyet altına alınmış durumdadır ve bu mülkiyet yapısının kapitalistleşme sürecinde varlığını nasıl sürdüreceği ya da nasıl dönüşeceği burjuva devriminin en önemli sorunsallarından birini oluşturur. Daha açık söylemek

gerekirse, devrimci burjuvazi ile eski üretim biçiminde toprağın sahibi olan kesim arasındaki gerilim-işbirliği ilişkisi, burjuva devriminin kaderi konusunda da hayli belirleyici bir niteliğe sahiptir.

Bu çalışmada, en önemli dönemeci Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu olan ve bu coğrafyada kapitalist üretim biçimini hakim kılan burjuva devriminin toprak sorununa yaklaşımının iktisadi, sınıfsal ve siyasi sonuçları incelenecektir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş ve gelişme sürecinde en önemli siyasi başlıklardan biri olan toprak reformu üzerinden yürütülen tartışmalar, Türkiye kapitalizminin izlediği gelişme yolu konusunda da hayli belirleyici bir nitelik taşımış, bu tartışmaların sonlandırılma biçimi aynı zamanda Türkiye'nin siyasi haritasının şekillenmesinde de önemli bir rol oynamıştır.

OSMANLI'NIN SON DÖNEMİNDE DURUM

Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde ekilebilir alanların mülkiyeti konusunda elde bulunan verilerin güvenilirliği tartışmalıdır. Yine de farklı kaynaklarda aktarılan verilerin hepsi, kırsal alanda yegane üretim aracı olan toprağın mülkiyetinin daha kapitalistleşme sürecinin başında merkezi bir yapı arz etmekte olduğuna işaret etmektedir. Örneğin Rozaliyev'e göre *Birinci Dünya Savaşı'nın başında, tarımsal nüfusun yüzde birini oluşturan büyük toprak sahipleri ve ağaları, tüm işlenebilir toprakların yüzde 39,3'üne sahiptiler; nüfusun yüzde dördünü meydana getiren küçük toprak ağaları, kulaklar ve çiftçiler arazinin yüzde 26,2'sini ellerinde bulunduruyorlardı; tarımsal nüfusun yüzde 95'ini oluşturan köylü işletmelere ise arazinin yüzde 34,5'i düşüyordu.*¹

1912-1913 yıllarında yapılan tarım sayımları benzer rakamlara işaret etmektedir. Anadolu çapında 1 milyon aileyi kapsayan verilere göre toprakları en büyük olan yüzde 1'lik kesim toprakların yüzde 39'una, en küçük topraklara sahip olan yüzde 87'lik kesim ise toprakların yüzde 35'ine sahipti.

Ayrıca, bir köylü ailesinin, iki yılda bir nadasa bırakarak işlediği topraktan geçimini sağlayabilmesi için en az 50 dönümlük toprağa sahip olması gerektiği hesaplanmaktadır. Aynı dönemde Akdeniz ve Güneydoğu Anadolu hariç bütün bölgelerde 50 dekardan daha az toprağa sahip işletmelerin oranının yüzde 70-85 arasında bulgulanmakta,

¹ Y.N.Rozaliyev, *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesinin Özellikleri (1923-1960)*, Onur Yayınları, Ankara, 1978, s.23.

bu aile birimlerin yarısının ise 10 dekardan küçük toprağa sahip olduğu belirtilmektedir.² Topraksız köylüler ise, henüz toplam tarımsal nüfusun yüzde 8 gibi bir kısmını oluşturmaktaydı.³ Yani Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde yoksul köylü, kendi toprağını işleyerek geçimini sağlayamamakta, büyük toprak sahiplerinin yanında çalışmak zorunda kalmaktadır ve köylünün küçük bir toprağa sahip olmasına rağmen işçileşmesi daha bu dönemde başlamıştır.

Diğer yandan, başka bir çalışmada daha kapsamlı biçimde incelendiği üzere,⁴ Osmanlı coğrafyasında kapitalistleşme dinamikleri 19. yüzyılın başına dek uzanmaktadır. İmparatorluğa merkezi bir yapı kazandırma çabasıyla atılan modernleşme adımları bir yandan, emperyalist Avrupa devletleriyle girilen ticaret ve borç ilişkileri diğer yandan burjuvalaşma dinamiklerini besliyordu. Bu ilişkiler arasında, İmparatorluk coğrafyasını hayli eşitsiz biçimde etkileyen demiryolu imtiyazları da özel bir öneme sahipti. Yaşanmakta olan dönüşüm, İstanbul ve İzmir gibi önemli metropollerde gayrimüslim tüccarların elinde ticari sermaye birikmesiyle sonuçlanıyordu. Anadolu kırsalında ise, Tanzimat Fermanı ile iltizamın vali ve diğer devlet yöneticilerine yasaklanması'nın ardından yerel eşraf elinde bir ilkel birikim oluşmaya başlamıştı. 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi'yle toprakta özel mülkiyetin tanınmasının ardından bu kesim elindeki toprakları genişletmeye başlamıştı. Böylelikle, bir yandan mültezimlikle, diğer yandan sahip olduğu topraklar sayesinde zenginleşen, bu zenginliğini de duruma göre tüccarlık yaparak, ancak bundan daha önemlisi tefecilik yoluyla, köylülüğü sömürerek pekiştiren bir asalak sınıf ortaya çıkmıştı. Bu sınıfsal yapı, Cumhuriyet'in kurulmasının ardından "toprak ağası" olarak tanımlanmaya başlayacaktı.

2 Oya Köymen, "Türkiye Tarımı ve Tarım Politikaları 1923–1980", *Sosyalist Türkiye Hangi Kaynaklarla Kalkınacak?* içinde, NK Yayınları, İstanbul, 2003, s.195.

3 Oya Köymen (Silier soyadıyla), *Türkiye'de Tarımsal Yapının Gelişimi (1923–1938)*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1981, s.10.

4 Nevzat Evrim Önal, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Tarımsal Dönüşüm (1858–1918)", *Anadolu Uluslararası Ekonomi Kongresi'nde Sunulmuş Tebliğ*, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2009.

KEMALİST DEVRİMİN SINIF KARAKTERİNİN TARIMSAL SONUÇLARI

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı'dan yok denecek derecede zayıf bir sanayi⁵ devralmıştır. Anadolu'da ilkel birikimin önemli bir bölümünü elinde bulunduran ve burjuva sınıfının belkemiğini oluşturmak için gerekli özelliklere en fazla sahip olan gayrimüslim tüccar ve zanaatkarlar ise ulusal karakteri ağır basan devrimin ilk yıllarından itibaren dışlanmış, bunların önemli bir kısmı devrimin çeşitli aşamalarında tasfiye edilmiştir. Böylelikle kapitalist Türkiye'nin burjuvazisini oluşturacak şahısların çoğu Osmanlı'nın son döneminde zenginleşen kırsal eşraftan türemiş, bu kişiler nüfus mübadelesi gibi önemli miktarda mülkiyetin sahipsizleştiği her dönemde daha da zenginleşmişlerdir.

Bu durum, Anadolu devrimine çok önemli bir sınıfsal karakter kazandırmıştır. Kemalist kadrolar, Kurtuluş Savaşı'nın hazırlık aşamasından itibaren kırsal eşraf ve toprak ağaları ile ittifak içine girmiştir. Meclis, kurulduğu yıldan itibaren bu ittifakı yansıtabilecek bir bileşime sahip olmuş ve kuruluş sürecindeki yasama faaliyetlerinin tümüne de bu ittifakın sınıfsal karakteri şekil vermiştir. Bu karakteri, kendisini en açık biçimde devrim sonrası toprak mülkiyetinde ve kırsal ilişkilerdeki seyir ile göstermiştir. Toprak reformu tartışmaları, Cumhuriyet'in ilk yıllarında yalnızca satır aralarında gündeme gelmiş ve toprak sahiplerinin tepkisiyle derhal gündemden düşmüştür. Döneme canlı biçimde tanıklık eden Sabiha Sertel, CHP Milletvekili Mazhar Müfit ile aralarında geçen bir diyalogu şöyle aktarır:

“– Pekala, dedim, şimdi Mecliste eşraf, toprak ağaları, hacılar, hocalar yok mudur? Bunlar Mustafa Kemal'in reformlarını destekleyecekler midir? Bu gericiler yine reformlara karşı geleceklerdir. Mustafa Kemal halka değil bu gerici kuvvetlere dayanıyor. Anayasada toprak reformunu, işçi haklarını sağlayacak maddeler yok. Türkiye sınıfsız bir toplumdur, diyorlar. Ezilen işçiler, köylüler haklarını nasıl koruyacaklardır?

Mazhar Müfit bu defa kızmadı. Düşünerek cevap verdi:

Mustafa Kemal birçok reformlar yapmak istiyor. Toprak reformu için burada ağalarla, özellikle Kürt ağaları ile Kürt mebuslardan Feyzi Bey'ler ve diğerleri ile konuşmalar yaptı. Bu reform meselesi, çok çetin bir mesele. Ağalara toprak reformunu anlatmak imkansız. Bu reformu ele almak, bütün ağaları, eşrafı kaybetmek demektir. Şimdilik toprak reformu defterini kapadık.”⁶

5 Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, İmge Yayınları, İstanbul, 2004, s. 20.

6 Sabiha Sertel, *Roman Gibi*, Ant Yayınları, İstanbul, 1969, s. 73-74.

Cumhuriyetin toprak mülkiyetine yönelik tüm uygulamaları, mevcut mülkiyet yapısını daha fazla eşitsizleştirmektedir. Büyük toprak sahiplerinin topraklarının sürekli olarak genişlemesine olanak sağlanırken, topraksız kesimler devlet arazilerinin dağıtılması suretiyle küçük mülk sahibi yapılmaktadır. Toprak reformu yerine “topraklandırma” siyaseti, Türkiye Cumhuriyeti’nin topraksızlık sorununa büyük toprak sahiplerini rahatsız etmeden bulduğu çözümdür. Örneğin mübadele sürecinde boşaltılan özel mülklere eşraf el koyarken,⁷ muhacirlere devlet mülkü altında olan ancak hayvancılıkla uğraşan vatandaşlar tarafından serbestçe kullanılan mera topraklarının dağıtılması yoluna gidilmiştir. Bir yanda büyük toprak sahipleri mülkiyetlerini genişletmekte, diğer yanda ise özel toprak mülkiyeti mera alanlarının daralması pahasına bir bütün olarak genişlemektedir. Dahası, dağıtılan arazinin de dağıtıldığı ellerde kalmadığı ve zamanla büyük mülk sahipleri tarafından çeşitli yollarla bu topraklara el konulduğuna dair önemli bulgular vardır.⁸

Diğer yandan büyük toprak sahipleri, kapitalizm öncesine ait tefecilik, murabaha ve benzeri ilkel yöntemlerle yarattığı birikimi daha fazla tefecilik ve murabahacılık yapmak için kullanmıştır; zira altyapının olmadığı, sınai ürüne yönelik iç talebin kısıtlı, bu ürünlerde ihracata yönelmenin ise imkansız olduğu dönemde en karlı iş, nüfusun ezici çoğunluğunu oluşturan yoksul köylüyü anormal faiz oranları sayesinde sömürmeye devam etmektir.⁹

Bu davranış kalıbı, geç kapitalistleşen Türkiye Cumhuriyeti’nin, büyük çoğunluğu eşraf kökenli burjuvazisinin tipik davranış kalıbının pek çok örneğinden bir tanesidir ve iktidar sahibi sınıfın devrimin ilk günlerinden itibaren nasıl gerici ve asalak bir karakter taşıdığını göstermesi açısından önemlidir.

Devrim toprak mülkiyetindeki eşitsizliği düzeltmemiş, aksine yasal zeminini de oluşturarak kemikleştirmiş ve derinleştirmiştir. Rozaliyev, 1920 ve 30’larda büyük toprak sahiplerinin tüm toprakların yaklaşık yarısını, dönemsel olarak işçi çalıştıran orta boy mülklerin toprakların yüzde 40’ını, yoksul köylülerin de kalan yüzde 10’unu kullanıyor olduğunu belirtmektedir.¹⁰

7 Boratav, a.g.k., s.56; Mübaccel Kıray ve Jan Hinderink, *Social Stratification as an Obstacle to Development: A Study of Four Turkish Villages*, Praeger Publishers, New York, 1970, s. 18-19.

8 İsmail Hüsrev Tökin, *Türkiye Köy İktisadiyatı*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1990, s. 196-197.

9 İsmail Hüsrev Tökin, “Türkiye Köy İktisadiyatında Toprak Rantı”, *Kadro*, Sayı 4, Nisan, 1932, s. 14.

10 Rozaliyev, a.g.k., s. 23.

İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI SONRASI TOPRAK REFORMU TARTIŞMALARI

Toprak reformunun cumhuriyetin ilk yıllarında meclisteki büyük toprak sahiplerinin şiddetli muhalefeti karşısında gündeme dahi getirilmeden rafa kaldırıldığına daha önce değinilmişti. Sorun, bu tarihten sonra meclis gündemine 1929 yılında, İsmet İnönü tarafından getirilmiştir. İnönü, topraksız köylü sorunu konusunda endişelerini dile getirmekte, ancak büyük toprak sahiplerini karşısına almamaya da özen göstermektedir.

“Bizim bu işte meselemiz, topraksız köylüye kendi malı yapacağımız tarla-
sında çalışma olanağını hazırlamaktır. Bunun dışında büyük çiftlik işletmekte
olan gayret ve servet sahiplerine dokunmak şöyle dursun aksine olarak bunla-
rın da iyi çalıştıklarını ve kazandıklarını görmekten memnun oluruz.”¹¹

Konu, 1936’da İnönü tarafından yeniden dile getirildiğinde, özel mülkiyetin dokunulmazlığı konusu yerli yerinde durmaktadır, ancak ifadelere artık telaş hakimdir.

“Yurdumuzda topraksız çiftçi sayısı, her varsayımın üzerindedir. Toprağın en fazla bölündüğü yerlerimizde bile, köylünün yarısına yakın miktarı topraksızdır. Başkalarına ait topraklar üstünde, çok fena şartlar içinde ve çok verimsiz olarak çalışmak mecburiyetindedir. Hiçbir zaman, hiçbir adamın malına zorla el koyma fikrinde değiliz. Fakat hiçbir şekilde köylüyü sonsuza dek topraksız kalmaya mahkum eden dar bir çerçeve içinde bırakmaya razı olamayız.”¹²

Konu, 1937’de ise en yetkili ağızdan bir kez daha dile getirilmiş ve devletin bu yönde bir müdahalede bulunacağı artık kesinleşmişti. Mustafa Kemal, 1937 yılının Kasım ayında yaptığı Meclis açılış konuşmasında şöyle diyordu:

“Bir defa, memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiç bir sebep ve biçimde bölünemez bir yapı kazanmasıdır. (alkışlar) Büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliği, arazinin bulunduğu memleket bölgelerinin nüfus yoğunluğuna ve toprak verim derecesine göre sınırlamak lazımdır.”¹³

1945 yılında Şevket Raşit Hatipoğlu’nun hazırladığı Çiftçiyi Top-

11 Akt. Köymen, a.g.k., s. 74.

12 Akt., Doğan Avcioğlu, *Türkiye’nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın)*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1969, s. 234.

13 Akt., Ömer Lütfi Barkan, “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Türkiye’de Zirai Bir Reformun Ana Meseleleri”, *Toplu Eserler I*, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1980, s. 457 (10 No’lu dipnot. Birinci cümleden sonraki alkışların ikinci cümleden sonra tekrarlanmamasının dikkat çekici olduğunu not etmek gerekiyor.)

raklandırma Kanunu tasarısı Meclis Komisyonunda görüşülmeye başlanır. Mecliste yapılan tartışmalarda, muhalifler tarafından yapılan vurgular da aynı derecede ilginçtir. Örneğin bir tartışmada Eskişehir milletvekili ve toprak ağası Emin Sazak ile tasarımı hazırlayan Şevket Raşit Hatipoğlu arasında şöyle bir diyalog geçer:

“– Tasarımı geri al. Sen bunu İnönü’nün emriyle yapıyorsun. Tasarı geri alınır-
sa Beylikköprü’deki 30 bin dönümü hibe ediyorum.

– Kanunla alsak n’olur?

– Kanunla olmaz. Devlet araziye zorla alırsa, Eskişehir havalisinde Emin Sazak ölür. (...) Ben köyde karısı ölene tekrar yardım eder, evlendiririm. Öküzü ölene öküz alıveririm. Biz yüze gelmiş insanlarız, bu düzeni bozarsanız, val-
lahi arkadaşlar, kıyamete kadar size memleket beddua eder.”¹⁴

Aylar süren tartışmalar ve başını Adnan Menderes ve Emin Sazak’ın çektiği engelleme çalışmaları ile komisyon kimi üyeler arasında dahi alay konusu haline gelir. Yasama sürecindeki bu tıkanıklığa doğrudan müdahale etmek isteyen İsmet İnönü, uygulandığı takdirde hayli devrimci sonuçlar doğurabilecek 17. Madde’yi tasarıya ekletir:

“Topraksız veya az topraklı olan ortakçılar, kiracılar veya tarım işçileri tarafından işlenmekte bulunan arazi, o bölgedeki 39. madde gereğince dağıtılma-
ya esas tutulan miktarın, kendi seçtiği yerde üç katı sahibine bırakılmak şartıyla yukarıda yazılı çiftçi ve işçilere dağıtılmak suretiyle kamulaştırılabilir. Sahibine bırakılacak arazi 50 dönümden aşağı olamaz.”¹⁵

Son oylama sırasında Emin Sazak tarafından yapılan uyarı ise, tartışmaların kayıtlara geçmiş en önemli kısımlarından birini oluşturmaktadır:

“İnsanların çamurunu değiştiremeyiz ki. Birisi kumandan olur, mareşal olur, öbürü de er olur. Hepsini mareşal yapamayız. Arkadaşlar, bu işçi işi bütün köy-
leri altüst eder. Çiftçiler kendisini nisbeten kurtarır. Ama bu prensip kabul edilince, yarın işçinin şu apartmanın bir odasını da istemek hakkı olacaktır.”¹⁶

Kanunun harfiyen uygulanması durumunda Türkiye kapitalizminin kaldıramayacağı sonuçlar doğuracağı açıktır. Kırdaki büyük mülkiyetin tasfiye edilmesi, aynı zamanda merkezi iktidarın kırdaki temsiliyetinin de ortadan kaldırılması anlamına gelecektir; zira Emin Sazak’ın işaret ettiği, büyük toprak sahibinin aynı zamanda köylülüğün gözünde sahip olduğu “koruyan, kollayan, sorunlarını çözen” merteye, fazlasıyla gerçektir.

Sonuçta kanun yasalaşmış, ancak uygulanmamıştır. Kanunun yasa-
laşmasından birkaç ay sonra Hatipoğlu, Tarım Bakanlığı’ndan ayrılmış,

¹⁴ Akt., Avcioğlu, *a.g.k.*, s. 235.

¹⁵ *a.k.*

¹⁶ *a.k.*

yerinde toprak reformunun en şiddetli aleyhtarlarından toprak ağası Cavit Oral gelmiştir. 1950 seçimlerinden önce kanunun 17. maddesi kaldırılmış, geri kalan maddelerde de değişiklikler yapılarak kanun işlemez hale getirilmiştir. Bu değişikliklerden en önemlisi, kamulaştırmaya tabi tutulacak arazilerin alt sınırının 5000 dönüme yükseltilmesidir. İlgili maddeyle Mecliste geçen tartışmalarda eski Tarım Bakanı Hatipoğlu şu eleştirileri getirmiştir:

“(…) arkadaşlar, 5 bin dönümden yukarı olan arazi, aslen tek elde bulunmakla beraber, tapuda şu veya bu biçimde hisselere ayrılmış olacaktır (...) Dolayısıyla, gelecek zamanlarda, her hisse ayrı bir mülk kabul edildiği takdirde, artık 5 bin dönümden yukarı arazi bulup da onu çiftçiye dağıtmak mümkün olmayacaktır. Eğer toprak dağıtmada yalnız Hazine arazisi kullanılacaksa, ben size rahatlıkla söyleyebilirim ki, toprak davası diye bir dava ele alıp da Toprak Kanunu çıkartmaya lüzum yoktur. Bu memlekette Hazine arazisi yetmeyeceği ve özel mülklerden arazi kamulaştırması zorunlu olduğu için Toprak Kanunu çıkarılmıştır.”¹⁷

27 MAYIS SONRASI TOPRAK REFORMU TARTIŞMALARI

27 Mayıs darbesinin ardından iktidara gelen Milli Birlik Hükümeti’nin son günlerinde Tarım Bakanlığı tarafından bir toprak reformu tasarısı hazırlanmıştı. Bu tasarı, 27 Mayıs’ın toprak sorununa yaklaşımı konusundaki yönsüzlüğünü göstermesi açısından hayli önemlidir, zira tasarıda kamulaştırma durumunda toprak sahibine bırakılacak olan kısım asgari 20 bin dönüm olarak belirlenmekteydi. Dolayısıyla böylesine anlamsız bir “toprak reformu” tasarısının gerekçeler kısmında “*Toprak reformu hiçbir grup ve zümrenin aleyhinde olmayacak, kimsenin çıkarlarına zarar vermeyecektir*”¹⁸ ifadelerinin yer alması şaşırtıcı değildi.

1961 seçimlerinin ardından bu tasarı rafa kaldırıldı ve yeni bir tasarı hazırlama görevi; önceki tasarıyı kadük eden Cavit Oral’a verildi. Aradan geçen 15 yılda Marshall yardımı sayesinde edindiği traktör ve biçerdöverlerle Adana’daki topraklarını kapitalist bir tarım işletmesine dönüştürmüş olan Oral, Milli Birlik Hükümeti’nin tasarısını daha da geri götürmenin yolunu buldu: kamulaştırma alt sınırı 20 bin dönümden beş bin dönüme indiriliyor, ancak kamulaştırılacak miktarın “aile” değil “kişi” esas alınarak yapılması öngörülüyordu. Dolayısıyla büyük

¹⁷ a.k., s. 237.

¹⁸ a.k., s. 317.

toprak sahibi, ailesinin her ferdi için 5000 dönümü elinde tutacağı için, toprak kanunu daha da anlamsız bir içerik kazanmaktaydı.¹⁹ Tasarı, bu haliyle bile yasalaşmamış ve mevcut hükümetin yıkılmasıyla rafa kalkmış, toprak reformu tartışmaları da bir süreliğine sönümlenmiştir.

Konu, 1965'te tekrar Meclis gündemine gelmiş ve uzun komisyon manevraları ile engellenmiştir. Bu sırada, toprak reformu aleyhinde kampanyalar sadece Meclis çatısı altında değil, Meclis dışında da yoğun biçimde yürütülmüştür. Ege Çiftçileri Birliği, tasarının kanunlaşması halinde üretimin düşüp açlığın baş göstereceği ve arazi anlaşmazlıkları nedeniyle yaşanacak çatışmaları önlemeye devletin silahlı gücünün yetmeyeceği yönünde tehditkar açıklamalar yapmıştır. Büyük toprak sahipleri tarafından kurulan, kısa süre sonra Türkiye Ziraat Odaları Birliği'ni de ele geçirecek olan Türkiye Çiftçi Teşekkülleri Federasyonu'nun başında bulunan Fahri Tanman ise toprak reformunu komünistlik olarak nitelemiş ve karşıt propaganda yürütmüştür.

Büyük toprak sahiplerinin yürüttüğü siyasi savunma stratejisinin merkezi unsuru, 1960'lı yıllarda güçlenmekte olan sol hareketi düşman gösterip, kentli burjuvaziye de bu ortak düşmanı hatırlatmaktır. Bu tutum, Emin Sazak'ın 1945'da takındığı tutumun bire bir devamı niteliğindedir.

Reform, 12 Mart darbesinin ardından 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası ile yeniden gündeme geldi. Bu sefer reformun hedefinin ülke çapında var olan topraksızlık sorununu ortadan kaldırmak değil, yeterince kapitalistleşmemiş doğu illerini kapitalistleştirmek olduğu çok daha açıktı; zira reform Şanlıurfa ilinde başlatılmış ve yalnızca 18 doğu ilini kapsayacak biçimde genişletilmişti.

Yasanın yalnızca Şanlıurfa'da uygulanış biçimi dahi, genel sonuçlarına dair önemli ipuçları vermektedir. Yasanın uygulanmaya başladığı 1 Kasım 1973 tarihinden 1 Kasım 1976 tarihine kadar Şanlıurfa'da 1,7 milyon dekar toprak kamulaştırılmış, yasanın iptal edildiği 10 Mayıs 1977 tarihine kadar bu toprakların ancak 177 bin dekarı dağıtılmıştır. Hazinesinin elinde kalan topraklar ya eski sahipler olan toprak ağalarına, ya da aracı-tefecî tüccarlara kiraya verilmişlerdir. Toprağı devletten ucuza kiralayan tüccarlar, kendileri üretim yapmamış ve daha yüksek kiralalar ile toprağı yeniden kiralama yoluna gitmişlerdir.²⁰

¹⁹ a.k.

²⁰ Necdet Oral, *Türkiye Tarımında Kapitalizm ve Sınıflar: IMF ve Dünya Bankası Programlarının Türkiye Tarımına Etkileri*, Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara, 2006, s. 52-53.

Toprak reformu, 12 Eylül darbesinin ardından Türkiye'nin gündeminden çıkmıştır. Çıkarken arkasında bıraktığı son iz ise, 12 Eylül cuntasının danışma meclisi üyesi Mehmet Pamak tarafından yazılan bir kitapta dile getirilmektedir. Pamak, toprak mülkiyetindeki eşitsizliklerin “*Kötü niyetli, yabancı ideoloji uşağı Marksist Komünistlerin istismar edeceği bol miktarda malzeme sağlayacağı*” endişesini tekrarlamış,²¹ ancak bu uyarı rağbet görmemiştir. Görünüşe göre 12 Eylül cuntası artık böyle bir tehlike olduğunu düşünmemektedir.

SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında toprak reformu tartışmasının CHP içinde yürütülen ancak siyaset sahnesinde açıkça dile getirilmeyen bir başlık olarak değerlendirmek gerekiyor. Türkiye Cumhuriyeti'ni kuran burjuva devriminin yaslandığı sınıfsal desteğin önemli miktarda toprağı özel mülkiyeti altında tutan kırsal eşraftan geliyor olması toprak reformunun toplumsal bir tartışma haline gelmesini engellemiş; başta Mustafa Kemal olmak üzere Kemalist kadrolar toprak reformunu açıkça tartışmaktan çekinmişlerdir. Bu çekinceler kuruluşun ilk yıllarından sonra da sürmüştür.

“İhtimal, ortalığı telaşa vermiş olmamak, kanunu mümkün olan en büyük soğukkanlılıkla hazırlanmış bulunmak için, şimdiye kadar hazırlanmış toprak kanunu projeleri adeta gizli tutulmuş ve bu projeler esasen Millet Meclisi'ne sunulma safhasına da girmediklerinden siyasi bir mesele ve devlet işi olarak ancak Hükümet ve Meclis üyelerinin dar çevresi içinde tartışılabilmişlerdir. Bu sebeple bugün dahi bu projeleri bulup incelemek, onların hakiki bir tarihçesini yapmak, her birinde ne gibi düşüncelerle hangi esas veya maddelerin ne şekilde ve hangi yönde değiştiğini tespit etmek çok güçtür.”²²

Öte yandan, 2. Dünya Savaşı öncesinde, kamulaştırmanın da bir yöntem olarak benimsendiği bir toprak reformuna dair tartışmanın Ankara'nın gündemine girdiği açıktır. Bu tartışma, çok partili hayata geçilmesiyle birlikte daha yakıcı bir hal almış ve Türkiye siyasetinin temel meselesi haline gelmiştir. Bu, nedenleriyle birlikte tartışılması gereken bir konudur.

Öncelikle, Mustafa Kemal ve diğer Kemalist kadrolar tarafından yapılan vurgular, bu kadroların ülkede bir topraksızlık sorunu olduğunu düşündüğünü göstermektedir. Ancak Kemalistlerin toprak reformunu hangi amaçla gündeme getirdikleri konusunda yorumlar farklılaşmak-

21 Mehmet Pamak, *Türkiye’de Toprak Tarım Reformu ve Köy Kalkınması*, Emel Yayınları, Ankara, 1982, s. 31.

22 Barkan, *a.g.k.*, s. 465, 9 No’lu dipnot.

tadır. Günümüzdeki ulusalcı sol düşüncenin temel referanslarından biri olan Doğan Avcıoğlu, toprak reformunun ilerici Kemalist kadrolar tarafından gerçekleştirilen ve gerici toprak sahipleri karşısında başarısızlığa uğrayan devrimci bir girişim olduğunu savunurken;²³ liberal sol düşüncenin temsilcilerinden olan Çağlar Keyder ise toprak reformunun CHP içindeki büyük toprak sahiplerinden oluşan muhalefeti baskılamak için kullanılan siyasi bir manivela olduğunu savunmaktadır. Keyder'in Şevket Pamuk tarafından da paylaşılan görüşüne göre Türkiye'de o dönemde topraksızlık bir sorun değildir, hatta karasabana koşacak öküz bulunmaması daha büyük bir sorundur.²⁴ Bu görüş, aynı zamanda dönemin toprak reformu muhaliflerinin de görüşüdür. Örneğin Adnan Menderes, Türkiye'de ekilebilir toprakların istenirse üç katına çıkartılabileceğini savunmaktadır ve esas sorunun iç ticaret hadlerinin köylünün aleyhine olması ve bunun sonucunda köylünün ihtiyaç duyduğu tarım araçlarına sahip olamamasıdır.²⁵

Her iki açıklama da yetersiz kalmaktadır. Kemalist düşüncüyü taşıyanların Türkiye burjuva devriminin eksikli yanlarını koşulların elverişsizliğine bağlamaları mantıktan yoksundur, zira her devrim koşulları zorlayabildiği ölçüde ilerleme sağlar. Ayrıca toprak reformunun tartışıldığı dönemde CHP içindeki gerici muhalefetin gücü engelleyici faktör olduysa; 27 Mayıs 1960 darbesinden sonra toprak reformunun neden yine yalnızca tartışmadan ibaret kaldığının, hatta açıkça reform aleyhtarı Cavit Oral'a neden tekrar görev verildiğinin açıklamasının bulunması gerekir.

Toprak reformunun, ortada bir topraksızlık sorunu olmamasına rağmen, yalnızca Demokrat Parti hareketine karşı kullanılmak için üretilmiş bir siyasi araç olduğu tezi de sorunludur. Her şeyden önce, toprak mülkiyeti konusunda yapılan tüm ciddi araştırmalar Cumhuriyet'in kuruluşunda da, sonrasında da ciddi bir topraksızlık sorunu olduğunu göstermektedir. Toprak reformu kuşkusuz CHP içinde Kemalistler ile Menderes ve yandaşları arasındaki temel ayrım başlığıydı. Ancak reform, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nda ele alındığı haliyle sonuna kadar gidilmesi durumunda ülkenin sınıfsal yapısı üzerinde büyük değişiklikler yaratacak ve devletin kırdaki iktidarını altüst edecek bir müdahale-

23 Avcıoğlu, *a.g.k.*, s. 238.

24 Çağlar Keyder ve Şevket Pamuk, "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Üzerine Tezler", *Yapıt* 8, Aralık - Ocak 1984-1985, s. 62.

25 Yahya Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*, Yurt Yayınları, Ankara, 1986, s. 329.

di. Bu şiddette bir müdahalenin, yalnızca CHP içi siyasi çatışmalarda kullanılacak bir araç olarak tasarlanması; devrimin ilk yıllarından itibaren devletin muhafazasını temel öncelik sayan ve bunun için en uygun statükoyu arayan bir kadro yapısının, sırf kendi iktidarını korumak için statükoyu böylesine alt üst edecek ve devletin kırsaldaki iktidarını böylesine sarsacak bir müdahaleye kalkışması akla yakın değildir.

Toprak reformu tartışmalarının iktisadi boyutu, kentli burjuvazi ile henüz tam anlamda burjuvalaşmamış büyük toprak sahiplerinin çıkarları arasındaki ayırmadan doğmaktadır. Kentli burjuvazinin temsilcisi olan reform yanlısı kanat toprak reformu yapmaya çalışmaktadır, zira 1945 yılında nüfusunun çok büyük bir kısmı halen köylü olan Türkiye'nin sınai üretime geçmesi için çözmesi gereken bir iç pazar sorunu vardır. Örneğin Barkan *"köylüyü mutlaka pazar için üretim yapan ve bu yolla da fabrikalarımızın sınai ürünlerine müşteri olan bir duruma getirmek gereklidir"* demektedir.²⁶ Toprak sahipleri ise, hem kendi mülkiyetlerini korumak, hem de istismar ettikleri topraksız köylülüğün varlığını sürdürmesini istemektedir.

Meselenin siyasi boyutunda ise, topraksız veya yetersiz miktarda toprağı olan köylü kitlelerinin, Kemalist kadrolar tarafından sosyalizm tehlikesiyle özdeşleştirilmesi vardır. Bu endişe, 2. Dünya Savaşı'nın son yıllarında, Sovyetler Birliği'nin zaferi kesinleştikten sonra CHP Genel Sekreteri Recep Peker'in Meclis'te Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu tartışılırken yaptığı konuşmada açık biçimde dile getirilmiştir:

"Çiftçi yeter toprağına sahip edilmezse, savaş sonunda azgın seller gibi her yana akacak olan ideolojilerin nereden geldiğı belli olmayan zehirli etkileri, toplumu, ulusal yapıyı içinden kaynatır ve toplum hayatını kökünden rahatsız eder. Eğer çiftçi ve toprak işi düzenlenirse toplumu hiç bir rüzgâr sarsamaz."²⁷

Benzer görüşler, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun yasalaşmasının ardından Barkan tarafından da dile getirilmektedir. Barkan köylülerin *"bugünkü nasipsiz halleriyle, yurttaki toplumsal barış ve sükûnu tehdit eden bir tehlike oluşturmaktan geri kalmayacaklar"*ını vurgulamakta, ancak hemen arkasından toprak reformunun *"yeni dünya şartları içinde hissedilmiş olan yeni bir siyasetin ürünü özenti bir dava değil (...) milli bir mesele"* olduğunu söyleme ihtiyacı hissetmektedir.²⁸

26 Barkan, a.g.k., s. 450.

27 Recep Peker'den aktaran M. Asım Karaömerlioğlu, "Bir Tepeden Reform Denemesi: Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun Hikâyesi", *Birikim*, Sayı 107, Mart 1998, s. 38.

28 Barkan, a.g.k., s. 452.

Daha çarpıcı olanı, aynı düşüncenin, aynı kadroya mensup olan Reşat Aktan tarafından 27 Mayıs darbesinden sonra dile getirilmesidir:

“İktisadî hürriyetine sahip çiftçilerden oluşan topluluklar zararlı ve tehlikeli ideolojilere dayanıklı, köklü ve istikrarlı bir toplum yaratacaktır. Bu bakımdan toprak reformu komünizm tehlikesine karşı en etkili önleyici tedbir olma özelliğine sahiptir.”²⁹

Menderes ve yandaşları ise, toprak reformuna sosyalizme yol açacak bir müdahale olarak karşı çıkmaktadır. Demokrat Parti kanadının pozisyonunun en açık ifadesi, Emin Sazak’ın Meclis konuşmalarında görülmektedir. Sazak temelde, mülk sahibi sınıflar arasında bir çıkar çatışmasının, kamulaştırma gibi mülksüzlerin aklına kötü fikirler getirebilecek bir yöntemle çözülmesine karşı çıkmaktadır. Bu tez, reform yanlılarının siyasi tezleri karşısında tartışılmaz bir üstünlüğe sahiptir, zira kitlesel kamulaştırma yoluyla yapılan toprak reformunun tartışmaların geçtiği dönemdeki en canlı örneği Sovyetler Birliği’nde yapılan kolektivizasyon hamlesidir.

Nitekim Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu’nun 17. maddesi, yalnız büyük toprak sahipleri arasında değil, reform yanlısı kadrolarda da hayli endişe yaratmıştır:

“(17. madde ile) kanunun çeşitli maddeleri arasında yalnız gerekli olan tutarlı ve açık bütünlük tehlikeye girmiyor, aynı zamanda esaslı bir prensip uyumsuzluğuna da düşülmüş oluyor. Gerçekten, 15 ve 16’ncı maddelerle kanunun diğer bazı hükümleri kamulaştırmayı ancak her türlü olanak kontrol edildikten sonra ve adeta zorunluluk halinde, istemeyerek yaptığı ve bu konuda da çeşitli kayıt ve şartlara uymayı gerekli gördüğü halde, 17’nci maddede, en kestirme yoldan herkesi işlediği toprağın sahibi yapmak ve herkese ancak bizzat işleyebileceği kadar bir toprağın sahibi olabilme hakkını tanımak şeklinde, toprağı bir sermaye olarak kullanmak ve başkaları yoluyla işletmek usullerini esasında reddedilmiş buluyoruz.”³⁰

Kanunun uygulanamamış olmasının ardında yatan da bu endişedir. 1945 yılında Türkiye’de topraksızlık sorunu ortadan kaldırılmak isteniyorduyse, özel mülkün önemli bir kısmı kamulaştırılmadan bunun yapılması mümkün değildi. Dolayısıyla, kanunu başta niyet edilenden çok daha keskin hale getiren 17. madde ne İsmet Paşa’nın devrimciliğinin, ne de keyfi tavrının sonucuydu. Bu madde şartların dayattığı bir zorunluluk sonucunda kaleme alınmıştı. Ancak bu madde, özel mülkiyetin kutsallığına o denli keskin bir müdahaleydi ki, artık kuruluş dönemini

29 Reşat Aktan, “Toprak Reformu”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı 20, No: 2, Haziran 1965, s. 7.

30 Barkan, *a.g.k.*, s. 463.

geride bırakmış bir burjuva iktidarı tarafından, önemli bir altüst oluşun yaşanmadığı bir dönemde uygulanması mümkün değildi.

KAYNAKÇA

- Aktan, Reşat, “Toprak Reformu,” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* Sayı 20, No: 2, Haziran 1965.
- Avcıoğlu, Doğan, *Türkiye’nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın)*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1969.
- Barkan, Ömer Lütfi, “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Türkiye’de Zirai Bir Reformun Ana Meseleleri”, *Toplu Eserler 1*, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1980.
- Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, İmge Yayınları, İstanbul, 2004.
- Hinderink, Jan ve Kıray, Mübeccel, *Social Stratification as an Obstacle to Development: A Study of Four Turkish Villages*, Praeger Publishers, New York, 1970.
- Karaömerlioğlu, Asım, “Bir Tepeden Reform Denemesi: ‘Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu’nun Hikâyesi”, *Birikim*, Sayı 107, Mart 1998.
- Keyder, Çağlar ve Şevket Pamuk, “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Üzerine Tezler”, *Yapıt* 8, Aralık - Ocak 1984-1985.
- Köymen, Oya (Silier soyadıyla), *Türkiye’de Tarımsal Yapının Gelişimi (1923-1938)*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1981.
- Köymen, Oya, “Türkiye Tarımı ve Tarım Politikaları 1923-1980”, *Sosyalist Türkiye Hangi Kaynaklarla Kalkınacak?* içinde, NK Yayınları, İstanbul, 2003.
- Küçük, Yalçın, *Türkiye Üzerine Tezler 1908-1988 I*, Tekin Yayınları, İstanbul, 1997.
- Oral, Necdet, *Türkiye Tarımında Kapitalizm ve Sınıflar: IMF ve Dünya Bankası Programlarının Türkiye Tarımına Etkileri*, Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara, 2006.
- Önal, Nevzat Evrim, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Tarımsal Dönüşüm 1858-1918”, 1. *Anadolu Uluslararası Ekonomi Kongresi’nde Sunulmuş Tebliğ*, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2009.
- Pamak, Mehmet, *Türkiye’de Toprak Tarım Reformu ve Köy Kalkınması*, Emel Yayınları, Ankara, 1982.
- Rozaliev, Y.N., *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişme Özellikleri (1923-1960)*, Onur Yayınları, Ankara, 1978.

- Sertel, Sabiha, *Roman Gibi*, Ant Yayınları, İstanbul, 1969.
- Tezel, Yahya, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*, Yurt Yayınları, Ankara, 1986.
- Tökin, İsmail Hüsrev, *Türkiye Köy İktisadiyatı*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1990.
- Tökin, İsmail Hüsrev, “Türkiye Köy İktisadiyatında Toprak Rantı”, *Kadro*, Sayı 4, Nisan 1932.