



Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi – Journal of Social Sciences
Cilt / Volume: 2010-1 Sayı / Issue: 20

TARIMDA KAMU POLİTİKALARININ BAŞLANGICI: "BUĞDAY MESELESİ", 1932-1945

Dr. Hülya Kendir Özdiç*

Özet

Türkiye’de tarıma yönelik kamu politikaları 1929 bunalımının etkileri karşısında başlamıştır. Bu süreçte öncelik verilen kamu politikası, buğdayın devlet tarafından alımıyla gerçekleşen fiyat desteği şeklindedir. Çalışmada söz konusu politikayla tarım sektöründe ve kamu yönetiminde gerçekleşen yasal ve kurumsal gelişmeler ele alınmıştır. Böylece, kamu politikalarının bunalımın etkilerinin azaltılması ve tarımın geliştirilmesi yönündeki belirleyici rolü ortaya konulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Kamu politikası, tarımsal destekleme politikaları, Türkiye tarımı

Abstract

Public policies for agriculture started against the effects of the crisis of 1929 in Turkey. In this period, given priority in public policy were concentrated on price support by means of intervention purchases of wheat. In this study, the legal and institutional developments in agricultural sector and public administration by this policy are discussed. Thus, the decisive role of public policies for reducing the effects of crisis and developing of agriculture has been revealed.

Key Words: Public policy, agricultural support policies, agriculture in Turkey

Giriş

Türkiye’de tarım alanına yönelik kamu politikaları, neoliberal dönüşümün yaşandığı 1980’li yıllara kadar, büyük ölçüde destekleme ağırlıklı olmuştur. Yaklaşık elli yıllık bir süreçte belirleyici olan tarımsal destekleme politikalarının içeriği ve kapsamı zaman içinde farklılıklar göstermektedir. Ancak, genel hatlarıyla tarımsal destekleme politikalarının 1929 krizinin çözümü olarak ortaya çıkan Keynesyen korumacı devlet politikalarının

* Akdeniz Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Antalya hulyakendir@akdeniz.edu.tr

Türkiye'ye özgü biçimi olan devletçilik uygulamalarıyla başladığı ve 1970'lerin krizinin çözümü olarak hayat bulan neoliberal politikalarla birlikte sona erdiği söylenebilir. Dolayısıyla tarımsal destekleme politikasının miladı 1920'ler değil, 1930'lardır. Bu yazıda tarımda destekleme ağırlıklı politikaların başlangıcı olarak buğdayın desteklenmeye başladığı 1930'lı yıllara ve bir kesintiye neden olan İkinci Dünya Savaşı yıllarına odaklanarak bir kamu politikası sürecinin nasıl işlediği ortaya konmaya çalışılacaktır.

I. 1920'li Yılların “Ekmek Buhranı” ve 1929 Bunalımının Tarım Alanına Etkileri

Osmanlı Devleti döneminde geçerli olan ekonomik bağlantı ve ilişkilerin büyük ölçüde geçersizleştiği 1920'li yıllarda, yeni devlet bunun getirdiği sıkıntılarla tarım alanında da yüz yüzedir. 1920'lerde köylülüğün adeta tamamına yakın bir bölümünün başlıca geçim ve gelir kaynağı olan hububat ekimi büyük ölçüde hava koşullarına bağlıdır, çok düşük verimlilik almaktadır ve çok yüksek bir üretim maliyeti vardır. Buna paralel olarak, 1923-1925 yılları arasında buğday ve buğday unu ithalatının Türkiye'nin toplam ithalat değeri içinde önemli bir yeri olmuştur. 1928 ve 1929 yıllarında da söz konusu ithalat yeniden yükselmiştir. İthal edilen buğdayın hem yerli buğdaydan çok daha ucuz ve kaliteli olması hem de ulaşım masraflarının karşılaştırma yapılamayacak kadar farklı olması, yerli buğdayın korunmasını ve desteklenmesini çok pahalı bir politika haline getirmiştir. Bu konuda ithal edilen buğday için gümrük resimlerinde artışlar yapılması, yurt içi üretim için demiryollarında indirimli tarife uygulanması, hayvan, tohumluk ve para dağıtımı gibi kısmi çözümlerle gelişme sağlanamamıştır. Söz konusu politikaların genellikle küçük ve orta köylü niteliğindeki buğday üreticisine bir yarar getirmediğini söylemek mümkündür. Ayrıca, Türkiye'deki yüksek buğday üretim maliyeti ve gümrük önlemleriyle yerli buğdayı koruma politikası ekmek fiyatlarının artmasına katkıda bulunmuş; bu durum belli kesimlerin tepkisini çekmiştir. Bir başka deyişle, Cumhuriyet'in kurulduğu yıldan itibaren karşılaşılan “ekmek buhranı” 1920'ler boyunca sürmüştür (Silier, 1981: 24-29).

Türkiye'nin ihracat mallarının %80'den fazlasını oluşturan tarım ürünleri fiyatları, 1925'ten sonra yavaş yavaş düşmeye, dış ticaret hadleri aleyhe dönmeye ve ihracat geliri azalmaya başlamıştır. Bu duruma kötü hava koşulları da eklenince başta hububat olmak üzere tarımsal üretim 1927 ve 1928'de azalmıştır. 1927 ve 1928'de buğday üretimi, 1926'dakinin ortalama yarısı kadar olmuştur. 1929'ta Türkiye, 5.000.000 TL tutarında hububat ihracatı yaparken, 18.000.000 TL tutarında hububat ithal etmek zorunda kalmıştır. 1929, 1930 ve 1931 yıllarında da hububat ürünü bol olduğu ve ihracat yapıldığı halde, gelirden bir sıkıntı olmamıştır (Kazgan, 1977: 242-245).

1929 Dünya Bunalımının Türkiye'deki tarım kesimine etkisi, Batının sanayileşmiş ülkelerinde olandan farklı olmuştur. Bu ülkelerde tarımsal ürün fiyatlarındaki düşüğe paralel olarak, tarımsal girdileri oluşturan sanayi ürünlerinin fiyatlarında da düşüş olmuştur. Oysa Türkiye dış ticaret dengesini sağlamak için gümrük duvarlarını yükselterek ithalatı azaltıcı önlemler aldığı için, sanayi ürünü olarak ithal edilmek zorunda olan tarımsal girdilerin iç piyasadaki fiyatları düşmemiş ve yüksek kalmıştır (Tekeli ve İlkin, 1977: 219). Türkiye'nin izlediği ekonomik politikanın niteliği dolayısıyla bunalımda en çok kaybeden tarım kesimi olmuştur. Bunun "...nedeni, gerek vergi-maliye gerek altyapı-sanayileşme gerek dış ticaret-kambiyo politikalarının, gerekse fiyat sisteminin kendiliğinden işleyişinin köyden gelir transferiyle kapital birikiminin kaynaklarının yaratılmasında etkenliğidir" (Kazgan, 1977: 232).

Türkiye'nin içine girdiği ekonomik bunalım tarım kesiminde ürünlere göre ve buna paralel olarak bölgeler arasında farklı etkiler yaratmıştır. Pazar için üretilen sanayi ürünlerinin ekim alanı fiyat düzeyinden etkilenirken, çiftçinin büyük ölçüde kendi tüketimi için ürettiği buğday ve arpa üretiminde ekim alanı fiyat dalgalanmalarından etkilenmemiştir. Bir başka deyişle, pazara açılmış olan ve ihraç edilen tarımsal ürünleri üreten Ege, Marmara ve Çukurova bölgelerinde üretimde düşmeler olurken, görel olarak daha kapalı geçimlik üretim bölgelerinde üretimde miktar olarak düşmeler olmamakla birlikte, ürünlerin fiyatlarındaki düşmeler daha yüksek olmuştur. Ayrıca, pazar için üretim yapan ve Ziraat Bankası ya da tefeci-tüccardan borç alan çiftçi kesiminin de önemli bir sıkıntıya düştüğü ve bunun tarımsal toprakların tefeci-tüccar elinde yoğunlaşması gibi bir sonuca yol açtığı söylenebilir. Öte yandan, bunalım Cumhuriyetin ilk yıllarında başlatılan tarımda makinalaşma çalışmalarının durmasına yol açmıştır (Tekeli ve İlkin, 1982: 14-15).

O yıllara kadar köye ve tarıma dönük belli bir politikası olmayan cumhuriyet hükümetleri, genel olarak ülkenin ekonomik hayatını ve tarımsal üretimini zorlayan bunalım koşulları karşısında acil çözüm üretmek durumunda kalmıştır. Bu konuda üretilen çözümleri dolaylı ve dolaysız önlemler olarak iki grupta düşünmek mümkündür. Dolaysız önlemler, tarımsal girdilerin fiyatlarının azaltılması şeklinde ortaya çıkmıştır. Tarıma kredi sağlayan kuruluşların fon miktarının artırılarak piyasadaki tefeci tüccarın kontrol alanının daraltılması ve kredi maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla 1 Haziran 1929 tarih ve 1470 sayılı *Zirai Kredi Kooperatifleri Kanununun* çıkarılarak Ziraat Bankasının kontrolünde kooperatif olarak idare edilen kredi kuruluşlarının kurulması yolunun açılması, 8 Haziran 1930 tarih ve 1697 sayılı Kanunla Ziraat Bankası Kanununda yapılan değişikliklerle bankanın sermayesinin artırılması yoluyla hizmetlerinin yaygınlaştırılması, tarımda makinalaşma çalışmalarına kolaylıklar getirilmesi, tarım makinalarına ilişkin girdilerin ucuzlatılması ve son olarak 2 Haziran 1930 tarih ve 1682 sayılı Kanunla, tohum ıslahı için İktisat Vekâletinin (bugünkü bakanlık) göreceği lüzum üzerine Ziraat Bankası

tarafından satın alınarak peşin para ile dağıtılan tohumların alım ve satım fiyatları arasındaki farkın dolayısıyla uğrayacağı kaybın devlet tarafından bankaya ödenmesinin kabul edilmesi bu yöndeki uygulamalar arasında sayılabilir. Gümrük koruması, paranın değerinin stabilize edilmesi, yerli malı kullanma, ihracatın artırılması gibi dolaylı önlemler ise tarım kesimi üzerinde dolaysız önlemlerden daha etkili olmuştur (Tekeli ve İlkin, 1977: 186-190).

II. Buğdayın Korunmasına Yönelik Politika Hamleleri

Buğdayın ülkenin tarımsal üretimindeki hayati önemi yüzünden, bunalım karşısında geliştirilen asıl “...çözümün özü, buğday çiftçisinin karşısında devletin garantili bir fiyatla ve güçlü bir alıcı olarak çıkması, böylece çiftçinin satın alma gücünü yitirmemesidir” (Kuruç, 1988: 284). 1930’lu yılların başında devlet politikası, ihracat için üretim yapan çiftçiden tahıl üreticisine, Orta Anadolu Platosunda ülke buğdayının %80’ininden fazlasını üreten küçük ve orta çiftçiler kitlesine kaymıştır (Margulies ve Yıldızoğlu, 1990: 291).

Buğday, Türkiye’de bunalımın etkisiyle fiyatı en çok düşen ürün olmuştur. Bir kilo buğdayın yıllık ortalama fiyatı 1929’da 12.6 kuruştan, 1931’de 4.0 kuruşa düşmüştür, bu %80’lik bir azalma anlamına gelmektedir (Aktan, 1955: 327). Fiyatların bu ölçüde düşmesi, sadece piyasa için üretim yapan büyük çiftçiyi değil, ödedikleri vergi sınırlı da olsa piyasadan satın aldıkları bez, tuz, gaz gibi mal ihtiyaçlarını buğday üretimlerinin pazarladıkları bölümü ile karşılayan küçük üretici köylü ailelerini de çok zor koşullarla karşı karşıya bırakmıştır (Tezel, 1994: 405).

Devletçilik ilkesinin tartışılmaya başlanmasından itibaren buğday üretiminin örgütlenmesine devletin el atması konusunda çeşitli öneriler yapılmıştır. Örneğin, Cumhuriyet Halk Fırkasının Üçüncü Büyük Kongresinde fırka programı tartışılırken en çok üzerinde durulan konulardan biri, devletin buğday fiyatlarını yükseltilmesi için önlemler alması olmuştur. 1931 yılı Ağustos ayında hükümetin Ziraat Bankası kanalıyla buğday alması ve bu yolla fiyatlara müdahale etmesi konusunda basında yaygın bir kampanya başlamıştır. Bu kampanyada, Ziraat Bankasının köylüden piyasaya göre daha yüksek fiyatla buğday alması ve buğdayı iç piyasaya sürmeyerek ihraç etmesi önerilmiştir (Tekeli ve İlkin, 1982: 110). Bunun üzerine, İktisat Vekili Mustafa Şeref Özkan, Ziraat Bankasının ihraç etmek için köylüden buğday alarak, iç fiyatların düşüşünü önlemeye çalışacaklarını ifade etmiştir. Ancak, hem alış fiyatını, hem de alınacak buğday miktarını sınırlayan bazı ilkeleri de ortaya koymuştur. Buna göre, fiyat “İstanbul’da okka başına gümrük himayesinin nazari olarak tayin edeceği fiyattan, nakliye, tahmil ve tahliye sigorta diğer bilimum masraflar çıktıktan sonra elde edilecek miktar” kadar olacaktır. Ziraat Bankasının yapacağı alımlar, para olmadığı için köylünün borcuna karşılık olarak

yapılacaktır. Bankanın yapacağı küçük miktardaki zarar devlet tarafından karşılanacaktır. Eğer kar ederse, kar köylüye iade edilecektir (Tekeli ve İlkin, 1982: 111). Bu şekilde, Ağustos 1931'de Hükümet Ziraat Bankası kanalıyla alım yaparak piyasaya müdahale etmeye çalışmış; fakat kısa sürede örgütlenen bu müdahalenin çok fazla etkili olmadığı ve köylünün düşük fiyatlar karşısında malını bankaya satmadığı ortaya çıkmıştır (Tekeli ve İlkin, 1982: 111).

1931 yılı buğday üreticileri açısından sıkıntılı bir şekilde geçtikten sonra, 1932 yılı hasat mevsimi yaklaşırken beklenen buğday ürün miktarı yüksek değildir. Bu nedenle, ürün bolluğu yüzünden bir fiyat sorunuyla karşılaşılacaktır. Ancak, 3 Temmuz 1932 tarih ve 2056 sayılı *Hükümetçe Ziraat Bankasına Mubayaa Ettirilecek Buğday Hakkında Kanun* ile fiyat müdahalesi ve destekleme alımı uygulaması başlamıştır. Kanun, buğday fiyatını korumak ve düzenlemek amacıyla Hükümetin belirleyeceği fiyatlarla Ziraat Bankası aracılığıyla buğday alınıp satılacağını hükme bağlamıştır. Buğday alış ve satışından doğacak yıllık 1 milyon liraya kadar olan zarar devlet tarafından karşılanacak; kar ise silo ve depoların inşasında kullanılacaktır (Üçüncü Tertip Düstur, 1932: 1197). Kanuna ilişkin Meclis görüşmelerinde Ziraat Vekili Muhlis Bey, 1925-1931 yıllarına ait ekim ve biçim miktarlarını vererek yıldan yıla mahsul fiyatları arasında önemli farklar olduğunu belirtmiştir. Muhlis Bey, bu farkları iklim koşullarının yıldan yıla farklılaşmasına ve bu değişikliklerden daha az etkilenilmesini sağlayacak tarım yöntemlerinin uygulanamamasına bağlamıştır. Sonuç olarak, buğday açısından darlık çekilmiş, iyi mahsul alınan son iki yılda ise fiyat düşüklüğü nedeniyle zarara uğranmıştır. Çiftçi, hasat sonunda üretimlerinin büyük bir kısmını pazara sunmak durumundadır, çünkü çok borcu vardır. Eğer varant işlemleri yapılabilse, bir başka deyişle köylü buğdayını bir yere koyup avans olarak para alabilse ya da satış kooperatifleri olsa en azından bu tür zararlar önlenecektir (Kuruç, 1988: 284-285). Kanun tasarısı, TBMM'de arpayı kapsamına almaması, fiyatın nasıl saptanacağını belirsiz olması ve karın silo yapımına gitmesi gibi nedenlerle eleştirilmiş, ancak genel destek görecerak yasalaşmıştır. "Böyle bir yasanın kabul edilmesinde, bir yandan geçmiş yılın sıkıntılarının etkisi varken öte yandan İktisat Vekili Mustafa Şeref Özkan ve çevresinin oluşturduğu devletçilik anlayışını TBMM'den Temmuz ayının ilk yarısı içinde adeta 'baskın' şeklinde geçirdiği sekiz yasa ile uygulamaya koymak istemesinin de etkisi vardır" (Tekeli ve İlkin, 1982: 111).

Kanunun Hükümet tarafından hazırlanan tasarısında, buğday üzerindeki gümrük resminin gerekirse indirilebileceği üzerine bir madde yer almıştır. Ancak, iç piyasada fiyatların fazla yükselmesine karşı bir önlem niteliğindeki bu madde, İktisat Encümeni tarafından kaldırılmıştır. "Böylece kanun daha ziyade çiftçiyi tüccara karşı koruyan bir nitelik kazanmıştır. Piyasa şartlarının çiftçi lehine döndüğü zamanlarda gümrüklerin indirilmesine imkan veren dengeleyici hükmün çıkarılması ise, çiftçi ve ticaret-sanayi çıkarlarının çatıştığı

durumlarda, birçok başka örnekte de olduğu gibi çiftçi çıkarlarının gözetildiğini gösteren bir delil olarak görülebilir” (Boratav, 1982: 184).

Kanunun çıkarılmasında amaç, buğday üreticisinin karını yükseltmekten çok, düşük olan buğday fiyatını korumak ve düzenlemek şeklindedir (Silier, 1981: 80). Bir başka deyişle, bu düzenlemeyle buğday fiyatındaki büyük iniş çıkışlar ve mevsimlik fiyat dalgalanmaları engellenmeye çalışılmıştır. Ziraat Bankası, fiyatın düşük olduğu hasat mevsiminde alım yaparak fiyatı yükseltecek, fiyat yükseldiğinde de satış yaparak fiyatı düşürecektir. Bir başka deyişle, buğday üreticisinin hasat sonrası piyasaya sürdüğü 6-7 milyon kental ürünün yarattığı fiyat düşüşü önlenecektir. Ancak, sadece mevsimlik fiyat dalgalanmalarından ibaret olmayan buğday sorununa, yıllar arası ürün miktarı ve dolayısıyla fiyat dalgalanmaları açısından bir çözüm getirmek gerekmektedir. Bu sorunların çözümü Vekiller Heyetinde (bugünkü Bakanlar Kurulu) olan asıl yasaya bırakılmıştır (Tekeli ve İlkin, 1982: 112).

Buğdayın korunması konusunda bir kanun hazırlandığının duyulması, piyasada kısa süreli bir çalkantı doğurmuş ve fiyatların yükselmesine neden olmuştur. “Bu şayiaları işiten değirmenciler ve bazı büyük tacirler buğday fiyatlarının yükselmesi ihtimalini nazarı dikkate alarak ve bu fırsattan istifade etmeye karar vererek buğday toplamaya koyuldular. Elleri buğday olanlar da fiyatları 7 kuruştan birden 9,5 kuruşa yükselttiler” (Tekeli ve İlkin, 1982: 111). Bunun ekme fırınlarında yarattığı tepki İstanbul’da bir hafta süren bir ekme buhranını doğurmuştur (Tekeli ve İlkin, 1982: 111).

III. Buğday Destekleme Alımları

Buğdayın korunmasına yönelik kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, Hükümet çiftçilerden buğdayı pazar fiyatının oldukça üstünde bir fiyatla satın almaya başlamıştır. Ancak, ilk yıl, uygulama örgütlenme yetersizliği ve kanunun geç çıkması nedeniyle sınırlı kalmıştır. Vekiller Heyetinin okka başına 5,5 kuruş olarak saptadığı fiyatın altına düşüş olduğunda Ziraat Bankası Ankara, Polatlı, Eskişehir, Akşehir, Konya, Kütahya, Balıkesir, Yerköy, Sivas, Denizli ve Tekirdağ’dan oluşan 11 merkezde alım yapmıştır. 1933 yılında, buğday fiyatı 4,10 kuruş olarak ilan edilmiş, alım istasyonlarının sayısı Afyon Karahisar, Çerikli, Dinar, Uzunköprü, Adana, Zile, Hacışefaati ve Şarkışla’nın eklenmesiyle 20’ye yükseltilmiştir (Tökin, 1934: 26). Banka, 1932-1933 yılında 921.255 TL ödeyerek 22.476 ton buğday almıştır (Karaelmas, 1968: 25). 1934 yılında ise alım merkezlerinin sayısı 25’e çıkarılmıştır (Hatipoğlu, 1936: 111). 1933-1934 döneminde Ziraat Bankası yine 5,5 kuruş üzerinden 159.365 ton buğdayı 5.899.955 TL ödeyerek almıştır. Böylece, banka, yüzde %30’unun pazara çıktığı düşünülen buğdayın %20’sini almış olmaktadır. Öte yandan, alım merkezlerinin sınırlı sayıda olması, aracı tüccara bazı fırsatlar yaratmıştır. Alım

merkezlerine uzak köylerden ürünü ucuza toplayan aracı tüccar, Ziraat Bankasına 5,5 kuruştan satmıştır. Ayrıca, bankanın kalite farkı gözetmeden 5,5 kuruş ödemesi, kaliteli buğdayın tüccarda, kalitesiz buğdayların ise Ziraat Bankasında toplanmasına neden olmuştur. Bütün sorunlara karşın, gerçekten buğday alım merkezlerinin çevresinde mevsimlik fiyat dalgalanması kalkmış, ancak bu, bütün ülkede etkili olamamıştır (Hatipoğlu, 1936: 111).

Alımların ölçeğinin artması buğday sorununa bakış açısını değiştirmiş, Ziraat Bankasının alımları ihracatın artırılmasında bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. 1934 yılında dünya buğday üretiminin düşük olmasının beklenmesi ve Hacı Şefaattli-Ankara-Ekstra buğday tipinin İsviçre ve Almanya'dan talep edilmeye başlanması, ilk defa buğdaya bir ihraç ürünü olarak bakılmasının yolunu açmıştır. Ziraat Vekâleti bu tür buğdayın üretimini yaygınlaştırmaya çalışırken buğdaya ilişkin örgütlenmesini de geliştirmeye girişmiştir. Dönemin koşullarına göre büyük ölçüde buğday alımına başlanması ve ihracat için standardizasyon gerekmesi silo ve depo sorununu ortaya çıkarmıştır (Tekeli ve İlkin, 1982: 113). Bunun üzerine, alınan buğdayın uygun bir şekilde muhafazasının sağlanması amacıyla 11 Haziran 1933 tarih ve ve 2303 sayılı *Silo ve Ambarlar Hakkında Kanun* çıkarılmıştır (Karaelmas, 1968: 26). Kanun, Ziraat Bankasına en fazla 3.000.000 TL kullanarak silo ve ambar yaptırma yetkisi vermiştir. Bu silo ve ambarlara konulacak buğdaylardan alınacak ücreti İcra Vekilleri Heyeti (bugünkü Bakanlar Kurulu) saptayacaktır. Siloların sayısı, yerleri ve büyüklükleri Ziraat Vekâletinin isteği üzerine İcra Vekilleri Heyetinin kuracağı bir komisyon tarafından saptanacaktır (Üçüncü Tertip Düstur, 1933, 1527). 1933 yılında, demiryolu güzergâhı üzerindeki Ankara, Sivas, Eskişehir ve Konya'da 4000'er tonluk, Akşehir, Derinli, Yerköy, Şefaattli, Çerikli ve Balıkesir'de 1000'er tonluk silo inşaatına başlanmıştır (Hatipoğlu, 1936: 112). Yaklaşık 1.072.000 TL'lik bir paraya denk düşen bu yatırım, 52 alım noktasından 10 tanesini kapsamıştır. Buğday alımlarını ve sözkonusu yatırımları gerçekleştirebilmek için gereken kaynak, ekmekten vergi alınması yoluyla sağlanmaya çalışılmıştır. 29 Mayıs 1934 tarih ve 2466 sayılı *Buğdayı Koruma Karşılığı Kanunu* gerek ülke içinde yapılan gerekse ithal edilen un ve undan yapılmış maddelerden buğdayı koruma vergisi alınacağını hükme bağlamıştır. Sadece köy değirmenlerinde köylülerin kendi ihtiyacı için öğütülen unlar ve dışarıya ihraç edilen unlar bu vergiden muaftır. Verginin matrah ve oranı 72 kilo gayrisafi ağırlıkta her çuval birinci nevi ekmek unu için 150, bu neviden sonra gelen unlar için 100 kuruş olarak belirlenmiştir (Üçüncü Tertip Düstur, 1934: 631-634).

1935 yılında alım merkezi sayısı 66'ya yükseltilmiştir (Silier, 1981: 79-83). 1936'da tarım ürünleri fiyatları dünyada yeniden artmaya başladığında, hükümet buğday alım fiyatlarını dünya fiyatlarının altında tutabilmiştir. Bir başka deyişle, destekleme politikasının yerini fiyat stabilizasyonu almıştır. Genel olarak tarım ve özel olarak da tahılın ticaret hadlerindeki lehteki değişme,

hükümet tarafından fiyatların sabit tutulmasından dolayı, düşük bir düzeyde de olsa üreticiye aktarılmıştır (Keyder, 1983: 206-207).

Buğday alımını destekleyen bir dizi başka önlem de alınmıştır. Örneğin demiryolu navlunları %50-75 oranında düşürülmüş, besi ve çekim hayvanlarından alınan vergiler azaltılmış (bu makineleşmemiş tarım yapan tahıl üreticisi için çok önemlidir), deneysel nitelikte örnek devlet çiftlikleri kurulmuş, yeni cins tohumlar bedelsiz olarak dağıtılmış, buğday ithalatı üzerinden alınan gümrük vergileri artırılmış ve kooperatifçilik desteklenmiştir (Margulies ve Yıldızoğlu, 1990: 291).

1930'ların ikinci yarısında, pazara sunulan ürünün başlıca alıcısı devlet olmuştur. Buğday üretimi, ekilen toprağın önemli ölçüde genişlemesi nedeniyle, büyük oranda artmıştır. 1927'de toplam alanın %4,86'sı ekilirken, bu oran 1934'te %10,20'ye, 1940'ta ise %12,25'e çıkmıştır. Tahıl üretiminin yaygınlaştırılmasında ve tahıl üreticisinin ticarileşmesinde kazanılan başarıyı kanıtlayan bazı göstergeler vardır: Birincisi, 1930'lu yılların ilk yarısında buğday ithalatı durmuş, ikinci yarısında bir miktar ihracat yapılmaya başlanmıştır. İkincisi, 1927 ve 1940 yılları arasında buğday, arpa ve mısır üretimi, sırasıyla %205, %260 ve %482 oranında artmıştır. Üretim artışı daha az ticarileşen Doğu illerinde bile büyüktür. Sivas-Samsun demiryolunun yapımından sonra, 1934 ve 1938 yılları arasında tahıl üretimi Erzurum'da 78.000 tondan 372.000 tona, Kars'ta 67.000 tondan 264.000 tona çıkmıştır. Üçüncüsü tarımda yaratılan katma değer, 1929-1939 arasında, 1938 fiyatlarıyla %20 artmıştır (Margulies ve Yıldızoğlu, 1990: 292).

Ürün fiyatları, tarım kredileri, ihracat artışı, vergi indirimleri konularındaki olumlu gelişmeler, yerli hammaddeye dayanan ithal ikamesi sanayilerinin yarattığı hammadde talebine ve elverişli hava şartlarının yarattığı bol ürüne eklenince, 1935'den itibaren tarımda canlanma başlamıştır. 1926-1934 arasında yaklaşık aynı düzey etrafında dalgalanan tarımsal ekilişler genişlemiştir. Tarım alet ve makinaları ithalatındaki artış da yatırımların arttığını göstermektedir. Tarımdaki canlanma ve köylünün satın alma gücündeki artış tüm ekonomiyi etkilemiştir (Kazgan, 1977: 269-270).

Zamanla, hububat tarımının gelişmesi, hizmetlerin Ziraat Bankasının olanaklarını aşacak şekilde artması nedeniyle ayrı bir kuruluşun oluşturulması kararlaştırılmıştır. Böylece, *İktisadi Devlet Teşekküllerinin Teşkilatı ile İdare ve Murakabeleri Hakkında 3460 Sayılı Kanunun* hükümlerine göre mali ve idari özerkliğe sahip olmak, sermayesinin tamamı devlet tarafından ödenmek ve sorumluluğu sermayesi ile sınırlı bulunmak üzere, 24 Haziran 1938 tarihinde kabul edilen 3491 sayılı kanunla Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) kurulmuştur (Üçüncü Tertip Düstur, 1938: 1486-1489). Bu kuruluşun temelini Ziraat Bankasındaki Buğday İşleri Müdürlüğü oluşturmuştur. Bankanın buğdayla ilgili işlemlerinden doğan bütün alacak ve borçları ve 45.000 ton kapasiteli silo ve

ambarları TMO'ya devredilmiştir (Tezel, 1994: 406). 3491 sayılı kanunun amacı, hububat fiyatlarının korunması ve düzenlenmesi esasına dayanmaktadır. Bu bağlamda, TMO Bakanlar Kurulunun belirlediği fiyat üzerinden bütün üretici bölgelerde satış yaparak fiyatı düzenlemekle görevli kılınmıştır. Ayrıca, TMO'ya hububat ihraç ve ithal etme hakkı tanınmıştır.

IV. Savaş Yılları ve Toprak Mahsulleri Vergisi

TMO ilk kurulduğunda sadece buğday alımıyla görevlendirilmiştir. Ardından, 27.10.1939 tarihinde arpa ve yulaf, 28.11.1940 tarihinde çavdar ve 25.4.1941 tarihinde mısır, 13.8.1941 tarihinde pirinç alım satımı Bakanlar Kurulu Kararıyla TMO'ya görev olarak verilmiştir (Tezel, 1994: 406). İkinci Dünya Savaşı yıllarında, tahıl piyasasındaki sorun, bir milyona yakın askeri ve kentlerde oturan nüfusu beslemek ve fiyatlar kontrol altında tutmak haline dönüşünce, TMO'nun piyasaya müdahalesinin niteliği değişmeye başlamıştır. Gerek kuruluş kanununun vermiş olduğu yetkiler gerekse "...iş icabı olarak görülen lüzum ve sorumluluklardan doğan kararlarla, çeşitli devrelerde TMO, bitkisel ve hayvani yağların alım ve satımı, kavurma ithali ve Milli Savunma Bakanlığına satışı, kahve ithal ve dağıtımı, Et ve Balık Kurumunun kurulması, yonca tohumu alım ve ihracı, Yem Endüstrisi tesislerinin kurulması, bakliyat alım (fasulye, nohut, mercimek) alım, satım ve ihracı, un değirmeni kurulması, çeltik alım ve satımı gibi konularda görevli kılınmıştır" (Karaelmas, 1968: 26).

İkinci Dünya Savaşının ilk birbuçuk yılında müdahalecilikten kaçınılmış ve 1939 sonbaharı ve 1940 yılı büyük ölçüde stoklara dayanılarak geçirilmiştir. 1930'ların ikinci yarısında sağlanan üretim artışları ve varolan hububat stoklarının verdiği güvenle çiftçi ürününü tüccara ya da TMO'ya satmak konusunda serbest bırakılmıştır. Ayrıca, 1939 ve 1940 yıllarında Türkiye buğday ihracatçısı konumundadır (Pamuk, 1988: 102). Ancak, savaşın topyekun savaşa dönmesi ve etkilerinin ağırlaşmasıyla birlikte, izlenen politika değişmeye başlamıştır.

Aslında iyi bir ürün yılı olan 1940 yılında, ürünün yeterli bir bölümünü satın alamamıştır. Bunun en önemli nedeni, üreticilerin ve tüccarın olumsuz beklentilerle stoklama girişimleridir. Aynı yılın sonlarına doğru TMO'nun elindeki stoklar erimeye başlamıştır. Bundan sonra, savaş yılları boyunca, devletin kırsal nüfustan talepleri arasında en önemlisi ve en ağırı, ürünün bir bölümüne piyasanın altında kalan fiyatlarla zorunlu satış ya da aynı vergilendirme yoluyla el konulması olacaktır. Milli Korunma Kanunu, bu konuda Hükümete çok geniş yetkiler tanımaktadır (Resmi Gazete, 26.1.1940: 4417).

1941 yılında, üreticilerin, geçimlik, tohumluk ve hayvan yemi için belirli paylar ayrıldıktan sonra hububat ürünlerini daha önceden belirlenen fiyatlarla TMO'ya satması uygulaması başlamıştır. İlk olarak, hububat üretiminin en yaygın olduğu 17 ilde başlatılan alımların zaman içinde sınırları

genişletilmiş, 1942 yılında çıkarılan bir kararnameyle bütün illere yayılmıştır (Resmi Gazete, 15.5.1942: 5107). Ancak, söz konusu uygulama, köylülerin çeşitli yollarla ürünlerini teslim etmemeye çalışmaları gibi pasif bir direnişle karşılaşmıştır. Bu durum, karaborsa ortamını da beslemiştir. Sonuç olarak, TMO'nun alımları saptanan düzeyin altında kalırken, hububat fiyatlarının hızla tırmanmaya devam etmesi, kentlerde bir ekmek sorunu yaşanması ve ekmek tüketiminin karneye bağlanması sonucunu yaratmıştır (Pamuk, 1988: 102-103).

1942 yılında hükümet değişimi ile birlikte politikalarda belli ölçüde değişiklik olmuştur. Ağustos 1942'de çıkarılan bir kararname ile hububat ürünlerinin tümüne değil, belirli oranlarına el konulmasına, el konulmayan bölümlerin üretici tarafından serbestçe satılmasına karar verilmiştir. Üreticiler, 50 tona kadarki hububat üretiminin %25'ini, 50 ile 100 ton arasındaki üretimin %35'ini, 100 tonun üzerindeki üretimin %50'sini saptanan fiyatlar üzerinden devlete teslim edecektir (Resmi, Gazete, 1.8.1942: 5173). Ancak, devletin piyasaya göre çok düşük fiyat vermesi, üreticilerin ürünleri kaçırma eğiliminin sürmesine yol açmıştır (Pamuk, 1988: 104).

1943 yılında ordunun ve kentlerin beslenmesi sorunu daha da ağırlaşınca, çıkarılan yeni bir kararname ile devletin el koyduğu miktarlar artırılmış ve hububata ek olarak baklagiller de uygulama kapsamına alınmıştır (Resmi Gazete, 15.5.1943: 5405). Aynı yıl Haziran ayında çıkarılan *Toprak Mahsulleri Vergisi Kanunu* ile belli başlı bütün ürünlere uygulanan ve aynı olarak toplanan yeni bir vergi getirilmiştir. Bu verginin oranı %25 kapsamına giren hububat ve baklagillerde %8, diğer ürünlerde %10 olarak belirlenmiştir (Resmi Gazete, 7.6.1943: 5423). Toprak Mahsulleri Vergisini toplamak, stoklamak ve paraya çevirmek işi de TMO'ya verilmiştir. Söz konusu vergi, hububat ve baklagillerdeki %25'lik devlet payına ek olarak toplanmamıştır. Ancak, devlet bu payların tümüne kendi saptadığı fiyatlar üzerinden ödeme yaparken, vergi çıktıktan sonra el konulan ürünün bir bölümü için hiç ödeme yapılmamıştır (Pamuk, 1988: 107).

Savaş koşulları altında, tarımsal üreticilerin ürünlerinin belirli bölümlerin, TMO'ya teslim etmekle yükümlü tutulmaları, kurumun kırsal kesimle olan ilişkilerini daha da genişletmiş ve karmaşıklştırmıştır. TMO 1940 yılında, Türkiye'nin buğday üretiminin yaklaşık %4'üne denk düşen 157.000 ton buğday almıştır. 1938-1945 yılları arasında TMO, 1944'de 5.596.284 ton üretime karşılık 1.375.925 ton alımla %24 ve 1945 yılında 3.765.893 ton üretime karşılık 584 026 ton alımla %15 oranında alım yaparak en yüksek oranlara ulaşmıştır (Karaelmas, 1968: 26).

Savaş koşullarına karşın, 1940'larda tahılların iç ticaret hadleri, tahıl fiyatlarının olağanüstü yüksek olduğu 1942 ve 1943 yılları dışarıda bırakılsa bile, 1930'lara göre iyileşmiştir (Aktan, 1955: 88-90). TMO'nun ülkenin tahıl piyasalarındaki önemi ve gücünün giderek arttığı 1940'larda bu iyileşme, hem

hükümetin TMO aracılığıyla uyguladığı fiyat politikasıyla, hem de yüz binlerce köylünün silâh altına alınmasının buğday arzında yarattığı daralmayla ilişkilidir (Tezel, 1994: 407).

Savaş yıllarında, tüketim mallarının genel kıtlığı ve ithalatın tıkanması nedeniyle 1939 ile 1944 arasında genel fiyat düzeyi 4-5 kat artarken, devlet köylünün buğdayını sabit fiyatlarla satın almaya devam etmiştir. Tarımsal ürünün sabit tutulan fiyatları ve hızlı bir artış gösteren imalat malları fiyatları dolaylı çiftçiler ürünlerine saklayarak karaborsacılara satma yoluna girişmiştir. Milli Korunma Kanunu ve çeşitli vergi önlemlerine karşın karaborsacılık devam etmiştir. Bu zorlayıcı politikalar tarı kesimi aleyhinde bir durum yaratmış ve köylülerin hükümete karşı tepki geliştirmelerinin yolunu açmıştır (Keyder, 1983: 209-211).

Sonuç

Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlıdan kalan mirasın getirdiği tarım alanına ilişkin sorunlar kısmi politikalarla çözümlenmeye çalışılırken, 1929 Dünya Bunalımı yeni bir sayfanın açılmasını sağlamıştır. Bunalım, Türkiye tarımını ağır bir şekilde etkileyerek, büyük kısmını buğdayın oluşturduğu tarımsal üretime yönelik kapsamlı bir kamu politikası sürecini başlatmıştır. Üretilen buğdayın bir kısmının düzenli bir biçimde devlet tarafından alınmasına dayanan bu politikanın kapsamı ve uygulama alanı bir kaç yıl içinde bile gelişmiştir. Bu kapsamda yeni bir kamu kuruluşunun yani TMO'nun kurulması gündeme gelmiştir. 1920'lerde ithal edilen bir ürün olan buğday, 1930'ların sonunda ihraç edilmeye başlamıştır. Ancak, İkinci Dünya Savaşının yarattığı koşullar bu gidişatın kesintiye uğramasına yol açmıştır.

Buğday meselesinin çözümü yönündeki girişimler çok yönlü bir kamu politikası sürecini gözlememizi sağlamaktadır. Hem dünya bunalımının hem içerideki ekmek buhranının etkileri bu süreçte belli ölçüde bertaraf edilmiştir. O zamanki nüfusun büyük bir kısmını oluşturan küçük ve orta köylülerle yeni kurulan devletin doğrudan ilişki kurması mümkün olmuştur. Öte yandan, bu süreç kapitalizmin bir sonraki krizine kadar sürecek olan tarımsal destekleme politikalarının temellerinin atılması anlamına gelmektedir.

KAYNAKÇA

- Aktan, R. (1955) **Türkiye'de Ziraat Mahsulleri Fiyatları**. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları.
- Boratav, K. (1982) **Türkiye'de Devletçilik**. Ankara: Savaş Yayınları.
- Hatipoğlu, Ş. R. (1936) **Türkiye'de Zirai Buhran**. Ankara: Ankara Yüksek Ziraat Enstitüsü.
- Karaelmas, A. (1968) **Toprak Mahsulleri Ofisi Yönünden Türkiye Hububat Politikası**, (8

Kasım 1968'de MPM'de verilen konferansın genişletilmiş hali). Ankara: TMO.

- Kazgan, G. (1977) "Türk Ekonomisinde 1927-1935 Depresyonu, Kapital Birikimi ve Örgütlemeler", **Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Sorunları, 1923-1938 Sempozyumu** içinde, İstanbul: İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği, 231-274.
- Keyder, Ç. (1983) **Toplumsal Tarih Çalışmaları**. Ankara: Dost Yayınları.
- Kuruç, B. (1988) **Belgelerle Türkiye İktisat Politikası**. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları.
- Margulies R. ve Yıldızoğlu E. (1990) "Tarımsal Değişim: 1923-70", **Geçiş Sürecinde Türkiye** içinde, Der: Schick I. C. ve Tonak, E. A., İstanbul: Belge Yayınları, 285-309.
- Pamuk, Ş. (1988) "İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Devlet, Tarımsal Yapılar ve Bölüşüm", **Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)** içinde, Der: Pamuk Ş. ve Toprak, Z., Ankara: Yurt Yayınları, 91-108.
- Silier, O. (1981) **Türkiye'de Tarımsal Yapının Gelişimi, (1923-1938)**, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayını.
- Tekeli İ. ve İlkin, S. (1977) **1929 Dünya Bunalımında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi Serisi**, No:2, Ankara: ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını.
- Tekeli, İ. ve İlkin S. (1982) **Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi Serisi**, No:3, Ankara: ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını.
- Tezel, Y. S. (1994) **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi** (Gözden Geçirilmiş 3. Baskı). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tökin, İ. H. (1934) "Buğday İşine Bir Bakış", **Kadro**, 30, 20-31.