

T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü

Tarih Anabilim Dalı

107602

YOL MÜKELLEFİYETİ KANUNLARI VE
UYGULAMALARI

107602

Resul AKGÜL

Danışman
Doç.Dr. Fevzi DEMİR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin
Haziran, 2001

DR. YÜKSEK LİSANS TEZİ KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Tarih Anabilim Dalında
YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan-----

Doç. Dr. Fevzi DEMİR

Üye-----

Doç. Dr. A. Nükhet ADIYEKE

Üye-----

Doç. Dr. Şerife YORULMAZ

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait
olduklarını onaylarım.

29/6/2001

Yrd. Doç. Dr. Mustafa AKSAN

Enstitü Müdürü



ÖNSÖZ

Karayolu ulaşımı insanların kullandığı ilk ulaşım sistemlerinden biridir. Dönemin özelliklerine ve kullanılan ulaşım araçlarına göre şekillenen karayolu sistemi 19.yüzyılda makineli araçların ulaşımında kullanılmasına kadar önemli bir nitel değişim geçirmedi gelmiştir. Makinenin kullanılması özellikle taşımanın otomobil ve kamyonla yapılmasıyla beraber karayolu kavramı tamamen değişmiştir. Bugünkü karayolu anlayışı da bu tarihten sonra dünya gündemine girmiştir.

Gelişmiş ülkeler karayolu sorununu teknolojinin gelişmesine paralel olarak zamana yayarak çözerlerken diğer devletler bu sorunu gecikmiş olarak ele almak ve çözmek durumunda kalmışlardır. Diğer konularda olduğu gibi bu alanda da geç kalan Osmanlı Devleti halka yükümlülükler getirerek bu sorunu çözmeye yoluna gitmiştir. Bu yolla belli yaştaki kişilere getirilen zorunlu yol çalışmasıyla ulaşım sorununu çözülmeye çalışılmıştır. Genellikle metinlerde Yol Mükellefiyeti adı altında geçen bu yükümlülük, biraz değişerek Ulusal Kurtuluş Savaşı'nda ve daha sonra Cumhuriyet döneminde 1950'lere kadar devam etmiştir.

Her yıl yüz binlerce kişinin zorunlu yol çalışmasına katılması beraberinde farklı sorunları da getirmiştir. Sosyal ve ekonomik alanda büyük değişiklikler yaşanmasına neden olan bu yol seferberliğinin elbette kültürel açıdan da büyük etkisi olmuştur. Ayrıca yaklaşık yüz yıl süren zorunlu yol çalışmasının yarattığı etkileşim önemli toplumsal ve kültürel sonuçlar da doğurmuştur.

Biz tez çalışmamızda bu uzun süreci sadece yasal düzenlemeler ve bazı örnek uygulamalar cephesinden vermeye çalıştık. Kuşkusuz diğer cephelerde yapılacak çalışmalarla

bu süreç bütünüyle ve tüm ilginçliğiyle ortaya çıkacaktır. Elbette böyle bir çalışma gereklidir. Çünkü, tarihi süreçte karşılaşılan sorunları ele alış biçimi ve çözme yöntemleri toplumların bugünkü reflekslerini ve tarihsel özelliklerini belirlemektedir. Ne var ki biz çalışmamızın süresinin sınırlılığı ve kaynaklara ulaşma konusundaki olanaksızlıklarımız nedeniyle konuyu sınırlamak zorunda kaldık. Bununla birlikte bu çalışmayı tamamlayabilmek için Ankara ve İstanbul'da bulunan kütüphanelerden; özellikle Karayolları Genel Müdürlüğü Kütüphanesi'nden ve Bayındırlık Bakanlığı Kütüphanesi'nden yararlandık.

Bu çalışma kuşku yok ki bir çok kişinin katkı ve yardımlarıyla tamamlanabilmiştir. Öncelikle çalışmanın tüm aşamasındaki katkılarından dolayı Doç.Dr. Fevzi Demir'e teşekkür ederim. Ayrıca bazı kaynakların sağlanmasında yardımlarını gördüğüm Doç Dr. A. Nükhet Adıyeke, Yrd.Doç.Dr. Nuri Adıyeke'ye ve çalışma sırasında yardımlarını esirgemeyen Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Bölümü öğretim elemanlarına teşekkür borçluyum.

Fakat bu tez eşim Nadiye ve oğlum Deniz'in ilgi ve katkıları olmasaydı sonuçlanmazdı. Onlara çok teşekkür ederim.

12 Haziran 2001

Toroslar

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	v
TABLO, HARİTA ve RESİMLER LİSTESİ.....	vi
GİRİŞ.....	1
I.BÖLÜM: OSMANLI DEVLETİ'NDE KARAYOLU ULAŞIMI VE YOL SORUNU.....	6
I.1. Klasik Osmanlı Devri Yol Sistemi.....	6
I.2. Tanzimat Dönemi Ulaşım Politikası.....	15
I.2.1. Nafia ve İmar Meclisleri'nin Kuruluşu.....	17
II.BÖLÜM: OSMANLILARDA YOL MÜKELLEFİYETİNİN ORTAYA ÇIKMASI.....	23
II.1. Yol Mükellefiyetine Geçiş İçin Pilot Uygulamalar.....	23
II.1.1. Karayollarında Zorunlu Çalışmayı Getiren İlk Yasal Düzenleme.....	25
II.1.2. Zorunlu Yol Çalışmasının Yeniden Düzenlenmesi.....	29
II.2. Yol Mükellefiyetinin Ülke Çapında Uygulanması.....	38
II.3. I. Meşrutiyet Döneminde Yollar ve Yol Çalışmaları.....	47
II.4. II. Meşrutiyet Dönemi; Yol Yapımında Yeni Tekniklerin Kullanılması.....	56
III.BÖLÜM: ULUSAL KURTULUŞ SAVAŞI DÖNEMİNDE YOL YAPIMI VE SORUNLARI.....	62
III.1. Ulusal Kurtuluş Savaşı'nda Ulaşım Sorunu.....	62
III.2. Meclis Tartışmalarında Yol Mükellefiyeti.....	63
III.3. Tarik Bedel-i Nakdisi Hakkında Kanun.....	68
III.4. İzmir İktisat Kongresi'nde Ulaşım ve Yol Sorunu.....	69
III.5. Dönemin Hükümet Programlarında Bayındırlık ve Yol Sorunu.....	74

IV.BÖLÜM: CUMHURİYET DÖNEMİNDE KARAYOLU ULAŞIMI VE YOL MÜKELLEFİYETİ UYGULAMALARI.....	76
IV.1. 1923-1930 Dönemi.....	76
IV.1.1. Meclis'te Yol Mükellefiyeti Tartışmaları.....	77
IV.1.2. 1925 Tarihli Yol Mükellefiyeti Kanunu.....	79
IV.1.3. 1927 Tarihli Devlet ve Vilayet Yollarının Tevhidi Hakkında Kanun.....	83
IV.1.4. Milli Şoseler Düzenlemesi; 1929 Tarihli Şose ve Köprüler Kanunu.....	86
IV.2. 1930-1940 Döneminde Yol Mükellefiyeti.....	91
IV.2.1. Şose ve Köprüler Kanunu'nda Değişiklik.....	92
IV.2.2. Bedenî Yükümlülüklerin Uygulanmasına İlişkin Bazı Örnekler.....	98
IV.3. Dönemin Hükümet Programlarında Bayındırlık ve Yol Sorunu.....	107
V.BÖLÜM: YOL MÜKELLEFİYETİ UYGULAMASININ SONA ERMESİ.....	109
V.1. İkinci Dünya Savaşı ve Sonrasında Yol Sorunu.....	109
V.2. Karayolu Yapımına İlişkin Yeni Politikalar.....	112
V.3. Yol Mükellefiyeti Kanunu'nda Son Değişiklikler.....	117
V.4. Cumhuriyet Döneminde Yol Vergisinin Gelişimi.....	120
SONUÇ.....	122
ÖZET.....	125
KAYNAKÇA.....	129
EKLER	

KISALTMALAR LİSTESİ

BD.	Bayındırlık Dergisi.
BİD.	Bayındırlık İşleri Dergisi.
c.	cilt.
Çev.	Çeviren.
Derl.	Derleyen.
MM ZC.	Mebusan Meclisi, Zabıt Ceridesi.
Nafia İM.	Nafia İşleri Mecmuası.
OTAM.	Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
TBMM KM.	Türkiye Büyük Millet Meclisi, Kavanin Mecmuası.
TBMM TD.	Türkiye Büyük Millet Meclisi, Tutanak Dergisi.
TBMM ZC.	Türkiye Büyük Millet Meclisi, Zabıt Ceridesi.
TBMM.	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TTK.	Türk Tarih Kurumu.

TABLO, HARİTA VE RESİMLER LİSTESİ

Tablo 1- 1861 Tarihli Yol Nizamnamesi'ne Göre Yolların Genişliği.....	30
Tablo II- 1869 Tarihli Nizamname'ye Göre Yolların Standartları.....	39
Tablo III- Yol Vergisi ve Yollar İçin Yapılan Harcamalar (1932-1940).....	97
Tablo IV- 1925-1947 Döneminde Karayolu Uzunluğundaki Artış.....	106
Tablo V- Balkan Ülkelerinde Karayolunun km ² ve Nüfusa Oranı (1938).....	108
Tablo VI- Yol Vergisi ve Yollar İçin Yapılan Harcama (1941-1947).....	111
Tablo VII- Devlet ve İl yollarının Durumu (1950).....	114
Tablo VIII- Yol Vergisi Kanunları ve Geçirdiği Değişiklikler (1921-1948).....	118
Tablo IX- Dolaysız Vergilerin Gelişimi (1925-1956).....	121

Ek-Haritalar

Harita I- Osmanlı Döneminde Anadolu'daki Karayolları (19. yüzyıl)

Harita II- Cumhuriyet Döneminde Karayollarımız (1949)

Ek-Resimler

Resim I- Gaziantep Behusni-Koyunlu Yolunda Karakuyu Civarında Yol Çalışması

Resim II- Gaziantep-Kilis- İslahiye Yolunda Beşanlı Köprüsü Yapımı

Resim III- İzmir, Tire-Aydın Yolunda Çalışmalar

Resim IV- İzmir, Kemalpaşa-Karabel-Torbalı, Yol Yapımı

Resim V- Zonguldak Köy Yollarında Kaya Düzeltimi

GİRİŞ

Yol kavramı, bir tabiat parçası üzerinde insanların gidiş gelişini, bu akışın araçlarını ve taşıdıklarını içine alır. Yol gidiş geliş hacmi, üzerinde ilerlenen ilk doğrultuda meydana gelen izin derinleşmesi, yer şartları, taşıtlar, geçiş kolaylığı, güvenliği ve hızı bakımlarından gelişerek insanoğlunun tabiata kattığı bir “eser” haline girer. Önceleri tabiat şartlarına boyun eğerek görünen toplum, geliştiği ölçüde tabiata kendi damgasını vurur, dilediği yol ağını ortaya koyar. Yol, bu nedenle toplumun gelişip gelişmemesinin bir göstergesi olarak ortaya çıkar.

Gerçekten yol, insan topluluklarının, küçük zümrelerden milletlere kadar, karşılıklı ilişkilerini sağlayan bir sistem olmuştur. Konuya millet ölçüsünde bakıldığında “hücre” sayılacak en küçük yerleşmeleri ve işyerlerini, kılcal damarlara benzetebileceğimiz en küçük yollarla anayollara bağlamak gereği ortaya çıkar. Bunun içindir ki bir karayolları ağında devlet yolları kadar köy, maden ve orman yollarının da önemli bir yeri vardır. Daha açıkçası, yolun önemi, üstün standartlarda olmasından değil, toplum içindeki iki nokta arasında sosyal ve ekonomik ilişkiye olanak sağlamasından ileri gelmektedir. Yollarla toplumsal bütünlüğe bağlayamadığımız hücreler başka bir hayatı yaşamaya devam ederler.

Karayolu ulaşımı çeşitli devrelerden geçerek günümüzdeki gelişme seviyesine ulaşmıştır. Ortaçağ boyunca bütün dünya ülkelerinde ve bu arada Osmanlı Devleti’nde Karayollarının bakımsızlığı, deniz yollarının geniş ölçüde tercih edilmesinden doğmuştur. Bunun bir sonucu olarak anayolların yerini kıyı şehirlerinden, limanlardan Anadolu’nun içlerine giden yollar almıştır. Eski kervan yolları ağının yerine geçen demiryolları ise 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra, karayollarının önemini daha da azaltan bir darbe olmuştur.

Karayollarının alın yazısı, daha sonra sahneye çıkacak olan motorlu araçlar, özellikle otomobil ve kamyonun ulaşımında devreye girmesi ile değişecektir.

Bütün ülkeler, teknolojinin gelişmesi ve ulaşım alanına girmesine paralel olarak, karayolu ulaşımını düzenlemek, geliştirmek, bu alanda yeni sistemler kurmak zorunda kalmışlardır. İlk olarak ağırlık demiryollarına verilmiştir. Fakat ülkelerinin ulaşımının sadece demiryolu ile sağlanamayacağı görülünce karayolları ile demiryolu ve su yolunun entegre bir tarzda ele alması gerektiği kısa zaman sonra anlaşılmıştır. Yine de ülke ulaşımının bel kemiği olarak demiryolunun görülmesi, İkinci Dünya Savaşı'nda bu yolların çabuk tahrip edilmesi ve kısa zamanda atıl kalması nedeniyle terkedilmiştir.

Osmanlı Devleti de bu gelişmelerden etkilenmiş, ulaşım politikalarını çağın şartlarına göre oluşturmak zorunda kalmıştır. Yalnız ulaşım alanındaki teknik gelişmeler Osmanlı Devleti'nin sosyal ve ekonomik sıkıntılar içinde bulunduğu döneme denk gelmesinden dolayı, bu alanda tam gelişme sağlanamamıştır. Yabancı devletler Osmanlıların bu durumundan yararlanarak Osmanlı ulaşım ağını kendi çıkarları doğrultusunda oluşturmuşlardır. Özellikle demiryolu yapımı liman kentleri ve hinterlandında kurulmuş, daha çok Osmanlı iç pazarına hükmetmek yerüstü ve yer altı kaynaklarını ele geçirmek amacına yönelik olarak yabancı devletlerin denetiminde gerçekleşmiştir. Bu nedenle Osmanlı demiryolu ve karayolu ulaşımı limanlardan iç bölgelere doğru dar bir alana yayılan ağaç dalları tarzında kurulmuştur. Böylece bölgeler birbirinden kopuk bırakılmıştır. İç bölgelerle bağlantı eskiden olduğu gibi binek ve yük hayvanları yoluyla sağlanmaya çalışılmıştır. Osmanlı Demiryolu ulaşımının bu özelliği ve demiryolu sistemi ve sorunları çeşitli eserlerde ortaya konmuştur (Tekeli ve İlkin 1983:2758; Kurmuş, 1982).

Ülke ulaşımının diğer önemli alanı olan karayollarının yabancı devletlerin çıkarlarından çok ülke şartlarını ve toplumun yararını gözetmesi nedeniyle bu dönemde demiryollarına alternatif bir şekilde geliştiği görülmektedir. Karayolunun yapım ve onarımı da tamamen halka yüklenen mükellefiyetlerle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye'nin en azından Tanzimat'tan bu yana çözüme uğraştığı sosyal ve ekonomik sorunlar, yol davasının başarıya ulaşması ölçüsünde ve buna paralel olarak başarılmıştır. Çünkü bu sorunların çözülebilmesi, hizmetlerin yürütülebilmesi, bir amaç değil bir araç olarak düşündüğümüz yol ağına sıkı sıkı bağlı bulunmaktadır. Tarihi sürece baktığımız zaman bütün toplumlar için kapalı toplumdaki topluma geçmede; toplumsal ve iktisadi bir bütünleşmeye varmada yolun büyük rolü olduğunu belirtmek gerekir. Bunun içindir ki yurdumuzu bir baştan bir başa saran, şehirlerimizi ve köylerimizi birbirine bağlayan yol ağını, gelişmenin ve ilerlemenin bir aracı olarak görmek yanlış sayılmaz (Tütengil, 1960:VIII).

Osmanlı Devleti zorunlu yol çalışması yöntemini 1850'lerden sonra uygulayarak karayolu yapım ve onarım sorununu çözmeye çalışmıştır. Fakat yol çalışmasını çağın teknik araçlarını kullanmak yerine kendi sınırlı şartlarında, geri araç gereçle yürütmeye çalışmıştır. Kol gücüne dayanan, yoğun emek harcanmasına neden olan bu araç gereçler dönemin şartlarına göre kazma kürek vb. aletlerdir. Daha sonra silindir ve ufak çapta makineli aletler kullanılmaya başlanmıştır. Bu araçlar da daha çok yabancı şirketler tarafından yürütülen yol çalışması dolayısıyla ikinci Meşrutiyet döneminden itibaren Osmanlılara gelmiştir.

Bu ilkel araçlarla yol çalışması Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Makineli yol çalışmasına ancak 1948'den sonra tam olarak geçilebilmiştir. Makineli yol çalışmasına geçinceye kadar olan çalışmaları kapsayan yaklaşık olarak yüz yıllık bu süreye kazmalı devir denilmiştir (Berkas, 1951). Böylece, kazmalı devir denilen bu yöntem Osmanlıların son dönemlerine kadar devam etmiştir. Bu yol yapım tekniği önemli değişiklikler geçirmemesi ve işin mükellefiyet tarafının bizi ilgilendirmesi nedeniyle, Osmanlı dönemi, daha çok yasal düzenlemeler ve çıkarılan kanunlar ve yapılan yol çalışmaları çerçevesinde verilerek, yol mükellefiyeti konusu açıklanmak istenmiştir.

Cumhuriyet döneminde ise ulaşım politikası tamamen değişmiş, Cumhuriyet'in ilk on yılında yurdu demir ağlarla örme hedefi çerçevesinde öncelik demiryollarına verilmiştir. Yalnız ülkenin her yanını örümcek ağı gibi çağın ulaşım kanallarıyla örme hedefini gerçekleştirme çerçevesinde karayollarına da ağırlık verilmiştir. Çünkü demiryollarını küçük birimlere götürmek olası değildi. Bu görevi karayolları yerine getirecektir.

Cumhuriyet'le birlikte getirilen Yol Mükellefiyeti Kanunu'yla, her yıl yüzbinlerce kişi karayolu yapım ve onarımında zorunlu olarak çalıştırılmıştır. Bunun sonucunda ulaşım alanında önemli gelişmeler olmuş, sosyal ve ekonomik alanda büyük değişimler sağlanmıştır. Yaklaşık olarak otuz yıl süren yol mükellefiyeti uygulamada çeşitli sorunlar yaratmıştır.

Bu dönemin en önemli özelliği ulaşımında nitel bir değişimin yaşanmasıysa, diğer önemli bir sorun da yükümlünün içinde bulunduğu şartlar ve hukukunun korunup korunmadığıdır. Dönemin Meclis tartışmalarında halkın bu konuda çok sayıda şikayeti

olduğu anlaşılmaktadır. Yol çalışmasıyla ilgili çıkarılan yasalarda bu Őikayetler dikkate alınmaya çalışılmıştır. Fakat uygulamalarda görülen aksamalar ve her bölgedeki yetkilinin farklı uygulamaları nedeniyle bu Őikayetler hep devam etmiştir.

Yol vergisini ele alan çalışmalarda baş vergisi olarak alınan bu verginin yarattığı sorunlar, vergi hukuku açısından ele alınmış, günün ekonomik Şartları nedeniyle mükellefin karşılaştığı güçlükler verilmiştir.

Bu sorunların yanında bedenen çalışmak zorunda kalan mükelleflerin karşılaştığı sorunlar oldukça önemlidir. Tezimizde bu konu Meclis tartışmalarında ortaya çıkan görüşler, çıkarılan yasal düzenlemeler ve hükümet ve ilgili bakanlığın uygulamaları çerçevesinde karşılaşılan sorunlara bakılarak konu değerlendirilmeye çalışılmıştır.

I.BÖLÜM: OSMANLI DEVLETİ'NDE KARAYOLU ULAŞIMI VE YOL SORUNU

I.1. Klasik Osmanlı Devri Yol Sistemi

Osmanlı Devleti, yollarının tarihi uzun geçmişlere dayanan bir bölgede kurulmuştur. Devlet var olduğu sürede, kendisinin Selçuklulardan ve beyliklerden devraldığı Roma yollarını, amaçları doğrultusunda korumuş, geliştirmiş, bazen de çeşitli nedenlerle değerini yitiren eski yollar terkedilmiştir.

Osmanlı yol tarihine genel bir çerçevede bakıldığında ülke çapında çok geniş çaplı bir yol yapım faaliyetinin gerçekleştirilmediği; bununla birlikte, çeşitli savaşlar dolayısıyla orduların savaş bölgelerine kolaylıkla ulaşımının sağlanması amacıyla devlet tarafından yol yapımı ve eski yolların onarım çalışmalarına devam edildiği görülür. Bu arada çoğu askeri yollar üzerinde olmak üzere, her türlü durumda geçişe olanak verecek çok sayıda köprü yapılmıştır.

Osmanlı Devleti'nin yollarla ilgili olarak üzerinde durduğu bir konu da, buralarda, hazine taşıyan devlet görevlileri, yolcu ve tüccar gibi kişilerin güvenli bir biçimde seyahatlerinin sağlanmasıdır. Bu alanda devlet, ülkenin, değişik zamanlarda ve farklı bölgelerinde "martolos", "pandor", "beldar", "geçit bekçisi" gibi adlarla da anılan, "derbenciler" ve "derbend" kuruluşundan geniş ölçüde yararlanmıştı (Orhonlu, 1990:72).

Bu arada daha önceleri Anadolu Selçukluları döneminde görülen, yollar boyunca kervansaraylar yapım geleneğinin, biraz değişiklikle, hanlar vasıtasıyla, varlığını devam ettirdiği görülmektedir. Devlet yol güvenliği için askerî güç kullanma yanında,

sürgünler yoluyla ve bu arada belli oranda teşvik ettiği zaviyeleri boş, tenha bölgelere ve tehlikeli geçitlere yerleştirerek, buralarda yol güvenliğini sağlamaya çalışmıştır (Orhonlu, 1990:72; Yazıcı, 1992:356-357).

Çok geniş topraklar üzerine yayılmış olan Osmanlı devletinin kara ulaştırma sisteminin oluşumu ve işleyişi bir takım kuruluşlar ve hizmet gruplarının ortaya çıkması ve işleyişiyle gerçekleşmiştir. Osmanlı yol sistemiyle ilgili 15. yüzyıldan sonra ortaya çıkan bu kuruluşlar; derbencilik, köprücülük, gemicilik ve özelliği nedeniyle bunlardan biraz farklı olan kaldırımcılıktır (Orhonlu, 1984:28).

Anılan bu kuruluşlar; derbencilik, köprücülük, gemicilik bir takım vergilerden muaf tutulmak şartıyla yol açma, tamir etme, köprülerin bakımı ve onarımı gibi işleri üstlenmişlerdir. Adı geçen bu kuruluşlar ve hizmet grupları yerleşim yerleri dışında görev yapmaktadırlar. Kaldırımcılar ise şehir ve kasabalarda oturmakta, sadece yol inşaatı ile uğraştıkları zaman buldukları yerlerden uzaklaşmaktadırlar. Kaldırımcıların bir başka farkları da, şehirlerdeki öteki esnaflar gibi teşkilatlanmış olmalarıdır (Orhonlu, 1984:28).

Bu kuruluş ve hizmet gruplarından başka, bazı köyler, doğrudan doğruya yol yapımı ve bakımı için görevlendirilmiş ve yaptıkları bu görevlerine karşılık bazı vergilerden muaf tutulmuşlardır.

Kaldırımcılık, doğrudan doğruya yolla ilgili bir meslekî kuruluş, kurumlaşmış bir esnaf örgütüdür. Kaldırımcılık, bugünkü anlamdaki gibi yaya kaldırım yapımı ile değil, esas yolun kendisiyle ilgilidir. Kaldırım toprak zemine taş döşenerek yapılan yol demektir.

Kaldırımcılık, yol ve yaya kaldırımı anlamında kullanıldıktan sonra bugünkü anlamda kullanılması esas olarak 19. yüzyıldan sonradır (Orhunlu, 1984:27).

Büyük şehir merkezleri ve özellikle İstanbul'da, yolların, Kaldırımcılar tarafından yapılmasına rağmen, şehirlerarası yollarla ikincil yollarının nasıl yapıldığı ve bunların hangi kurallara bağlı olduğu tam olarak bilinmemektedir. Savaş zamanlarında yalnız kaldırımcılar değil, bölgedeki yetkililerden alınan bilgiler doğrultusunda, ordunun ve yörenin bütün işe yarar elemanları yol yapımı için seferber edilmektedir. Böyle hallerde “yol ayırtmak” için askerin geçeceği güzergahlar önceden belirlenir ve değişik yerlere işaretler konarak, yapılacak yol için ön hazırlık yapılırdı. Ardından yol yapımı veya onarımı için gerekli olan “taş kırıcı”, “taş yontucu”, “dülger”, “neccar”, “lağımçı” ve “suyolcu” gibi personel de yolun açılacağı yere gönderilirdi. Barış zamanlarında yapılan yollar hakkındaki bilgiler daha da az olup, bu işler kaldırımcıların görevi olarak ele alınmaktadır. Yine de, kaldırım yapımına ait bulgu ve bilgiler, genellikle İstanbul üzerinde yoğunlaşmaktadır (Orhunlu, 1984:29-30).

Bu dönemde Osmanlı Devleti'nin haberleşme ve ulaştırma sistemleri iç içedir ve yollarla yakından ilgilidir. Her iki hizmet de yollar üzerinden gerçekleşmektedir. Kanuni devrine kadar bilinmeyen bu sistemler, bundan sonra belli kurallara bağlanmıştır.

Derbent ve menzil kuruluşları yolları yakından ilgilendiriyor olmalarına rağmen, klasik Osmanlı yol sistemini açıklamak için yeterli değildir. Osmanlı devlet teşkilatı içerisinde bir geri hizmet sayılan yol yapım ve onarımı, derbent ve menzil kuruluşlarıyla bir ölçüde yürütülmeye çalışılmıştır. Bir yol hizmeti olarak bakıldığı zaman “derbent”, her hangi bir yolun belli yerlerinin onarımı ve yol güvenliğini; “menzil” ise,

resmi haberleşmenin yol üzerindeki şekliyle, askerin konaklamasının sağlandığı yer anlamına gelir (Orhonlu, 1990:65). Dolayısıyla “derbend” ve “menzil” kuruluşları, tam olarak Osmanlı yol ve ulaştırma sistemlerini açıklamazlar. Ancak ulaşım ve haberleşmenin temel kurumları olarak uygulanan derbend ve menzil sistemleri, çeşitli değişikliklerle Tanzimat’ın ilanına kadar devam etmiştir. Bunlardan ilk olarak menzil sistemi bozulmuş daha sonra terkedilmiştir. Derbentçilik sistemi de gelişmeler karşısında işlemez olmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde yolların çoğu askeri amaçlarla yapılmıştır. Bu dönemde yollarla ilgili işler orduya bağlı mimarlar tarafından yönetilmektedir. Osmanlılara karşı ani olarak herhangi bir savaş açılmadığı takdirde, başka devletlere karşı açılacak bir savaş durumunda ise birkaç yıl önceden padişah başkanlığında büyük bir “Meşveret-i Hazine” toplanır ve açılacak yolları kararlaştırırdı (Berksan, 1951:333).

Osmanlılar döneminde ayrıca durumu iyi olanlar da çeşitli ticaret yolları yaptırmışlardır. Anadolu’nun İstanbul ile bağlantısını sağlayan yol ağının oluşturulmasında bu zengin tüccarların katkısı olmuştur. Bazı yolların tamamı bunlar tarafından yapılmıştır. Bunların yaptırdığı en önemli yol Ankara Caddesi’dir. Eskişehir üzerinden geçen ve Sapanca-Göynük-Beyazır-İstanbul doğru ilerleyen bu yolun kısaltılmasında da bunların büyük maddi katkıları olmuştur (Berksan, 1951:8).

Osmanlı Devleti’nde Umumi yollar devlet tarafından, hususi yollar ise tımar, zeamet ve hayır sahiplerinin katkılarıyla yapılmış, onarılmıştır. Diğer bir yöntem de orduya bağlı ordu mimarları tarafından, daha çok askerin geçeceği yolların yapılması ve onarılmasıdır (Eldem, 1994:95). Ordu mimarları eyalet valileri emrinde çalışırlar ve ayrıca posta ve kervan yolları da yaparlardı (Berksan,1951:10).

Yolların yapımı ve korunması için, “müsellem”, “yörükler”, “beşliler”, adıyla birlikler oluşturulmuş ve “köprücüler”, “derbendciler” gibi halkı devamlı yol işlerinden sorumlu köyler bulundurulmuş ve devletçe fazla gelirin önemli bir kısmı, bunların yapımı, onarım ve korunmasına harcanmıştır. Yol boylarına yerleştirilen Derbentliler, Köprücüler, Beşlüler, Yörükler, Müsellem adı altındaki bu birliklerden kurulan köyler, yol yapım ve onarımında çalışacak elemanlar yetiştirmek ve yol bakım ve yapımında ordu mimarlarının emrinde çalışmakla yükümlüydüler (Berksan, 1951:333). Seyyar olan bu “uzman işçi köylüler” savaş dönemlerinde ordunun geçeceği yerlerde yolları ve köprüleri yaparlardı. Sonraları, karayolu yapımında ustalaşan bu köylüler, ekonomik ve ticari amaçlarla yolların birleştiği güvenli noktalarda devamlı olmak üzere yerleştirilmişlerdir (Berksan, 1951:11).

Tekâlif-i örfiyye kapsamında tüccarlardan, derbendlerde ve geçitlerde yol, derbend, geçit, toprak bastı, yasak, mürûriyye , selâmetlik, tartîl, mekes adıyla çeşitli vergiler alınmıştır (Sayın, 1999:475-476). Alınan bu vergiler farklı dönemlerde ortaya çıkmış ve farklı hizmetlere karşılık alınmıştır. Bu vergiler, binek ve yük hayvanları ile arabalardan alınmaktadır. Sonradan bu vergiler yolların yapımı ve bakımının yapılması koşuluyla mültezimlere ihale olunmaya başlandı, fakat mültezimlerin vergi toplama yöntemleri halkı ve tüccarları rahatsız etmekteydi. Ayrıca toplanan bu vergilere karşılık yolların yapım ve onarımı gerçekleşmemekteydi.

Alınan bu vergiler farklı dönemlerde ortaya çıkmış ve farklı hizmetlere karşılık alınmıştır. Derbent Vergisi; Mimar Sinan tarafından önerilen bu vergi, yerel su işleri için alınırdı. Herhangi bir suyun tahrip ettiği yolun veya köprünün yapımının ve onarımının sağlanması için çevre köylere birkaç vergi konur ve toplanan gelire sorun çözüldü.

Yollardan alınan vergilerden Geçit Vergisi, yolların birleştiği en sarp, zor geçitlerden yerel eyalet ve vergi memurları tarafından alınan bir vergiydi. Yol vergisi ordu mimarları tarafından yaptırılan yollardan geçen kervanlardan, hayvan başına alınan birkaç akçelik vergi olup, daha çok şehir ve kasabalarda yolcu hanlarına gelen tüccarlardan alınıyordu. Toprak bastı vergisi ise her eyaletin topraklarına ulaşıldığında konaklanacak ilk han ve kervansarayda alınan bir vergi çeşidiydi (Berkşan, 1951:333). Müruriyye ise yolculuk izin belgesi idi.

Bazı berâtlı tüccarlar dışında, yerli tüccar ve yolcular Tanzimat'a kadar bu vergileri vermek zorunda kalmışlardır. Yabancı tüccarlar ise kapitülasyonlara dayanarak bu vergilerden muaf tutulmuşlardır. Böylece yol yapım ve onarımı için yeterli ve düzenli bir kaynak sağlanamadığından Osmanlı yol sisteminde gelişme olmamıştır (Eldem, 1994:95).

Osmanlı Devleti'nde 18. yüzyıl boyunca yollar bakımsızlık içinde olmuştur. Bu dönemde zorunlu onarımlar o bölgede yaşayan köylüler tarafından, yeni yapılacak yollar ise o yollarda yolculuk edenler üzerine örfi vergiler koyan sancak beyleri ve valiler tarafından yaptırılırdı. Zamanla yol onarımı yapılırsa da yapılmassa da bu vergiler toplanmaya devam etmiştir.

Yollarla ilgili yukarıda anılan vergiler, Tanzimat'ın ilânından sonra kabul edilen tekalif-i örfiyyenin tek vergi olarak düzenlenmesiyle birlikte kaldırılmıştır. Toplanacak genel vergiden yol yapımı için gerekli miktarın ayrılması ve harcanması, ilgili görevlilere bırakılmıştır. Bundan sonra "köprücüler" ve "derbendçiler" ve bunun gibilerin muafiyetleri kaldırılmış, bunlar da herkes için geçerli olan vergileri vermekle sorumlu tutulmuşlardır. Yalnız yol ve köprü işleriyle uğraşan derbendciler ve köprücüler geçerli

olan ücreti almak koşuluyla çalışmalarına devam ettirilmiştir. Böylece hem kendilerine geçimlik sağlanmış, hem de bunların ustalıklarından yararlanılmıştır (Sayın, 1999:476).

Tanzimat'la birlikte çeşitli alanlarda yeniden düzenleme çalışmaları başladığında, yolların durumunun ve kara taşımacılığının da yeni bir görüşle ele alınması gerekmiştir. Tanzimat döneminden önce, yol yapımı ile bunlar üzerindeki taşımacılığı da içeren bir gelişme, Üsküdar-İzmit arasında yeniden onarılan ve düzeltilen, 18 saatlik bir şose yol yapımı ve arabalarla taşımacılığın gerçekleştirilmesidir (Yazıcı, 1992:358).

Osmanlı devletinin yol yapımı ve onarımı, yola verdiği önem, devlet adamlarının soruna bakışı o dönemin resmi belgelerinde görülmektedir. Bunlardan biri, Ahmed Fevzi Paşa'nın, 1832'de Sadaret'e verdiği rapordur. Üsküdar-İzmit arasında bir karayolu yapımı ile ilgili bu raporda Paşa "turuk ve meâbirin muntazam ve rabıtalı olmasının" önemini dile getirmekte ve bütün Avrupa devletlerinin bu konuya gereken özeni gösterdiklerini vurgulamaktadır. Paşa, yol yapımı ve taşımacılıkla ilgili olarak "bazı erbab-ı vukûf ile müzakere ve mütalaada" bulunduğunu ve "menzil usulü" yerine, taşımacılığın arabalarla ve "posta usulünce" gerçekleştirilmesinin daha yararlı olacağını önermektedir.

Paşa'ya göre yolun yapımı için gerekli masraf, çevre kazalardan toplanan para ve menzil kiralardan karşılanacaktır. Yol yapımında kimseye yük olmamak için çevre kazalardan gelecek "rencberân makûlesine, mesela yevmiye 40'ar para ücret ve nân-ı aziz ve zeytun ve soğan gibi yiyecek verilecek"tir. Bahsedilen bu yolun etrafına hendekler kazılarak, gerektiği gibi düzeltilecektir. On sekiz saatlik yol boyunca, Üsküdar, Kartal, Gebze, Hereke ve İzmit'te beş istasyon olacaktır. Bununla birlikte şimdilik, her istasyonda

30'ar beygir bulunacak ve menzil usulü uygulanacaktır. Yollar düzenlendiğinde ise, her istasyonda 10'ar araba bulundurulacaktır. Paşaya göre, yol çalışmalarında günde 100 kişi görev yapsa, hendekleriyle beraber bir saatlik yol yapılabilirdi. Böylece yol 18-20 günde tamamlanabilecekti (Yazıcı, 1992:358).

Temmuz 1834'te başlayan bu yolun yapımı, mühendis ve yol yapımında deneyimli kişilerin görevlendirilmesiyle dört ayda bitirilmiştir. Yolda çalışan ücretlilere ve yöre halkına, ücretleri dışında günlük yiyecekleri “nân ve soğan ve zeytin misillü tayinat” da verilerek, yolda çalışma için herkes teşvik edilmek istenmiştir. Yol boyunca dörder, beşer saatlik aralara postahaneler yapılmış ve aradaki uzaklık yol üzerine konan levhalarda gösterilmiştir (Yazıcı, 1992:358).

Üsküdar-İzmit arasında yapılan bu yolda, yük ve yolcu taşımacılığında halk ve tüccar, ücret karşılığı yararlandırılmıştır. Dönemin şartlarına göre alt ve üst yapısıyla örnek bir işletme kurulmuş, fakat gerekli onarım ve bakım yapılmadığından, beş yıl sonra bu yol artık arabaların geçişine olanak vermeyecek derecede bozulmuştur (Yazıcı, 1992:359).

Bu yolun yapımı ve taşımacılıkta elde edilen başarı, dönemin Osmanlı idarecileri üzerinde çok büyük etkileri olmuştur. Nitekim bunun ardından, ülke çapında yol yapım işine girişmek üzere çalışmalar başlatılmıştır. Öncelikle İzmir yolunun İstanbul'a kadar getirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu arada İzmit yolu Bolu'ya kadar uzatılacaktır. Rumeli Caddesi de Belgrad'a kadar yapılmak üzere, şimdilik İstanbul-Edirne arası düzenlenecektir. Bununla birlikte bu yollardan yalnızca İstanbul-Edirne yolunun yapımı başlatılabilmektedir (Yazıcı, 1992:360).

İstanbul–Edirne arasındaki kırk dört saatlik posta caddesinin yaptırılması 1835 baharında başlamıştır. Devlet, Tanzimat öncesinin büyük çaplı bu son yol yapım girişimine büyük bir gayretle başlamış, yapım giderlerinin karşılanması, malzeme temini, işçilerin düzenli bir biçimde çalışma bölgelerine gönderilmesiyle yakından ilgilenmiştir. Çevre kazalardan çocuklar hariç nüfusun 1/25’i oranında işçi defterleri düzenlenmiştir. Toplam 1200 işçi, 120 araba ve arabacı, ayrıca Hırvat amelesi çalıştırılmıştır. Konuyla ilgili 1835 tarihli belgeye göre işçilere “birer kuruş katık-baha ve yarımşar kıyye nan (1,5 kuruş), Hırvat amelesine 5’er, arabacılara araba dahil 3’er kuruş verilecektir.” (Yazıcı, 1992:361).

Yolun ilk bölümünde postahaneler Yenibahçe, Küçükçekmece, Büyükçekmece, Kumburgaz ve Silivri’de yapılacaktır. Üçer saatlik bu bölümler 75’er gün (en çok 90 gün)’de bitirilecektir. Yol çalışmalarına Temmuz 1835’te başlanmıştır. Fakat bir çok sıkıntıyla karşılaşmıştır. Yeteri kadar işçi ve araba bulunamamıştır. Gelenlerin bazıları da firar etmiştir. Tarımla uğraşan halkın iş mevsiminde çiftinden çubuğundan ayrılması büyük güçlük yaratmıştır. Bu arada çeşitli tedbirler düşünülmüş, günlük ücretler yükseltilmiş, fakat bu yolun yapımı tamamlanamamıştır (Yazıcı, 1992:361).

19. yüzyılda Avrupa’daki gelişmelerin aksine, Osmanlı yolları teknik açıdan oldukça geridedir. Bu dönemde devletin içinde bulunduğu sıkıntılı durum dolayısıyla yollara yeterince önem verilmemiştir. Doğal olarak yollar üzerindeki ulaşım da bundan olumsuz yönden etkilenmiştir. Ülkenin bir çok bölgesinde taşımacılık mevsim değişmelerinden büyük çapta etkilenir olmuştur. Zaten bu dönemde kara taşımacılığı, tamamıyla kervanlarla, yani hayvanlarla sağlanmaktadır (Yazıcı, 1992:357).

Osmanlıların 16. ve 17. yüzyıllarda kurduğu yollar 300 yıldan beri çok önemli değişiklikler geçirmeden gelmiştir. 19. yüzyılın sonunda Anadolu'da posta ve ticaret için kullanılan 8 önemli hat vardır. Ek-1'de verilen haritada görüldüğü gibi; birinci yol İstanbul-İzmit-Bolu-Merzifon-Amasya-Tokat hattıdır. Buradan yol üç kola ayrılmaktadır; birinci kol, Tokat-Niksar-Erzincan-Erzurum, ikinci kol, Tokat-Sivas-Erzincan-Erzurum, diğer kol ise, Tokat-Sivas-Malatya-Diyarbakır ve Bağdat yönüne devam etmektedir.

Osmanlılar döneminde Anadolu'da kullanılan İkinci yol İstanbul-İznik-Lefke-Geyve-Göynük-Mudurnu-Beypazarı-Ankara-Kırşehir-Kayseri -Sivas yoludur. Ayrıca bu yolun Ankara-Yozgat-Akdağmadeni-Sivas bağlantısı vardır. Üçüncü yol İstanbul-Bursa-Eskişehir-Akşehir-Konya-Ereğli-Adana-Antakya- Halep yönüne devam etmektedir. Bu yolun Eskişehir'den sonra Kütahya-Afyonkarahisar-Akşehir bağlantısı da vardır. Dördüncü yol İstanbul-Kütahya-Afyonkarahisar-Isparta-Antalya-Beyşehir-Alanya'yı birbirine bağlamaktadır. Beşinci yol İstanbul-Bursa-Balıkesir-Akhisar-Manisa-İzmir hattıdır. Altıncı yol Trabzon-Gümüşhane-Bayburt-Erzurum, yedinci yol İzmir-Alaşehir-Uşak-Afyonkarahisar ve sekizinci yol İzmir-Afyonkarahisar-Cihanbeyli-Koçhisar-Kırşehir-Kayseri-Sivas-Erzurum-Azerbeycan yollarıdır (Berksan, 1951:8-9).

I.2. Tanzimat Dönemi Ulaşım Politikası

Osmanlı İmparatorluğu Tanzimat'ın ilanı ile yeni bir devreye girmiş, merkezileşme yolunda bir yeniden yapılanma süreci başlatılmıştır. Girişilen reform hareketleri hemen her alanda olmuş, merkezi hükümet ve taşra yönetimi yeni baştan oluşturulurken, askerlik, hukuk, eğitim, maliye, sanayi ve bayındırlık alanlarında pek çok girişimler başlatılmıştır.

Bütün bunların yanında, Tanzimat yılları boyunca oldukça geniş ve köklü bir meclisleşme hareketi devam etmiştir. Hemen hemen girişilen bütün yenileşme çabaları, yeni oluşturulan meclisler ve danışma kurulları yoluyla yapılmaya çalışılmıştır. Bayındırlık alanındaki sorunları saptamak ve çözüme ulaştırmak için de çok sayıda meclis kurulmuştur (Seyitdanhoğlu, 1992:323).

Tanzimat öncesinde devletin ulaşım politikası, geleneksel yöntemlerin dışına çıkılmadan, onarım ve olanın korunması esaslarına dayanmaktadır. Eski yollar yeni şartlara göre ulaşımına uygun hale getirilememiştir. Yılın belirli dönemleri dışında birçok bölgenin birbiriyle ve hükümet merkeziyle ilişkileri, bu bozuk yollar nedeniyle kesilmektedir. Aynı dönemde Avrupa devletleri, karayollarını yeniden onarıp genişletmeyi tamamlamış demiryolu yapımında önemli gelişmeler kaydetmişlerdir (Çadırcı, 1991:299).

Osmanlı yöneticileri de yüzyılın başında Avrupa'ya gönderdikleri elçilerden aldıkları raporlardan ulaşım alanındaki gelişmeleri öğrenmeye, olup biteni anlamaya çalışmışlardır. Avrupa'dan gönderilen bu bilgiler dışında Osmanlı ileri gelenlerinin de ulaşımın sağlayacağı yararları kavradıkları görülmektedir (Çadırcı, 1991:299).

Bununla birlikte Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nda bu konu yer almadığı gibi, ilk yıllar önemli bir çalışma yapılmamıştır. 26 Şubat 1856'daki Islahat Fermanı'nda ise, ülkede yol yapımı hakkında; “umûr-ı nâfia için tayin ve tahsis olunacak mebalîğ-i münasibeye berren ve bahren ve ihdas olunacak turuk u mesâlikten istifade edecek olan eyalât ve sancaklarda va'z ve tesis kılınacak vergi-yi mahsuslar...”dan söz edilmekte ve “... mahsulât-ı Memâlik-i Şahânemin nakli için icap eden turuk ve cedâvilin küşadıyla ve emr-i

ziraat ve ticaretin tevessüüne hail olan esbâbın men'iyle teshilât-ı sahihanın icra olunması..." ifadelerine yer verilmektedir (Karal, C.5, 1983:263-264).

Böylece Osmanlı Devleti yol sorununu ilke olarak ilk defa 1856 Islâhat Fermanı ile kabul etmiştir. Bir çok ilke gibi bu da, uzun yıllar kağıt üzerinde kaldıktan sonra dönemin şartlarının zorlamasıyla ilk adımlar atılmıştır (Karal, C.8, 1983:461).

I.2.1. Nafia ve İmar Meclisleri'nin Kuruluşu

Tanzimat döneminde, Islahat Fermanı'ndan sonra ülke yönetiminde ve bu arada bayındırlık işlerinde bazı yeni düzenlemelere gidilmiştir. Bu dönemde, gerekli görülen hallerde önem verilen konuların çözümü için, geçici bir süre ile kurulmuş meclislerden biri "Meclis-i İmâriyye" olarak anılan "İmar Meclisleri"dir. Diğer meclisler gibi bu meclis de Meclis-i Vâlâ'ya bağlı olarak çalışmaktadır (Çadircı, 1991:199). 1845 tarihinde kurulan geçici İmar Meclisleri'nin kuruluşu ve görevleri, ülkenin bayındır kılınarak, halkın güvenli ve refah içinde yaşamını sürdürecektir yararlı işler yapmak olarak belirlenmiştir.

İlk olarak bu meclisler yoluyla halkın ve yörenin bayındırlığa ilişkin sorunlarını yerinde görmek ve nasıl çözülebileceğini saptamak işine girişilmiştir. Bunun için İmparatorluk, Anadolu ve Rumeli'de on görev bölgesine ayrılmış ve her bölgeye üçer kişiden oluşan İmar Meclisleri gönderilmiştir. Ayrıca, uygulamaya göre her bölgenin iki temsilcisi, yani halkı tanıyan, yörelerinde sevilen vücûh ve kocabaşılar da bu meclislere çalışmalarında yardımcı olacaklardı. İmar meclislerinin görev bölgeleri Meclis-i Vâlâ tarafından aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

Anadolu Bölgesi; Konya Eyaleti İmâr Meclis, Hüdavendigâr Bolu Eyaletleri ve Biga Sancağı İmar Meclisleri, Sivas Ankara Eyaletleri İmâr Meclisleri, Diyarbakır ve Maadin-i Hümayun İmâr Meclisleri, Erzurum Eyâleti İmâr Meclisi, Rumeli Bölgesi; Vidin ve Niş İmâr Meclisleri, Üsküp ve Rumeli İmâr Meclisleri, Selanik Eyâleti İmâr Meclisi, Tırhala Eyaleti İmâr Meclisleri, Elviye-i Selâse İmâr Meclisleri (A.Lütfi Efendi Tarihi, cilt:6-7-8-,1999:1188).

Meclisler bir başkan, iki üye ve bir kâtipten oluşmaktaydı. Meclis başkanları askeriyeden mirliva rütbeli kişiler arasından seçilmiştir. Bu meclislerin üyeleri ise, özellikle malî işlerden anlayan bir sivil memur ve ilmiye sınıfına mensup bir görevliden oluşmaktaydı (Çadırcı, 1991:201).

İmâr Meclisleri, gittikleri eyaletlerde varolan sorunları ve bölgenin imarını, ziraat ve ticaretinin geliştirilmesi için neler yapılmasının gerektiğini belirliyerek raporlar halinde Meclis-i Vâlâ'ya bildireceklerdir. Meclisçe yapılması uygun görülen işler için hükümet gerekli girişimleri başlatacaktır. İmâr Meclisleri'nden görev bölgelerine giderek yedi sekiz ay bazen bir yıl incelemelerde bulunmaları ve hazırladıkları raporları Meclis-i Vâlâ'ya göndermeleri istenmiştir.

Meclis-i Vâlâ'da görüşülen sorunlardan uygun görülenlerin uygulanmasına geçilmiştir. Öncelikle, uygulamada kolaylık olacağı düşünülerek İstanbul'a yakın yerlerden işe başlanmıştır. Diğer yandan, 1845'te, yapılması kararlaştırılan yol, köprü ve limanların yapım projelerinin hazırlanması ve haritalarının çıkarılması çalışmaları başlatılmıştır. Taşradan gönderilen raporlar, Meclis-i Vala'da görüşüldükten sonra yapım işleri için bir program hazırlanmıştır. Hazırlanan bu program çerçevesinde Adana, Niş, Üsküb, Bursa,

Konya, Ankara ve Çankırı sancaklarında elliden fazla onarım gerektiren köprü ve benzeri yerlerin ayrı ayrı hesapları yapılarak masrafları belirlenmiş ve eyalet valilerine bildirilmiştir. Bunlar için gerekli masrafın bölgenin vergi gelirlerinden karşılanması, vakıflara bağlı yerlerin masrafının da bu kurumlarca karşılanması planlanmıştır. Bu çerçevede başlanan işler İzmit-Gelibolu yöresinin bayındırlık işleri ile yol yapım ve onarımı, Bursa-Gemlik yolunun yapımı, ayrıca Trabzon-Erzurum yolunun yapımı ve genişletilmesi çalışmaları olmuştur (Çadircı, 1991:202).

Bu yol çalışmalarında hedef, bu yollardaki deve, katır ve beygirlerle yapılan geleneksel ve eski sistem taşımacılık yerine zamanın şartlarının dayadığı arabalarla taşımacılığa geçmektir. Başlatılan çalışmalar ile 314 km. uzunluğundaki Trabzon-Erzurum yolunun, Trabzon-Bayburt bölümü araba geçecek şekilde yapılmıştır. Ağustos 1850 tarihinde yapımına başlanan bu yolda, 5 binden fazla amele çalıştırılmış, fakat başlatılan yoğun çalışma soğukların başlamasıyla 40-50 günle sınırlı kalmış, işler gelecek yaz devam edilmek üzere durdurulmuştur. Bu yolun İran sınırına ve Bağdat'a kadar uzatılması düşünülmüştür. Yapımına başlanan Trabzon-Erzurum karayolu ve Bursa-Gemlik yolu, sonraki tarihlerde çeşitli nedenlerden dolayı bitirilememiştir (Çadircı, 1992:366).

Bu tarihten sonra, Osmanlı Devleti'nin karayolu sistemi üzerinde yeni çalışmalar daha sonra artarak devam etmiştir. Bu alanda sistemli ve sürekli bir karayolu çalışması için kurumlaşmaya gidilmiştir. İlk girişim olarak bu alanda Mustafa Reşit Paşa'nın Hariciye Nazırlığı sırasında "Meclis-i Umûr-ı Nâfia" kurulmuştur. Yine 1838'de kurulan "Meclis-i Zirâat ve Sanâyi", görüştüğü ve ilgilendiği sorunlar açısından yeterli olmayınca bu meclis, Eylül 1838'de, "Meclis-i Umûr-ı Nâfia" adıyla Hariciye Nezareti'ne

bağlanmış, ancak bir yıl sonra Ticaret Nezareti bünyesine alınmıştır (Akyıldız, 1993:258). Nafia Hazinesi ise, kuruluşundan yaklaşık bir yıl sonra, 1848’de kaldırılmıştır.

Bütün bunlara rağmen ülkenin imarıyla ilgili çalışmaların tam olarak kurumlaşması, Nafia Nezareti’nin 1848 tarihinde kurulmasından sonradır. Bu amaçla memleketin yol, köprü ve bina inşası, koruların korunması vb. işlerine bakmak üzere Nafia Nezareti kurulmuştur (Akyıldız, 1993:140). Bu arada Meclis-i Ziraat ve Sanayi’nin adı “Nâfia Meclisi” olarak değiştirilerek 1849 yılında Nafia Nezareti’ne bağlanmıştır (Akyıldız, 1993:258-265). 1857 tarihinde yapılan yeni bir düzenlemeyle Nafia Meclisi’nin bir birimi olarak ülkedeki yol, köprü, kanal, bina vs. imar işlerini yapmak üzere “Meclis-i Meâbir” kurulmuştur. Üyeliklerine ise, Avrupa’dan getirilen altı mühendis ve dört Osmanlı yöneticisi atanmıştır (Akyıldız, 1993:264).

Meclis-i Meâbir’in kurulmasından önce yollarla ilgili bir de “Tarik Komisyonu” oluşturulmuştur (Tozlu, 2000:646). Fakat Osmanlı yollarıyla ilgili esas çalışma ve düzenleme Meclisi-i Meâbir’in kurulmasından sonradır. Bayındırlık ve karayoluyla ilgili kurumların en önemlisi Meclisi Meabir’dir. Çünkü daha sonraki tarihlerde hazırlanan her türlü imar nizamnameleri ve çeşitli düzenlemeler bu kurum tarafından yapılmıştır. Bu meclise ilk olarak hem kendilerinin, hem de Meclis-i Nâfia’nın görüşeceği konuları ve bağlı olacağı tüzüğü belirleyen raporlar hazırlama görevi verilmiştir (Akyıldız, 1993:264). Bu meclisin çalışma şeklini, yetki ve görevlerini düzenleyen nizamname, “Meclis-i Me’âbirin Sûret-i Me’mûriyetiyle Vezâ’if-i Mürettebesini Mutazammın Nizâm-nâmedir” adıyla, 1858’de yayınlanmıştır (Tozlu, 2000:646).

Bu düzenlenmelere paralel olarak taşrada il, kaza ve köylerde yol sorununun belirlenmesi ve çözümü için o ilin “Meclis-i Umumi-i Vilâyet”lerinin bayındırlıkla ilgili görevleri arasına karayolunun yapım ve bakım sorunu da eklenmiştir. 1864 tarihli düzenlenmeyle kurulan bu meclisler, vilayete bağlı sancaklardan dörder üyenin katılımıyla kurulmuştur. Valinin başkanlığında toplanan bu meclislerin görüşme konuları arasında; il sınırları içindeki devlet yollarının, kaza ve köyleri birbirine bağlayan yerel yolların onarım, yapım ve bakımı için alınacak önlemleri belirlemek, yapılacak harcamaların nereden nasıl sağlanacağını saptayarak hükümete öneri götürmek de bulunuyordu. Bununla beraber bu Umumi Meclisler sözü edilen konularda karar verme ve uygulama yetkisine sahip değillerdi (Çadırcı, 1991:261-262).

1871 yılında Vilayet Umum Meclisleri bütün illerde çalışmaya başlamıştır. Bunların merkeze gönderdikleri raporlarda ağırlıklı olarak yörenin bayındırlık sorunlarının çözümü istenmiştir. Bu raporlarda yolsuzluktan yakınılmakta ve yol yapımı için ilginç önerilerde bulunmaktaydı. Örneğin, Aydın İl Genel Meclisi, bölgedeki yolların yapımı için 50-60 bin kuruş gerektiği, bunun uygun bir kısmı hazinece sağlanırsa kalanının halkın katkısıyla karşılanabileceği bildirmekteydi (Çadırcı, 1991:263).

Konya Vilayeti’nden gönderilen raporda, Niğde sancağı sokaklarının kaldırımsız olduğu, yıkılmasına karar verilen harap kalenin taşlarıyla sokaklara kaldırım döşenip, masrafın dükkan sahiplerinden, yol üstündeki ev sahiplerinden, geri kalanının belediyeden karşılanması istenmiştir. Konya merkezinde ise, “Yüksek Mezarlık” denilen yerden Meram Bağları’na kadar olan yolun kaldırım yapılması, bunun için civardaki eski kaleden karşılıksız verilmek koşuluyla taş sağlanması, çalışanların ücretinin üçte birini bağ sahiplerinden, üçte birinin yakın köylerden karşılanması istenmektedir (Çadırcı, 1991:264).

Yine Ankara İl Genel Meclisi'nin bayındırlıkla ilgili sorunlarını merkeze bildirdiği raporunda, Ankara'nın sahilden uzak oluşu ürünlerin aktarılmasında zorluklara neden olduğu, iyi denilebilecek yolların olmadığı belirtilmektedir. Bunun için Sivrihisar ve Eskişehir üzerinden Bursa'ya kadar demiryolu yapılması, gerekli demir ve malzeme devlet tarafından sağlanırsa, kereste, işgücü ve diğer bütün giderlerin halk tarafından karşılanacağı belirtilmektedir. Uzun vadeli olan bu işin dışında hemen başlanması gereken işler; Ankara-Keskin, Kalecik-Keskin ile köyler arasındaki posta yolları, Keskin-Bâlâ-Demirlibel yolu ile Geçiliköy yolunun yapımı, Demirlibel yolunun araba yolu olarak yapılması, ayrıca Yozgat'a bağlı Boğazlıyan ve Kayseri'deki Develi nahiyesi yollarının, İncesu-Kayseri yolunun halka yaptırılması, giderlerin bir kısmının da, Ankara, Yozgat ve Kayseri öşür gelirlerinden yüzde onüç civarında para ayrılarak "Menafi Sandıkları"nın açılması yoluyla karşılanması istenmektedir (Çadircı, 1991:265).

Diyarbakır İl Genel Meclisi, Mardin ve Siverek halkının katılımıyla önemli yolların yapımına başlanabileceği kararına varmış ve iş programı yapmıştır. Ayrıca ilin ihtiyacı olan diğer bayındırlık işlerinin de halkın katılımıyla yapıldığı belirtilmektedir

İl Genel Meclisleri il genelinde bayındırlıkla ilgili işleri, yol yapım ve onarımını hükümete sadece önermektedir. Meclislerin yaptırım yetkisi yoktur. Hükümet her taraftan gelen çok sayıdaki önerileri bir program çerçevesinde birleştirerek olanakları çerçevesinde çözmeye çalışmaktadır. Fakat bu dönemde devlet bu istekleri gerçekleştirecek mali olanaklara sahip değildir. Halkın yardımlaşarak yapabileceği işler dışındaki büyük yatırımlar, uzun yıllar sonuçlandırılmamıştır. Özellikle İç Anadolu kentlerini sahillere bağlayacak araba yollarının, şoselerin yapımı için vilayet umum meclisleri sürekli istekte bulunmuşlar, öneriler ve projeler sunmuşlardır (Çadircı, 1991:267).

II.BÖLÜM: OSMANLILARDA YOL MÜKELLEFİYETİNİN ORTAYA ÇIKMASI

II.1. Yol mükellefiyetine Geçiş İçin Pilot Uygulamalar

Yukarıda saydığımız çalışmalar ve İstanbul çevresindeki yolların yapılmasıyla birlikte yol sorunu 1850'lerden sonra Osmanlıların gündemine tam olarak girmiştir. Burada belirttiğimiz ve üzerinde durduğumuz yol, araba yolu ile bir yol ağının oluşturulmasıyla ilgilidir. Yine de 1850'lerde Osmanlılarda motorlu araçlar pek düşünülmediği için yollar oldukça dar olarak yapılmıştır. Motorlu taşıtlar için yollar ancak bu yüzyılın sonuna doğru düşünülmüş ve Osmanlı Devleti'nde de önce stabilize sonra da asfalt yollar yapılmaya başlanmıştır.

Modern yolların yapımına Avrupa devletlerinde 18.yüzyılın sonlarında başlanmıştır. Yeni geliştirilen yol yapım tekniğine göre karayollarının yapımı yeniden ele alınmıştır. Araba ve motorlu araçlara göre yapılan bu yeni yollar daha dayanıklı olmaktadır. İskoçyalı mühendis John L. Mc Adam ve arkadaşlarının geliştirdiği bu yeni yol tekniğine göre; yol zemini önce sert ve biraz büyük taşlarla oluşturulan bir katmanla kaplanmakta, bunun üzerine daha küçük ve yumuşak taşlardan oluşmuş ikinci bir katman serilmekte sonra da silindirle sıkıştırılmak suretiyle sert bir yol zemini elde edilmektedir. Bu yönetime ilk uygulayanın adı düşünülerek Makadam denilmektedir (Tümertekin, 1987:306). Osmanlılar da bu yöntemi yaklaşık yüz yıl sonra yol yapımında kullanmıştır.

Gelişmiş ülkelerde yol sorunu genelde üç yöntemle finansman sağlanarak çözülmüştür: Bunlardan birincisi, doğrudan devlet finansmanı ile, ikincisi özel sektör

finansmanı, üçüncüsü ise karma finansman şeklindedir (Tümertekin, 1987:92). Osmanlılar ise karayolu finansman sorununu, halka getirilen yükümlülükler çerçevesinde alınan yol parası ve halkın zorunlu yol çalışmasına katılması, şeklinde çözmeye çalışmıştır

Çağın getirdiği yeni şartlar ve motorlu araçların Osmanlılarda da devreye girmesiyle beraber, karayollarını yeniden ele almak, yol ağını yeniden düzenlemek zorunlu hale gelmiştir. Yol yapımı ve ülke çapında gerekli yol ağının oluşturulması konusunda geç kalan Osmanlılar, bu sorunu kısa zamanda çözmek için halkı seferber etmekten başka bir çıkar yol bulamamışlardır. Dolayısıyla yol yapımı halkın sırtına yüklenen bir iş olarak ele alınmış ve bunun yasal düzenlemelerine de 1850'lerden sonra başlanmıştır.

1853'te yapılan yasal düzenleme zorunlu yol çalışmasına ilk örnektir. Fakat bu düzenleme birkaç yerde uygulanmak üzere hazırlanmış pilot uygulamadır. 1861'de yapılan düzenleme de yine bir pilot uygulama olmuştur. Batı devletleri ve Fransa örneğinden alınan bu iki örnek yasal düzenleme, uygulamada edinilen deneyimler ışığında, tüm ülke çapında uygulanacak yol yükümlülüğünü getiren yasal düzenleme olarak 1869'da yeniden hazırlanmış ve Osmanlı Devleti'nin bütününde uygulamaya konulmuştur. Ülkede yaşayan belli bir yaş grubundan tüm erkeklere getirilen yol yükümlülüğü, bazı değişikliklerle beraber 19.yüzyılın sonuna kadar devam etmiştir. Daha sonra ise şirketlere yol yapımının verilmesi veya yabancı devletlere karayolunun yaptırılması uygulamaları görülmüştür.

Halkın zorunlu olarak çalışmasını getiren bu düzenlemelere rağmen yol sorunu çözülememiştir. Osmanlıların yaklaşık yetmiş yıllık uygulamalara rağmen istenen sonuca ulaşamamasında, dönemin şartları ve yöneticilerin yörelerindeki uygulamalarda yol yapımı dışında diğer bayındırlık işlerine ağırlık vermeleri oldukça etkili olmuştur.

II.1.1. Karayolu Yapımında Zorunlu Çalışmayı Getiren İlk Yasal Düzenleme

Tarik Komisyonu tarafından hazırlanan ilk talimatname 29 Kasım 1853 tarihlidir. Pilot uygulama olarak hazırlanan ve karayolunda çalışma yükümlülüğü getiren bu ilk düzenleme sadece İzmir, Kütahya ve İnebolu'da uygulanmak amacıyla hazırlanmıştır. İlk düzenleme olduğu için eksikleri oldukça fazla olan bu yasanın bir başlığı da yoktur. Metinde geçen bir cümleden yararlanılarak, “Tevsiye-i Turuk-ı Umumiye Hakkında Ta’limat” olarak adlandırılan bu düzenleme iki bölümden oluşmaktadır (Tozlu, 2000:647). Bu pilot uygulama sonucunda ortaya çıkacak bilgi ve deneyimden yararlanılarak, daha geniş alanda uygulanacak, yeni bir yasal düzenlemeye gidileceği düşünülmüştür.

İki bölümden oluşan bu düzenlemenin birinci bölümü yapılacak yolların teknik özellikleri ve yol güzergahının nasıl seçileceğine ilişkin hükümleri içermektedir. İkinci bölümde ise yol yapımında çalıştırılacak yükümlülerin belirlenmesi ve bunların yapacağı işlerin neler olacağı sayılmaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi yol yapımı yeni şartlara göre yeniden ele alınmakta ve karayolu ağının oluşturulmasına yönelik çalışmalar bu yasal düzenlemeyle başlatılmaktadır. Yeni anlayışa göre yapılacak yol artık araba yolu olacaktır. Bu nedenle yasal düzenlemenin ilk bölümünde yapılacak bu tür yolun bütün teknik özellikleri tek tek sayılmaktadır. Böylece Osmanlı yolları da çağın yeni yol tekniği olan makadam usulüne göre yapılması öngörülmüştür (Tozlu, 2000:647).

Yol yapımının yeni standartlara göre nasıl yapılacağını düzenleyen ilk bölümde, bunun için yapılacaklar ayrıntılı olarak şöyle belirtilir; yolun fazla çamur ve bataklıktan dolayı gidiş gelişin tamamen kesintiye uğradığı yerlerde, altı arşın genişliğinde şose kaldırım yapıp iki tarafına birer buçuk arşın yer bırakılacaktır. Gerekli yerlere açılacak hendekler de bir buçuk arşından az olmayacaktır. Yapılacak şosenin kaldırımları makadam usulünde olacak ve fazla çamurlu yerler yarım arşın derinliğinde ve daha uygun yerlerin zemininin cinsine göre sekiz ve altı parmak kalınlığında kazılıp ceviz tanesi büyüklüğünde kırılmış taşlar ile kaplanacaktır. Yolun çamurlu olması halinde, yol eğer dar ise ilkönce genişliği altı arşın olmak üzere yapıp, sonra suların akıtılması için hendekler ve gerekirse yola bitişik alçak yerlere lağımlar açılacaktır.

Yol güzergahı taşlık olursa buradaki kayalar kırılıp düzeltilecek ve elde edilen taş ve çakıllar yol yapımında kullanılacak, çıkan taşlar yol yapımına uygun değilse başka yerden taş getirtilecektir. Yol güzergahına dökünecek taş tabakanın kalınlığı üç buçuk parmak olacaktır. Tamamen kayalık olan yol güzergahına yeniden bir taş tabaka döşemeye gerek yoktur. Böyle yerlerde zeminin düzeltilmesi yeterli görülmüştür. Yolun geçeceği zeminin alçak olması durumunda taş döşenerek yol güzergahı gerekli yüksekliğe çıkarılacaktır. Nehirlere denk gelen noktalarda köprülerin yapılacağı belirtilmektedir. Bu köprülerin ayakları harç ve taştan, diğer kısımları ahşaptan yapılacağı belirtilmiştir.

Yasal düzenlemenin ikinci bölümü, yol çalışmasına katılacak kişileri ve bunların yapacağı işleri belirlemektedir. İlk başta yapılacak yolun, inşaatın önemine göre yapılması öncelikli yerleri, mühendisler tarafından işaretlenecektir. Yapılacak yolun başından ve sonundan başlanarak her on saatlik mesafede bir başlangıç noktası belirlenecektir. Böylece yol yapımına parça parça devam edilecektir. On saat mesafelik her

bölüm, çalışma yükümlüsü halka paylaştırılacaktır. Her yükümlü grup kendi payına düşen bölümde çalışmak zorundadır.

Ayrılan her bölümde çalıştırılacak halk, yola olan yakınlıklarına ve yoldan yararlanma durumlarına göre belirlenecektir. Böylece yükümlülerin çalışma süreleri çalışma yerlerine olan uzaklıkları göz önünde bulundurularak saptanacaktır. Buna göre yola beş saat uzaklıktaki yerden gelecek olan yükümlüler on iki, beş ile on saatlik uzaklıktan gelenler on, on ile on beş saat mesafelik yerden gelenler ise toplam sekiz gün yol yapımında çalıştırılacaktır. Eğer yolun yapımına on beş saatlik mesafedeki halkın çalışması yetmezse, bu iş için yirmi saat uzaklıktaki halk da çağrılabilir fakat bunların çalışma süreleri en fazla altı gün olacaktır.

Bu çalışma zorunluluğu, müslim, gayrimüslim ve aşiretlerden on beş yaşından yukarı bulunan her Osmanlı tebası için geçerli olup, işe gelmeyenler yerlerine başkasını gönderebileceklerdir. Amelenin belirlenmesi için nüfus kayıtları dikkate alınarak mükellef listeleri düzenlenecektir. Her kazada bulunacak bir amele sevk memuru ameleleri hazırlayacak ve iş bitiminde, halkın isteğine göre, amele sevk memuru değiştirilebilecektir.

Bu yasal düzenlemede yükümlülüğün para olarak yerine getirilmesi kesinlikle yasaklanmıştır. İşe gelmeyen mükelleften kesinlikle nakit para alınmayacaktır. Özü bulunanlar hizmetlerini bir sonraki sene göreceklerdir. Özü olmayanlar ise, çalışma sürelerinin iki katını çalışacaktır. Araba sahibi olan bir mükellef, işe arabasıyla birlikte gelecek ve zorunlu çalışma süresinin yarısı kadar çalıştırılacaktır. Arabası olanlar bunu gizleyemez. Arabası olduğu halde bunu bildirmeyen yükümlüler, çalışma sürelerinin iki katı çalışacaklardır. At ve eşek sahipleri de hayvanlarını getirmek zorundadır. Bu şartları

yerine getiren arabalı bir yükümlü on iki gün yerine altı, atı olan sekiz ve eşeği olan da on gün çalışacaktır. Taşçı, dülger, duvarcı, demirci gibiler de meslekleriyle ilgili işlerde çalıştırılacak ve araçları devletçe sağlanacaktır.

Ayrıca, önceden taş dökmek ve kırmak usulünü bilmeyen halka, bu işleri öğretmek üzere bir iki usta ile köprü, kemer yapmak için duvarcı ve dülger ustalarıyla lağımçılar, zorunlu çalışma günleri dışında, ancak yevmiyeleri ödenerek çalıştırılabilecekti. Yapılacak her türlü işlerde bunların masraflarının defterleri tutulacak ve Ticaret Nezareti'ne yollanacaktır. Devletin merkezden yollayacağı "Malzeme Memuru ve Muhasebe Kâtibi"nden başka, "Zabtiye" ve Muhtar yardımıyla, devlete ait araç gerecin korunması sağlanacaktır. Bu konuda esas sorumluluk valiye aittir.

Bu talimat, teknik konuları ayrıntılı olarak vermekte ise de, özellikle yol yapımından kimlerin nasıl muaf tutulacağı, hangi günlerde tatil yapılacağı gibi konularda açıklık yoktur. Oysa, ileriki yıllarda Osmanlı yollarında ortaya çıkacak en önemli sorunlardan birisini, yol işlerinde çalışma zorunluluğu olanların hakları oluşturacaktır. Ayrıca, bu talimatta yükümlülük yaşının üst sınırı da belirtilmemiştir. Talimatın en önemli yanı, Avrupa'da denenmiş ve başarılı olmuş makadam yönteminin dikkate alınarak, yapılacak kaldırım ve şoselerin bu yöntemle göre düzenlenmiş olmasıdır. Bundan sonra hazırlanan nizamname ve talimatnamelerin hiçbirisinde bu yöntemden bahsedilmeyecektir. Yolların güzergâhını ilgilendiren ve bu talimatta yüzde 5 olarak belirlenen en düşük yol eğimi, bundan sonraki düzenlemelerde yüzde 6 oranına çıkarılmıştır (Tozlu, 2000:649).

II.1.2. Karayolu Yapımında Zorunlu Çalışmanın Yeniden Düzenlenmesi

Yükümlülükle ilgili hazırlanan ikinci yasal düzenleme 11 Kasım 1861 tarihlidir. Bu nizamname Ticaret Nezareti'ne bağlı Meclis-i Meabir Komisyonu'nca hazırlanmıştır. Ülkenin bütününde yol yapımı ve yol ağının sağlanması için bir yasal düzenlemenin yapılması gerektiği Meclis-i Meabir Komisyonu tarafından Ticaret Nezareti'ne bildirilmiştir. Bakanlık bunu uygun bulunca Meclis-i Meabir yeni bir yasal düzenleme çalışmasına başlamıştır. Fransızca hazırlanan metnin çevirisi yapılarak Meclis-i Vâlâ'yı Ahkam-ı Adliyye'nin Daire-i Kavanin ve Nizamât şubesine gönderilmiştir. Burada yapılan düzeltmelerle metne son şekli verilmiştir. Padişahın sözlü onayıyla birlikte bu nizamname yürürlüğe konmuştur (Tozlu, 2000:649). “Memâlik-i Mahrûse-i Şâhâne Yollarının Tanzîm ve Tesviyesi Hakkında Nizâm-nâme” (Düstur zeyli, 1279:523) adıyla çıkan bu yasal düzenlemede, Avrupa'daki son uygulamalar da dikkate alınmıştır.

İlk başta ülkenin bütününde uygulanması tasarlanan bu yeni düzenlemenin yeterli hazırlıklar yapılmadığı için sorunlar çıkacağı kanısına varılarak şimdilik bazı bölgelerde uygulanacak pilot bir düzenleme olarak kalması kararlaştırılmıştır. Böylece yol yükümlülüğü getiren bu yasal düzenleme Edirne, Selanik, Hüdâvendigâr, Trabzon, Kastamonu gibi sahil kentleri ve halkı ticaretle yoğun olarak uğraşan yerlerde uygulamaya konulmuştur. Şimdilik bu dört beş ille sınırlandırılan bu yasal düzenlemenin, daha sonra genişletilerek diğer illere de uygulanması kararlaştırılmıştır (Tozlu, 2000:649).

Hem daha geniş bir alanda uygulanması hem de değiştirilmeden Düstur'da yayınlanması nedeniyle yol yükümlülüğü getiren ilk düzenlemeden farklıdır ve bu

nedenlerle Osmanlı yol düzenlemeleri içinde önemli bir yere sahiptir. Bu düzenleme altı bölüm ve otuz bir maddeden oluşmaktadır.

Yol yükümlülüğünü getiren bu yasal düzenlemenin birinci bölümünde, yol güzergahının belirlenmesinde göz önünde bulundurulacak şartlar, yol yapım standartları açıklanarak, yeni teknik özellikler belirtilmekte ve buna dayanarak yolların sınıflandırması yapılmaktadır (madde, 1-8). Buna göre yollar özelliklerine ve işlevlerine göre dört sınıfa ayrılmaktadır; Birinci sınıf yollar; eyalet merkezlerinden İstanbul'a ve iskelelere ve demiryollarına giden yollardır. İkinci sınıf yollar, eyaletleri birbirine bağlayan ve eyaletlerden sancak merkezlerine yönelen yollardır. Üçüncü sınıf yollar, kazadan kazaya giden yollarla kazalardan anayollara, iskelelere ve demiryollarına bağlanan yollardır. Dördüncü sınıf yollar ise; üçüncü sınıfta açıklanan yollar olup, ancak devamlı olarak araba gidiş gelişi olmayan yollardır. Yani, ilk üç sınıf yol araba yolu, dördüncüsü de yaya yoludur (Düstur zeyli, 1279:523).

Bu düzenlemeye göre yollar, aşağıdaki tabloda verilen ölçülere göre yapılacaktır. Belirlenen bu ölçülere uymayan yollar, birinci sınıf yol ise ikinci sınıf yollara, ikinci sınıf yol ise üçüncü sınıf yollara dahil edileceklerdir. Yalnız, Turuk ve Meabir İdaresi tarafından izin verilen yollar, bu standartlara uyulmadan yapılabilecektir. Belirlenen yol ölçüleri şöyledir:

Tablo 1-1861 Tarihli Yol Nizamnamesi'ne Göre Yolların Genişliği

Yolun Sınıfı	Yolun iki tarafında bırakılacak yerler	Kaldırimsız (Arşın)	Kaldırım (Arşın)	Toplam (Arşın)
I. Sınıf büyük yollar	9	6	15	
II. Sınıf Yollar	7	5	12	
III. Sınıf Yollar	5	4	9	
IV. Sınıf Yollar	3	3	6	

Kaynak: Düstur Zeyli, :523.

Yeni yapılacak bir yolun güzergahı saptanırken, mümkün olduğu kadar eski güzergâhlar değiştirilmeyecektir. Ortalarından iki tarafına her arşında bir parmak meyil verilerek “balık sırtı” şeklinde yapılacak olan yollara %10 oranında eğim verilecektir. Birinci ve ikinci sınıf yolların yapımında kullanılacak olan taşlar 25, üçüncü sınıf yollarda 19 ve dördüncü sınıf yollarda ise 15 santimetre büyüklüğünde olacaktır. Taşların büyüklüğü kaldırımın alt tabakasına küçükleri de üstüne konarak yolun döşemesi yapılacaktır. Üst tabakaya konulacak ufak kırma taşların kalınlığı iki parmaktan büyük olmayacaktır. Akarsulara denk gelen yerlere köprü yapılacaktır. Ayrıca suların yola zarar vermemesi için gerekli önlemlerin alınması gerektiği kaydedilmektedir (Düster zeyli, 1279:523).

Yolların yapım ve onarımına ayrılan ikinci bölüm, sekiz maddedir (madde 9-16). Yolların birinci bölümde belirtilen standartlara göre yapılması için yol güzergahının düzeltilmesi, gerekli yerleri kazıp, doldurmak, kaldırım ve gerekli yerlere köprü yapmak, yapılan yolları işler tutmak, şeklinde yol çalışmaları belirlenmiştir.

Karayolu finansmanının nasıl sağlanacağı bu bölümde belirtilmiştir. Bunu belirten maddede yol yapımının hangi kaynaktan sağlanacağını, bunun hangi yolla gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Buna göre, birinci ve ikinci sınıf yolların devlet-halk işbirliğiyle, üçüncü ve dördüncü sınıf yolların da yalnızca halk tarafından yapılacağını içeren bu hüküm, Osmanlı yol tarihinde önemli bir yer tutar. Köy, nahiye ve kaza yolları, 20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar bu hükme göre yapılmıştır. Yolların inşası için her sancağa bir mühendis ile mühendis muavini ve birinci, ikinci ve üçüncü sınıfa ayrılarak amele reisleri yollanacağı belirtilmektedir. Köprü ve buna benzer teknik çalışmalar Meclis-i Meabir tarafından uygun görülenler devlet tarafından, bu işleri bilen kişilere götürü şeklinde verilerek yaptırılacaktır.

Yol yapımının denetimi için her ile bir mühendis, bir mühendis yardımcısı ve yeterli sayıda amele reisleri görevlendirilecektir. Eğer mümkün ise her kazaya bir amele reisi gönderilmelidir. Amele reisleri mühendislerin emri altında olacak, bunlar çalışanlar içinde kendilerini kanıtlamış olanlardan veya askeriyeden gelen kişilerden seçilecekler ve askeri disipline içinde çalıştırılacaklardır. Bu amele reisleri üç gruba ayrılırlar; birinci sınıfta olanlara aylık olarak 900 kuruş, ikinci sınıfta olanlara aylık 700 kuruş, üçüncü sınıfta olanlara aylık olarak 600 kuruş verilecektir. Birinci sınıf amele reisleri sayısının iki katı kadar amele reisi ikinci sınıf olacak, üçüncü sınıf amele sayısı ise, birinci sınıf amele sayısının üç katı kadar olacaktır (madde-14).

İkinci bölümün diğer bir hükmünde de, Ticaret Nezareti'ne bağlı merkezi bir organizasyon amacıyla "Turuk ve Me'abir İdare-i Mahsusası" adıyla bir kurum oluşturulmasının öngörülmesidir. Bu kurum Meclis-i Meabir'in değiştirilmesiyle oluşturulmuştur ve 19.yüzyılın sonlarına kadar Osmanlı yolları üzerinde oldukça etkili olmuştur. Turuk ve Meabir Müdürü, yolların yapılması için gerekli düzenlemeyi yapacaktır. Müdüriyetin emrinde çalışan mühendis ve müfettişler, her sene belirlenmiş sancakları kontrol edecektir. Her sancağa bir mühendis tayin edilecek, yeterli gelmediği takdirde, ilgili sancağın mülkî amiri müdürlükten eleman isteyecek, müdürlük emrindeki fazla personel, bakanlık tarafından ilgili yerlere yollanacaktır. Ayrıca, yolların yapımında çalışacak mühendis yetiştirilmek üzere bir "Köprü ve Kaldırım Mektebi" açılacağı belirtilmektedir.

Böylece belirtilen bu yasal düzenlemeyle birlikte yol yapımıyla ilgili yapılacak masraf iki kaynaktan sağlanacağı kesinleştirilmiş ve bunun nasıl alınacağı kurallara bağlanmıştır: Bu finansman kaynakları, halkın yol işlerinde belli bir süre çalışma

zorunluluğu, devletin hazineden ayıracağı para ve halkın ödeyeceği “bedel-i nakdî” yani yol parası, olarak sayılmıştır. Böylece yol finansmanı için, 1853 yılındaki talimatta bulunmayan ve kesinlikle alınmaması istenen yol parası, bu tarihten itibaren bir kaynak olarak düşünölmüş ve tahsil edilmesi hükme bağlanmıştır. Bu da yol parası verebilecek durumda olanlar için önemli bir kolaylık getirmiştir.

Üçüncü bölüm, yollarda bedenen çalışmak zorunda olanların kimler olduğu ve yükümlölüklerini nasıl yerine getireceklerine ilişkin üç maddeden oluşmaktadır. (madde,17-19.). Bir yerde mal sahibi veya onun vekili, bir mülkte kiracı olanlarla bunların hizmetçi ve aile fertlerinden 18 ile 60 yaş arasındaki çalışma engeli bulunmayan her erkek Osmanlı tebası, yol yapım ve onarımında çalışmak zorundadır. Bunların binek, yük ve araba hayvanları da bu hizmeti yerine getirmekle yükümlü tutulmuştur. Yüksek devlet memurları, imamlar, mektep hocaları, gayrimüslim mezheplerinin papaz ve hahamları ile yol personelinin defterlerini düzenleyenler yol yükümlölüğünün dışında olup bunların hizmetçileri çalışmak zorundadır (Madde, 17).

Her yerde, yolda çalışacakların defterleri tutulacak, yükümlülerin adları tek tek listelere yazılacaktır. Sorumlu memurlar veya kaza müdürleri tarafından düzenlenen bu listelerin sonuçları kaza defterine yazılacaktır. Kaza defterinde çalışmak zorunda olanların sayıları ile yükümlü tutulan hayvan sayıları her köy veya mahalle için ayrı ayrı olarak yeniden düzenlenen defterlere kaydedilecektir. Yolda çalışacakların defterleri ilgili memur veya kaza müdürleri tarafından düzenlendikten sonra il merkezlerine, il merkezleri de bunları toplayıp İstanbul’a gönderecektir. Bu defterler beş yılda bir yenilenecek, bu beş yıllık sürede bu eski defterler esas alınacaktır (Madde, 18).

Çalışma yükümlülüğünü yerine getirmeyenler, yerlerine ücret karşılığında başkasını gönderebileceklerdir. Bunların çalışma süreleri, asıl çalışması gerekenin yapacağı işe göre, mühendis tarafından belirlenecektir. Mesleği ve çalıştığı işi nedeniyle yol çalışmasına katılamayan, buna vakti olmayanlar, devletçe belirlenen ücret üzerinden yol parasını ödeyebileceklerdir. Belirtilen şartlar çerçevesinde yolların yapım ve onarımında çalışmak zorunda olanlara “amele-i mükellefe” denildiği belirtilmektedir (Düstur Zeyli, 1279:527).

Dördüncü bölüm, birinci ve ikinci sınıf yollarda çalışacaklara ilişkin altı madde olarak düzenlenmiştir (Madde, 20-25). Birinci ve ikinci sınıf yollarda çalışmaya, illerdeki bütün halk zorunlu tutulmuştur. Her yükümlü beş senede yirmi gün çalışacak, aksi taktirde belirlenen ücret üzerinden yol parası verecektir. Hayvan sürücüleri de yol yapımında çalışmak zorundadır (Madde, 20).

Bu yollarda çalışacaklar illerdeki mühendislerin denetiminde ve çalışma yerindeki amele reislerinin gözetiminde, devletin tutacağı ücretli ameleyle birlikte çalıştırılacaklardır. Çalışma mevsimi nüfusun büyük bölümünün tarımla uğraştığı dikkate alınarak ve mevsim şartları gözetilerek Mayıs ayı başından Kasım ayı başlarına kadar olan dönem olarak belirtilmiştir. Yasal düzenlemede, Cuma ve Pazar günlerinin de tatil olduğu kaydedilmiştir (Madde, 21). Yol yapımı için gerekli malzeme ilgili sandık tarafından sağlanacaktır (Madde, 22). Özürsüz işe gelmeyenler, çalışmak zorunda olduğu sürenin iki katı kadar çalıştırılacaktır (Madde, 24). Beş yılda yirmi günlük çalışmasını tamamlayan veya buna karşılık gelen parayı ödeyen yükümlüye bir belge düzenlenerek verileceği ve bu belgenin beş yıl boyunca geçerli olduğu belirtilmektedir (Madde, 25).

Üçüncü ve dördüncü sınıf yollarda çalışacakları belirleyen beşinci bölüm, beş maddedir (Madde, 26-30). Bir kazanın her yıl ne kadar uzunlukta yol yapacağı mühendis tarafından belirlenecektir. Yol yapımında çalışan bir yükümlü için, üçüncü sınıf yollarda 2 arşın, dördüncü sınıf yollarda ise 4 arşından az olmamak üzere çalışma alanı verileceği ve yükümlünün verilen bu işi bitirme zorunda olduğu belirtilmiştir (Madde, 26). Her kazanın yapacağı yol işbu nizamnamenin o kazada uygulamaya başlandığı tarih esas alınarak hesaplanacaktır. Daha önce yapılan çalışmalar gelecekte hesaplanan yol çalışmasından düşülecektir (Madde, 27). Üçüncü ve dördüncü sınıf yollarda çalıştırılacak amele, daha önce birinci ve ikinci sınıf yollarda çalışmış bir yükümlü yanlarına verilecek ve olanaklı ise, bir amele reisi denetiminde ekipler halinde çalıştırılacaklardır.

Yapılacak yollar, kazalardaki yöneticiler ve mühendisler ile yazım memurlarından oluşan bir komisyonca belirlenecektir. Bu komisyon her yıl yapılacak yol çalışmalarını, her köye ne kadar yol çalışması düşeceği, oluşturulan her ekibin hangi işi yapacağı önceden belirleyecektir (Madde, 28). Üçüncü ve dördüncü sınıf yollar için gerekli araçlar kaza tarafından sağlanacaktır (Madde, 29). Payına düşen yol yapımını gerçekleştirilmeyen kaza halkı vali tarafından zor kullanılarak çalıştırılacaktır (Madde, 30).

Son olarak düzenlenen altıncı bölüm ise bu yolların istendiği gibi yapılıp yapılmadığının denetlenmesi sorununa ilişkin bir madde içermektedir. Üçüncü ve dördüncü sınıf yolların nizamnamede belirtilen şartlara göre yapılıp yapılmadığı mühendisler tarafından her yıl kontrol edileceği belirtilmektedir. Kontroller o yılın Mayıs ayı ile Eylül ayları arasında yapılacak ve bu konuda bir rapor düzenlenerek kaymakama sunulacaktır. Kaymakam da programda belirtilen işlerin yapılıp yapılmadığını ve ortaya

çıkan aksaklıkları belirten bu raporları valiye bildirmek zorundadır. İşlerin denetimi bu yolla her yıl gerçekleştirileceği nizamnamede belirtilmektedir (Düstur Zeyli, 1279:530).

Bu yasal düzenleme, uygulandığı iki dönem boyunca zorunlu yol çalışmasına katılanların çalışma yerleri ve süreleri şikayet konusu olmuştur. Bunun üzerine 1861 düzenlemesinin uygulandığı ikinci dönemin bitimine kısa bir süre kala yeni bir ek düzenleme hazırlanmıştır.

1867 tarihli bu yeni düzenleme ile yol çalışmasına katılan yükümlünün, çalışma yeri ve süresi yeniden belirlenmiştir. Bu konudaki yanlış uygulamaları ortadan kaldırmayı hedefleyen bu yeni düzenlemeye göre yükümlünün oturduğu yer ile çalışacağı yer arasındaki mesafe dikkate alınarak beş “amele dairesi” oluşturulmuştur (Tozlu, 2000:651). Böylece bu farklı dairelerden hangisinden yükümlünün çağrılacağı ve bunların çalışma sürelerinin ne kadar olacağı bu düzenlemeyle kesinleşmiştir. Yol çalışmasına katılacak yükümlüler bu beş daireden sağlanacaktır. Yükümlülerin çağrılmasına en yakın daireden başlanıp en uzağa doğru gidilecektir.

Bu amele daireleri uzaklık mesafeleri göz önünde tutularak birinci daire altı, ikinci daire dokuz, üçüncü daire on iki, dördüncü daire on beş ve ihtiyat dairesi de denilen beşinci daire ise on beş saatten uzak mesafedeki yerler olarak belirlenmiştir (Madde, 1). Çalışmaya en yakın daireden getirilen yükümlüler, beş yılda çalışmak zorunda oldukları yirmi günün onbeş gününü tamamlamadıkça, öteki dairelerden yükümlü alınmayacaktır (Madde, 2).

Çalışma yerine gelecek yükümlünün yolda geçireceği zaman çalışma süresine eklenecektir. Buna göre yükümlülerin çalışma sürelerine, ikinci daire yükümlüsüne bir, üçüncü daire yükümlüsüne iki, dördüncü daire yükümlüsüne üç ve ihtiyat dairesi yükümlüsüne de dört gün eklenecektir (Madde, 3).

Birinci daire amelesi senede dört, ikinci daire amelesi beş, üçüncü daire amelesi altı, dördüncü daire amelesi yedi ve ihtiyat dairesi amelesi de sekiz gün çalıştırılmadan bırakılmayacaktır (Madde, 4). İhtiyat dairesi olan beşinci daireden yükümlü getirtmek ancak hükümet izniyle mümkündür (Madde, 5).

Limanlarla bağlantıyı sağlayan yollar ile ticaret yollarından doğrudan yararlanmayan birinci daire içinde bulunan kazalar halkı, hükümetten izin alınmadıkça bu yollarda çalışmaya zorlanamayacaktır (Madde, 6).

1867 yılında hazırlanan zorunlu yol çalışmasına katılanlarla ilgili bu nizamnamede, yükümlülerle ilgili hemen her şey dikkate alınmış ve gerekli hükümler konulmuştur. Ülkenin değişik yerlerindeki keyfi uygulamalar, halk tarafından şikayete neden olmuş ve böyle bir düzenlemeyi zorunlu hale getirmiştir. Bu nizamnamede, özellikle ihtiyat dairesi amelelerinin hesaba katılması önemlidir.

Buna rağmen, ilerde bu daire amelelerinin sık sık şikayetleri söz konusu olmuştur. Ayrıca zorunlu yol çalışmasına katılanların ihtiyacı olabilecek çadır ve ekmek gibi şeylerin de geçerli olan fiyatlarla ilgili yerlerde bulundurulması istenmiştir (Tozlu, 2000:651).

II.2. Yol Mükellefiyetinin Ülke Çapında Uygulanması

Yapılan düzenlenmeler ve çalışmalar göz önünde tutularak ülke çapında uygulanmak üzere 14 Ağustos 1869 tarihli yeni bir genel yol nizamnamesiyle bir de talimatname hazırlamıştır. Osmanlı Devleti'nin birçok yerinde edinilen deneyimlerin de eklenmesiyle hazırlanan bu nizamname ve talimatname, Osmanlı yol teşkilatı tarihindeki en önemli düzenlemedir. Nizamnamenin metni Turuk ve Meabir Müdürü Mösyö Ritter tarafından kaleme alınmış ve daha sonra ilgili yerler ile bakanlıkta bazı değişiklikler, düzeltmeler yapılarak yasalaştırılmıştır (Tozlu, 2000:651).

“Turuk ve Me’âbir Hakkında Nizamnâme” adını taşıyan bu nizamname, dört bölüm yirmi sekiz maddeden oluşmaktadır (Düstur, 1.tertip, c:2, 1289:302-309). Birinci bölümü, yolların teknik özellikleri ve sınıflandırılmasına ilişkindir. Yollar, diğer nizamnamelerde olduğu gibi dört sınıfa ayrılmıştır. Vilayet merkezlerinden İstanbul’a, iskelelere ve demiryollarına ulaşan yolların birinci sınıf; vilayet merkezleriyle sancak merkezlerini birbirine bağlayan yolların ikinci sınıf; kazadan kazaya ve kazalardan büyük caddelere, demiryollarına, iskelelere giden sancak yollarının üçüncü sınıf; kazadan kazaya giden yolların aynısı olmasına rağmen, devamlı olarak arabaların gelip geçmediği nahiye yollarının da dördüncü sınıf yollar olduğu belirtilmektedir (Madde, 1).

Bu yeni yol düzenlemesine göre yapılacak karayolu, daha önceki düzenlemedeki ölçülere oranla biraz daha geniş tutulmuştur. Yapılacak karayolunun şose döşeme paylarıyla birlikte yol kenarları olarak ayrılan kısımları da artırılmıştır. Bu yeni yasal düzenlemeyle, Osmanlı yollarının, aşağıdaki ölçüler esas alınarak yapılması kararlaştırılmıştır:

Yolun Seçimi	Yolun İki Tarafında Boş Bırakılacak Yerler		Şose		Toplam	
	Metre	Santim	Metre	Santim	Metre	Santim
I.Sınıf	2	-	7	-	9	
II.Sınıf	1	50	5	50	7	-
III.Sınıf	1	-	4	50	5	50
IV.Sınıf	-	-	-	-	3	-

Kaynak: Düstur, 1. Tertip, c.2, 1289:302.

Ancak, yükseklerden geçen yolun genişletilmesi zor olursa, bir alt sınıftaki yol ölçülerindeki genişlikte tutulması yeterli olacaktır (Madde, 2). 1861 yılındaki nizamnamede en fazla yüzde 10 olarak belirlenen yol eğimi, bu düzenlemede yüzde 6 olarak tespit edilmiştir. Ancak, "Turuk ve Meabir Müdürlüğü" tarafından izin verilecek olan yollar, bunun dışında tutulmuştur (Madde, 3).

Çakıldan veya kırma taştan olan şoselerin kalınlığı için birinci ve ikinci sınıf yollarda 25 cm, üçüncü sınıf yollarda ise 20 cm yeterli olacaktır. Büyük taşlar alta dizilecek, üste konulacakların kalınlığı 6 cm'yi geçmeyecektir. Yollar balık sırtı yapılacak her metrede iki taraftan bir santimetre eğim verilecektir (Madde, 4). Yolların iki tarafına hendek kazılacak, gerekli yerlerde duvar veya dayanıklı parmaklık yapılacak, çay ve akarsulara denk gelen yerlerde ise köprü veya kemer yapılacaktır (Madde, 5-6).

İkinci bölüm, yol yapmakla yükümlü olanlar, bunların uyacağı kuralları içermektedir (Madde, 7-15). Her mükellef büyük ve küçük yollarda belirlenen sürelerde içinde çalışmak veya buna karşılık olarak saptanan bedeli şahsi vermek zorundadır. Bedel-i Nakdî yerine zorunlu mükellefiyet getirilerek, mükellefiyet yaşına gelmiş her erkek

Osmanlı tebaasının yollarda çalışması kararlaştırılmıştır. Fakat, özürli olan ve özürleri geçerli sayılanların “bedel-i şahsî” ödeyebilecekleri de kabul edilmiştir (Madde, 7).

Yollarda çalışmak zorunda olanların yükümlülük yaşı 18’den 16’ya indirilmiştir. 16 ile 60 yaşları arasındaki her erkek yol yükümlülüğüne tabidir. Bu yükümlülüğe yük ve araba hayvanları da dahil edilmiştir. Vilayet meclisi, zorunlu hallerde beş senede yirmi gün olan çalışma süresini, en fazla on gün daha uzatabilecektir. Demek ki bir amelenin yıllık en az iş günü dört gün olacaktır (Madde, 8).

Yükümlünün çalışma zamanı, süresi, kaç kişinin o dönem çalıştırılacağı, yapılması gereken iş, her yükümlünün ne kadar iş yapması gerektiği, Vilayet Meclisleri’nce belirlenecek, (Madde, 9) yalnız ziraat ve sanata sekte gelmemesi için gereken özen gösterilecektir (Madde, 11).

Her il kasaba ve köy kendi paylarına düşen yol yapımı tamamlayacaklar, belirtilen süreden fazla çalıştıkları günlerin sayısı gelecek yıllardaki çalışmalarından düşürülecektir. İmamlar, papazlar, hahamlar ve ders hocaları kişisel olarak muafırlar. Ancak bunların hizmetçileri ve hayvanları için bu muafiyet söz konusu değildir. Silah altında olanlar, zaptiyeler ve sakatlar yol mükellefiyetinden muaf tutulmuşlardır. Bunların isimleri ve sıfatları ihtiyar meclisleri tarafından listelere yazılacak ve bu listeler il ve kazaya bildirilecektir. Fakat ticaret veya bir süre için başka yerlere gidenler yol mükellefiyetine dahildirler ve yerlerine birini çalıştırmak zorundadırlar (Madde, 10).

Hizmetlerini yerine getirenlere bir belge verilecek, bu belgede ne kadar çalıştığı, ayrıca varsa fazladan çalıştığı süre gösterilecektir (Madde, 13). Kimse gereğinden

fazla veya az çalıştırılmayacaktır. Her beş yılda bir yapılan işin dökümü çıkarılacak, yükümlülüklerini tamamlamayanların bir sonraki dönemde çalışmadıkları sürenin iki katı kadar çalıştırılarak eksiklikleri tamamlanacaktır (Madde, 14).

Hükümetin özel emri olmadıkça yapılacak yola on iki saat uzaklıktaki il, kaza ve köy halkından mükellef amele getirilemeyecektir. Yol yapımı en yakın yörenin halkının çalıştırılmasıyla gerçekleştirilecektir. İki il sınırındaki bir yol çalışmasını, o ilin valileri anlaşarak mükellef amele yaptıracaklar, eğer anlaşamazlarsa sorunu hükümete bildirerek çözmeye çalışacaklardır (Madde, 15).

Üçüncü bölümde de yolların nasıl yapılacağını açıklamaktadır. Bu bölümde ilk olarak, yol yapımında çalışacakların belirlenmesi, iş zamanında bunların toplanması, hazineden sağlanacak paranın gerekli yerlere harcanması ve yol yapımında kullanılacak araçların sağlanması gibi konular sayıldıktan sonra yol yapım ve onarım sorumluluğunun valilere verildiği belirtilmiştir. Ayrıca valiler mal sandıklarında toplanan para ile memurların aylıklarını, yol yapımı için gereken diğer araç gereci sağlamakla yükümlü kılınmıştır (Madde, 16-17).

Her sancakta ve ihtiyaç duyulduğu takdirde kazalarda, vali ve mutasarrıfların emrinde olmak şartıyla; “tarîk emîni, sevk memuru, katîp, çavuş, başmühendis, mühendis, kondöktör, işbaşları, mutemed ve yol bekçisi” bulunacaktır. Bu görevliler her ilde bulunan başmühendisin emrinde olacaklardır (Madde, 18). Mühendis ve kondöktörler Turuk ve Meabir İdaresi'nin istemi üzerine Nafia Nezareti'nce atanacaktır. İşbaşları ve mutemetler başmühendisin istemi üzerine valiler, yol bekçileri ise sancak mühendisinin isteği üzerine

mutasarrıflar tarafından saptanacaktır. Bu görevlilerin her birine görevleri derecesinde aylık bağlanacaktır (Madde, 19).

Yol yapımı, onarımı valiler tarafından her yıl belirlenecek, bunların yapımı için gereken işçi ve parayı gösteren cetveller hazırlanacak, bu cetveller Vilayet Umum Meclisleri'nde görüşülecektir. Her ilin Meclis-i Umumileri bir yıl içinde ne kadar yol yapılacağını veya onarılacağını kararlaştıracak, gerekli harcamayı belirleyerek valinin yazısıyla birlikte hükümete sunacaklardır. Hükümet Nafia Nezareti yoluyla gereğini yaparak valiye bildirecektir (Madde, 22).

Daha sonra tarik emini ve başmühendis birlikte, bir yıl içinde yapılacak yollar için yükümlüler arasından gereği kadar çalışanı belirleyecek, bunların, taş kırma, taşıma, yol çalışması işlerinde yapılan işbölümünü saptayan programlarını "Meclis-i İdare-i Vilayet"e sunacaklardır. Burada onaylanan programlar vali tarafından mutasarrıflara, bunlar da kaymakamlara bildireceklerdir (Madde, 23). Turuk ve Meabir İdaresi, illerin belirledikleri iş programlarını gerçekleştirip gerçekleştirmediklerini ve yapılan harcamaları belirten raporları hazırlayıp bakanlığa sunacaklardır. İllerin gelecek yıllarda yapacakları iş programlarını ve bunlara yapılacak masrafları gösterir teklifleri de Turuk ve Meabir İdaresi, düzenleyeceği bir raporla Nafia Nezareti'ne sunacaktır (Madde, 24).

Yolların belirlenen program çerçevesinde yapılıp yapılmadığını denetlemek, aksamalar varsa nedenlerini belirlemek üzere gerektiğinde Nafia Nezaretince vilayetlere müfettişler gönderilecektir (Madde, 25).

Yolların iyi halde bulundurulması ve sürekli bakımının zorunlu olduğunun belirtildiği bu düzenlemenin dördüncü bölümü üç maddedir. Yolun ulaşımına uygun halde tutulması için toz ve çamur yığıntılarından temizlenmesi, arabaların bıraktığı tekerlek izlerinin düzeltilmesi gerekmektedir. Bütün bu işler ile yolda oluşan çökük yerleri doldurmak ve tümsekleri düzeltmek, yolun iki yanındaki hendekleri sürekli açık tutmakla görevli olmak üzere geçici yol bekçileri görevlendirileceği belirtilmiştir. Bu işler için alınacak yol bekçilerin görevlerinin ayrı bir talimatla belirleneceği de 28. maddede belirtilmiştir (Düstur 1.tertip, c.2, 1289:309). Yalnız bu nizamname, Hicaz, Bağdat, Basra, Trablusgarb, İškodra vilayetleriyle Bingazi sancağı ile İstanbul ve çevresindeki halka uygulanmamıştır (Sayın, 1999:477).

Yukarıda özetlenen nizamnamenin son maddesinde ayrı olarak hazırlanacağı belirtilen yol talimatnamesi, “Memâlik-i Mahrûse-i Şâhânede Turuk ve Me’âbirin S’uret-i İ’mâl ve İdâresine Dâ’ir Ta’lîmât-ı Umûmiyyedir” adıyla hemen hazırlanmış, 26 Ağustos 1869’da yayınlanmıştır (Düstur, I. Tertip, c.2, 1289:310-317). Üç bölüm ve yirmi yedi maddeden oluşan bu talimatname oldukça önemlidir .

Bahsedilen Talimatnamenin birinci bölümü dört madde olup, fen ve inşaa memurlarına ayrılmıştır. Bu bölümde yollarda çalıştırılacak fen memurlarıyla diğer görevlilerin yapacağı işler sayılmaktadır. Yolun her işinden mühendis sorumlu tutulmuştur. Kısmî yol işleri ve işin ameleye verilmesinden kondöktör, amelenin sayısını kontrol ve kondöktöre yardımdan mutemed ve işbaşları, yolun ayrılan kısmının korunmasından da yol bekçileri sorumludur (Madde, 1). Her ilde devamlı olarak en az bir başmühendisle, bir kondöktör ve bir işbaşı bulunacaktır. Gerek görüldüğü taktirde geçici olarak kondöktör ve iş başları görevlendirilebilecektir (Madde, 2). Validen sonra yollarda en yetkili kişi

başmühendistir. Vali ile Turuk ve Meabir İdaresi'nden bilgi alarak iş yapacak olan başmühendis, gerekirse bölgenin bilirkişilerine başvuracaktır (Madde, 3).

Yollardaki idare memurları; tarîk emîni, katip, çavuş ve sevk memuru olarak belirlenmiştir. Tarîk emîni, mükellef amelelerin defterini düzenleyecek, başmühendisin istediği malzemeyi sağlayacak ve ameleyi vaktinde iş yerine yollayacaktır. kâtipler bütün kayıt işlerini, çavuşlar da ulaştırma işlemlerini yapacaklardır (Madde, 4).

Yol bekçilerinin görevlerine ayrılan talimatnamenin ikinci bölümü dokuz maddedir. Yol bekçileri, beşinci maddede belirtildiği gibi, en az 2 km. ve en fazla 8 km'lik bir yol kısmının güvenliğinden sorumludur. Her 30 km. için bir bölük olarak düzenlenen bekçilerin başında, bir de "başbekçi" bulunacaktır. Yol bekçileri ve bekçibaşları, yaşları elliden yukarı olmayan, yol işlerinde çalışmış kişilerden mühendisin isteği üzerine, mahalli idarecilerce uygun görülen, iyi halli ve askerlikten çıkmış olan kişilerden seçilecektir (Madde, 6). Yolun devrine çıktıkları zaman gördükleri basit bozuklukları tamir etmeleri için, devletçe bunlara araç gereç verilecektir. Ayrıca, bekçilerin "alâmet-i fârikaları" ve silahları olacaktır.

Yol bekçileri, kendilerine düşen yol parçasının bir kenarında devletçe yapılacak kulübelerde kalacak ve buradaki boş arazide ufak çapta ekim-dikim yapabileceklerdir. İşini beş kez aksatan ve bundan dolayı daha önce cezalandırılmış olan bekçinin görevine son verilecektir. Maaşlarını bekçibaşı vasıtasıyla alacak olan bekçiler, mola zamanları hariç, her sabah, gün doğumundan bir saat sonra ve gün batımında bir saat öncesine kadar kendi sorumluluk alanlarını dolaşarak, işi kontrol edeceklerdir. Din ve mezhebine göre, Cuma ve Pazar günü, yol bir kere dolaşıldıktan sonra, yol bekçileri o gün izinli olacaklardır.

Talimatnamenin üçüncü bölümü, mükellef amele nizamnamesinin çalışma yerlerinde nasıl uygulanacağını içermektedir (Madde, 14-27). Bu maddelerde; amelelerin nasıl çalıştırılacağı, kimlerin hangi işleri nasıl yapacağı gibi konular ayrıntılı anlatılmış ve hükme bağlamıştır. Böylece yollarda çalıştırılacak mühendis, kondöktör, kâtip, çavuş ve yol emini gibi personelin de yetki ve sorumluluklarıyla diğer konulara açıklık getirilmiştir (Çadırcı, 1990/1991:164).

Başmühendis yapılacak yol güzergahını yerinde inceledikten sonra her kazanın kaymakam ve sevk memuruna yapılacak yol çalışması bildirilecek, kazada çalışacak olan köylerin her birine ayrılan yol çalışmasının sınırları, işaretlenen kazıklarla gösterilecektir. Kaza sevk memuru işaretlenen kazıklarla belirlenen yerlerin korunması ve çalışan mükellef amelenin denetlenmesi, ayrıca mühendis ve kondöktörden gelen emirlere göre işin yürütülmesinden sorumludur (Madde, 14).

Her il, kaza ve köyün mükellef amelesini kendilerine ayrılan yol çalışmasını belirlenen süre içinde tamamlamak zorundadır. İl, kaza ve köyler kendilerine ayrılmış yol çalışmasını belirlenen süre içinde bitirmek koşuluyla, belirlenen çalışma günlerinde bizzat çalışmak veya işi ücretli amele tutarak yaptırmak konusunda serbesttirler (Madde, 15). Görevlerini yerine getiren il kaza ve köye bunu gösteren bir belge verilecektir (Madde, 16). Bizzat çalışmayıp da ücretli amele çalıştıran ve kendilerine verilen iş tamamlanmamış ise bunda sorumluluk il, kaza ve köylere aittir. Buralardaki mükellef amele çalıştırılarak iş tamamlanacaktır (Madde, 17).

Teknik ve ustalık gerektiren işlerde ücretli olarak çalıştırılacak olanlar doğrudan doğruya başmühendis, mahalli hükümet ve tarik emini tarafından seçileceklerdir

(Madde, 19). Gerekli malzeme ve ücret verilerek yapılacak işler için gereken masrafın 500 kuruşa kadar olanlarını başmühendis ile tarik emini, bu rakamı aşan harcamalarda il idare meclislerinin onayı çerçevesinde harcama yapmaya yetkili kılınmıştır (Madde, 20). Başmühendisler yol çalışması için gerekli malzeme dışında ayda en fazla üç yüz kuruş harcama yapabilecekler, bu parayı tarik eminiyle birlikte mal sandıklarından çekebilme yetkisine sahiptirler (Madde, 21).

Yol çalışmasının aksamadan yürümesi ve belirlenen standartlara göre yapılması için bir işbaşı görevlendirilecek, işbaşılar çalışanları yoklama defterine yazacak ve bunu kondoktöre gönderecek, kondoktör de sonuç pusulası düzenleyerek bunu başmühendise gönderecektir (Madde, 22).

Osmanlı yollarıyla ilgili bu en ayrıntılı nizamname ve talimatnameden sonra, Nafia Nezareti, yeni bir idari yapıya kavuşturulmuştur. 2 Şubat 1870 tarihinde “Nâfi’a Nezâretinin Sûret-i Teşkîl ve Vezâ’ifine Dâ’ir Nizâm-nâmedir” başlığını taşıyan bu kurum nizamnamesi, iki bölüm ve beş madden oluşmaktadır (Düstur, 1.Tertip, c:4, 1299:480).

Bu yeniden örgütlenmeyle birlikte, Nafia Nezareti bünyesinde “Meclis-i Nâfi’a” adıyla bir kuruluş daha oluşturuldu. Bu meclisin reisi, nazırlık müsteşarı olup; buna bağlı beş müdürlük, üç muavinlik ve birde memurluk vardır. Müdürlükler; Turuk ve Meabir, Demiryolları, Posta, Telgraf ve Maadin müdürlükleriydi.

1870 yılında yapılan bu düzenlemede, Yolların sınıf ve nitelikleri korunmakla birlikte, genişlikleri arşın yerine metre olarak belirlenmiştir. Ticaret Bakanlığı’na bağlı

olan Yol ve Köprüler İdaresi ise 1870 yılında kurulan Nafia Vekaleti'ne bağlanmıştır (Bayındırlık'ta 60. Yıl, 1983:23).

Bu yönetmelikler ve talimatnameler yol yapımı, onarımı ve bakımını ayrıntılı olarak saptamaktadırlar. İş bölümü, görevliler, yapılacak işler, ödenecek ücretler ayrı ayrı sayılmıştır. Yol yapımı esas olarak halk seferber edilerek gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle yapılan bu düzenlemelerde mükelleflere ilişkin konular oldukça ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Mükelleflerin sorumlulukları yanında, yanlışlığa meydan vermemek için hakları da ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Buna rağmen, bu yasa ve yönetmeliklerin uygulanmasın çok büyük zorluklarla karşılaşmıştır. Eleman yokluğu, bilgi yetersizliği, para sıkıntısı bu zorlukların başlıca nedenlerini oluşturmaktadır. Bütün bu zorluklara rağmen bazı yöneticiler, karmaşık ve ayrıntılı yönetmelik ve yasaları başarılı bir şekilde uygulayarak kendi bölgelerinde önemli işleri başarmışlardır. Bu yöneticilerin başında Mithat Paşa ve Halil Rıfat Paşa gelmektedir. Mithat Paşa Tuna valiliği sırasında bayındırlık alanında önemli hizmetler yapmıştır. Özellikle karayolu yapımında, üç yılı aşkın olan görev süresinde 3 bin km. yol ve 1400 kadar köprü yaptırmıştır. Bağdat valiliği sırasında Kazmiye-Bağdat arasında atlı tramvay yolunu yaptırmıştır. Bu ulaşım aracının İstanbul'da kullanılmasından iki yıl sonra Bağdat'ta kullanılması Mithat Paşa'nın çabasının bir sonucudur (Çadircı, 1990/1991:159).

II.3. I. Meşrutiyet Döneminde Yollar ve Yol Çalışmaları

Meşrutiyet'in ilanından sonra da yol yapımı ve onarımı, yukarıda belirtilen yasalar ve yönetmelikler çerçevesinde devam etmiştir. Özellikle bunlardan, 1869 yılındaki

düzenleme uzun yıllar Osmanlı yol sisteminin esasını teşkil etmiştir. Bundan sonra yol işlerinde, küçük çaplı ve ayrıntılara ilişkin bazı değişiklikler hariç tutulursa, II. Meşrutiyet Dönemi'nin sonuna kadar hemen aynı yöntemlerle devam edilmiştir. Bu zaman süresince uygulamaya ilişkin bir çok sorun çıkmıştır. Bunlardan birincisi, yol yapımında çalıştırılan amelenin hukuku; diğeri de yol yapım yöntemi ve kaynak sorunudur (Tozlu, 2000:653).

Bu dönemden itibaren Osmanlılarda yol yapımında kırma taş kullanılması daha da yaygınlaşmıştır. Fakat 1872 yılından başlanarak yapılan bu şoseler çoğunlukla blokajsızdır. Osmanlılarda makinalı iş araçları olmadığı için kırma taşlarla döşedikleri yolu üç ton ağırlığında ve mandalarla çekilen taş yuvarlaklar ile sıkıştırma işi yapılmıştır. Yol yapılırken önce kırma taşlar yol güzergahına serilmekte sonra da mandalarla çekilen üç ton ağırlığındaki taş yuvarlaklarla silindirajı yapılmaktadır. Bu yöntemle yapılan sıkıştırma ile kırma taş tabaka iyice oturması sağlanmakta, elde edilen bu sert zeminin üzerine serilen ince bir tabaka ile yol yapımı tamamlanmaktadır (BİD, yıl:2, sayı:6, 1935:33).

Bu dönemde yasal düzenleme olarak Nafia Vekaleti'nce, Mükellef amelenin haklarını ilişkin 1876 tarihinde, on sekiz maddelik genel bir amele nizamnamesi hazırlanmıştır (Tozlu, 2000:653). Bu nizamname, öncekilerden farklı olarak, mahallî idare âmir ve memurlarının yetki ve sorumluluklarını arttırmıştır. Ayrıca, yollar dışında kalan öbür devlet işleriyle mahallî idare bayındırlığında nasıl amele kullanılacağı veya kullanılmayacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre, mükellef ameleler, oturdukları kazaların dışında çalıştırılmayacaktır (Madde, 4). Daha önceki düzenlemelerde beş gün olan, amelenin bir yıl içindeki zorunlu çalışma süresi dört güne indirilmiştir. Bu süre, köy ihtiyar meclisi tarafından en fazla altı güne çıkarılabilecektir (Madde, 13). Madde 15-16'da

ise, amelenin yaptığı işin derecesi ve önemi, çalıştığı yerlere göre belirleneceği kaydedilmektedir (Tozlu, 2000:653).

Mükellef amelenin hakkına ilişkin hükümlerin sıkça değiştirildiği bu dönemde, özellikle “bedel-i nakdî” alınıp alınmayacağı sıkça tartışılmıştır. 1869 nizamnamesinde “bedel-i nakdî” yerine, özrü bulunanların “bedel-i şahsi” verebilecekleri kabul edilmişken, bu hüküm zamanla “bedel-i nakdî” alınacağı şekline dönüştürülmüş ve böyle uygulamıştır. Zaman zaman Nafia Vekaleti’nden, mükelleflerden bedel-i nakdî alınmasının kesinlikle yasak olduğu yolunda emirler verilmiştir. Çünkü, yol parası alınmasının iki yönlü zararı olmaktadır: Halk, inşaatta çalışmak yerine bedel vermekte ve böyle olunca da çalıştırılacak amele bulunamamakta, öte yandan yol parası da tam toplanamamaktadır(Sayın, 1999:478).

Ayrıca, ilkin Adana ilinde uygulandıktan sonra, bazı yerleri Meclis-i Nafia’da değiştirilerek bütün illerde de uygulanması kararlaştırılan bir başka düzenleme daha yapıldı. 1885 yılında yayınlanan on maddelik bu yeni yönergeye göre, yolların her türlü teknik sorumluluğu başmühendise aitti. Yolda çalışacak amelelerin defterleri düzenlenerek başmühendise verilecek ve yolun belli kısımları, oraya yakın olan köy, kasaba veya şehir halkına hisseler halinde paylaşılacaktı. Ayrılan bu hisselerin hangi köye ait olduğu, yol boyunca dikilen kazıklara yağlı boya ile yazılacak ve sıra numarası verilecekti. İşin bitiminde de amele defteri merkeze yollanacaktı. Bu düzenlemeden sonra halkın şikayetleri de göz önüne alınarak 1886 yılında Nafia Vekaleti’nin aldığı yeni bir kararla, çalışma alanına on iki saatten uzak bulunan yerlerden amele alınması kesinlikle yasaklanmıştır (Tozlu, 2000:654).

Yol yapımı ve onarımında zorunlu çalışma, uygulamada çeşitli sorunlarla karşılaşılması ve halkın bu konudaki şikayetleri üzerine, 29 Aralık 1889 tarihinde yeni bir yasal düzenlemeye gidilmiş, yükümlülük yaşı 16'dan 20'ye çıkarılmıştır. Yeni düzenleme ile yükümlülerin önceden mükellef tutulan yük ve araba hayvanlarının mükellefiyetleri de kaldırılmış, dört gün olan zorunlu çalışma yerine isteyenlerin bedeli nakdi ödeyebilecekleri belirtilmiştir. Günlük ücret en az üç kuruş olarak hesaplanarak, yükümlü tutulan kişi, bir yıl için toplam olarak on iki kuruş vermekle yükümlü tutulmuştur. Ancak bölgelerin özellikleri nedeniyle denklik sağlama açısından verilecek yol parası için farklı miktarlar saptanmıştır (Düstur, 1.Tetip, c.6, 520).

Bu düzenlemeyle, yol parası bazı yerlerde üç, bazılarında dört ve bir kısmında da oralardaki işçi gündeliği esas alınmak kaydıyla, beş kuruş olarak belirlenmiş ve muhtarlar tarafından toplanması kararlaştırılmıştır. Bu uygulamadan anlaşıldığı kadarıyla Vilayet ve sancakların verimlilik ve konumlarının esas alınarak, bedel-i nakdinin miktarı ülkenin değişik bölgeleri için farklı oranlarda belirlenmiştir. Buna göre: Kastamonu, Mamuratü'l-aziz, Yanya, Haleb, Kosova, Erzurum, İşkodra, Adana, Konya, Ankara, Bitlis, Sivas, Van, Trabzon, Diyarbakır, Musul vilayetlerinde olan mükellefler, günlük ücret üç kuruştan hesaplanarak, toplam on iki kuruş; Edirne, Suriye, Cezâyir-i Bahr-i sefid, Aydın, Beyrut, Manastır, Selanik vilayetleriyle Çatalca, İzmit, Kudüs, Biga, Zor sancakları ve İstanbul'a bağlı kazalarda bulunan mükellefler, günlük ücretler dört kuruş olarak hesaplanarak, toplam on altı kuruş vereceklerdir (Düstur, 1.tertip, c.6). Beş kuruş alınan yer, yalnız Hüdâvendigâr vilayetidir (Sayın, 1999:478).

Daha önce yol yükümlülüğünden muaf tutulmuş olan İstanbul ve benzeri büyük kentlerde yaşayanlara da bu yükümlülük yaygınlaştırılarak, yol yapımı için

kullanılabilecek mali kaynak ve yol çalışmasına katılacak mükellef sayısı önemli ölçüde arttırılmak istenmiştir. Toplanan paralar ilk başta Menâfi Sandıkları'nda toplanır ve harcanırdı. Kısa bir süre sonra bu paralar Ziraat Bankası'nda toplandı. Ziraat Bankası ve Menâfi Sandıkları olmayan yerlerde ise bu paralar mal sandıklarında toplanmakta ve harcanmaktaydı (Sayın, 1999:478).

Turuk ve Meâbir Nizamnamesi'ne 1895 yılında yapılan düzenleme ile beş madde daha eklendi. Bu değişiklikle paraya çevrilen yükümlülüğün geciken kısmının üç yıl içinde ödenmesi zorunluluğu getirildi. Getirilen bu ek düzenleme ile belirlenen süre içinde parayı ödemeyen yükümlü şahsın, yolda bizzat çalıştırılarak bu yükümlülüğü yerine getirmek zorunda bırakılacağı da hükme bağlanmıştır. Ayrıca bu düzenleme ile gündeliklerin de her yerde dörder kuruş olması kabul edildi. Böylece ülkenin bütününde geçerli tek bir rakam kabul edilerek farklı uygulamalara son verilmek istenmiştir. Belirlenen bu yol parasının toplanması işleri, Nâfi'a Nezareti'nin denetiminde Ziraat Bankası'na bırakılmıştır (Sayın, 1999:478).

Her yılın başlamasına bir ay kala nüfus idareleri mükellef defterlerini hazırlar, yol çalışmasında bulunacak mükelleflerin tek tek adları yazılan bu defterlerde, yükümlülerin ne kadarının bedel ödeyeceği ve ne kadarının bizzat çalışacakları belirtilirdi. Düzenlenen bu defterler Ziraat Bankası'na verilir. Ziraat Bankası tarafından bu defterler üzerine yol yapımında bizzat çalışacaklar için ayrı, para olarak bedel ödeyecekler için ayrı olmak üzere listeler hazırlanacaktır. Hazırlanan bu listeler kaymakam ve şube memuru tarafından onaylandıktan sonra sergilenmek üzere mahalle ve köy muhtarlarına teslim edilmektedir (Sayın, 1999:479).

Hazırlanan listelerde yol parasını ödeyecekleri belirtilenlerin paraları ya muhtar tarafından ya da görevlendirilen bir memur tarafından toplanmakta ve Ziraat Bankası'na teslim edilmektedir. Toplanan paranın yüzde onu bankaca yapılan masraflar için harcanmaktadır. Bunun onda biri kırtasiye, diğer onda biri de seyyar tahsil müfettişlerine, geriye kalan onda sekizi de nafia komisyonları kararıyla, paranın toplanması için yapılan masraflara ve bu iş için görevlendirilen kişilere verilmektedir. 1895 yılında yapılan bir hesaba göre, 1891-1895 yılları arasındaki beş yıllık toplam hasılat -mükellef amelenin çalışması ve para bedeli olarak ödenenle birlikte- 391.324 liradır. Yol mükellefiyeti uygulaması II. Meşrutiyet'e kadar bu şekilde devam etmiştir (Sayın, 1999:479)

Yol yapımında karşılaşılan önemli sorunlardan ikincisi de malî kaynak sorunu olmuştur. Bu sorunu bir ölçüde çözmek için her malî yılbaşında hem Nafia Nezareti'nin hem de vilayetlerin bütçesi hazırlanmakta ve bunlara bayındırlık hizmetleri için de pay konulmaktaydı. Fakat Nafia Nezareti'nin ilgilendiği tek iş yollar değildi, bütün ülkenin imarını ilgilendiren her türlü bayındırlık hizmetlerinin yürütülmesinden de sorumluydu.

1870 tarihli düzenlemede, Nafia Vekaleti'ne yüklenen görev ve sorumluluklar; 1880 yılındaki düzenlemede de aynen tekrarlanmıştır. Bu nizamnameye göre Nafia Nazırı, demir ve karayolları, tali yol ve köprüler, liman ve rıhtım yapımı, bataklıkların temizlenmesi, kanallar açılması arazinin sulanması, nehirlerin ulaşımı aksatmayacak hale getirilmesi, deniz ve nehirlerde sedler yapılması gibi, her türlü bayındırlık işlerinden sorumlu bulunuyordu (Düstur I.Tertîb, c.4, 1299:684-689). Ancak bakanlığın en önemli işi, anayol olarak da sınıflandırılan büyük şoseler ile bütün yolların bakım ve onarımı olup, ardından diğer sayılan görevleri gelmekteydi (Tozlu, 2000:654).

Diğer yandan görev yaptıkları bölgelerde yasal düzenlemelerden de yararlanarak bölgenin yol sorununu biraz farklı biçimde çözmeye çalışan valilerin çabaları bu dönemde de etkili olmuştur. Mithat Paşa 1880'de Aydın vilayetinde yörenin sosyal, ekonomik ve kültürel bütünlüğünü belli bir yol sistemi içinde ele alıp değerlendirmiş, bu konuda çalışmalar başlatmış daha sonra İzmir yol şebekesinin planını yapmıştır. Ayrıca Urla'dan İskele'ye kadar uzanan bir şose yaptırmış, Eski Foça'dan Menemen'e kadar uzanacak şose yapımı ve gerekli yerlere köprü yapımını da başlatmıştır. Bergama-Dikili arasındaki şosenin yapımı tamamlanmıştır (Çadırcı, 1990/91:159). Ayrıca Bergama'dan Menemene kadar bir şose yapılması planlanmış, Saruhan sancağının yollarının yapım işine girilmiştir. Manisa tren istasyonundan Akhisar kazasının sınırlarına kadar şosenin yapılması ile bu yol için Gediz nehri üzerinde demir bir köprü yapılması tasarlanmış bu yolun yapımı için Turgutlu halkının dörder gün çalıştırılması planlanmıştır. Yol yapımı, her kazanın o yılki ürününe yüzde biri ile bir buçuğu oranında vergi konarak, ayrıca halkın dörder gün çalıştırılması yoluyla gerçekleştirmesi planlanmıştır (Arıkan, 1986:134).

Ankara'da 1884-1892 tarihleri arasında valilik yapan Abidin Paşa da sık sık yardım kampanyası açarak ve halkı angaryaya koşarak il dahilindeki 1.287 kilometreyi aşan bir şose yol ağı kurmuştu. Demiryolunun Ankara'ya ulaşacağı yıl ise acele bir şekilde 321 kilometre yolu daha tamamlatmıştır (Ortaylı, 2000:114).

Halil Rifat Paşa ise, Sivas Valiliği sırasında Samsun-Trabzon sahil yolunu, Samsun-Sivas-Malatya, Tokat-Niksar-Ünye, Amasya-Merzifon-Çorum-Ankara sınırı, ile Yozgat-Alaca-Çorum, Merzifon-Osmancık, Şebinkarahisar-Giresun, Zile-Tokat, Zara-Koyulhisar-Mesudiye-Ordu, Zara-Suşehri-Refahiye-Erzincan, Zara-İmranlı, Refahiye yolları yapım ve onarımına başlanmıştır (Bayındırlıkta 60 yıl, 1983:25).

Dönemin sonlarına doğru yaşanan siyasi ve ekonomik sorunlar nedeniyle, Osmanlı mali durumunu iyice sarsılmıştır. Mali açıdan bu kötü gidişin Genel Borçlar İdaresi'nin kurulmasıyla sonuçlanması Osmanlıların her konuda elini kolunu bağlamıştır. Dolayısıyla karayolunda da planladığını ne yazık ki gerçekleştirememiştir. Bunun üzerine Midhat Paşa'nın Niş vilayetinde uyguladığı pilot çalışma örneğine göre, bütün illerde Memleket Menafî Sandıkları kurulmuş, bunlar aşar üzerine eklenen paylarla yol yapım ve onarımı, okul yapımı ve çiftçilere küçük krediler sağlanması amacıyla para toplamışlardır.

Yolların yapımında başka bir kaynak olmak üzere, Ziraat Bankası'ndan da yararlanıldı. Ancak bu uygulama geçici olup, yine esas yük hazinenin üstündeydi. Sıkı bir denetim ve Ziraat Bankası'nın malî işlere bakması şartıyla; muhtarlara bırakılan bu iş, onlara ödenecek oranın azlığı nedeniyle ilk başta iyi yürümemiştir. Muhtarlara verilen yüzde 2'lik oran sonradan yüzde 5'e çıkarılarak işin daha iyi yürütmesi sağlanmıştır. Bu uygulama II. Meşrutiyet Dönemi'ne kadar aynı şekilde devam etmiştir. Her sene yükümlüden toplanan yol parası, yine bayındırlık işlerinde kullanılmaktadır. Ziraat Bankası'nda biriktirilen bu paralar, özellikle yolların yapım ve onarımında ilk kaynak olarak kullanılmıştır (Tozlu, 2000:655).

Artık bu dönemin Osmanlı yöneticileri de yukarıda sayılan sorunlarla birlikte devletin içinde bulunduğu mali sıkıntılar nedeniyle, her türlü bayındırlık hizmetlerinin yabancı sermaye yoluyla yapılması gerektiği belirtmişlerdir (Orhonlu, 1984:59). Çünkü, artık bu gibi işlerin devlet eliyle yapılması çok güçtür. 1880'de Nâfia Nazırı olan Hasan Fehmi Paşa, sadrazama şu suretle dert yanmaktadır: "Hükümetin yollar, şimendiferler, nehirlerin ve sahillerin ıslâhı, bataklıkların kurutulması gibi en lüzumlu teşebbüslere girişmek enerjisini göstermemiş olduğunu inkâr etmeye yer yoktur. Böylece memleketin

geniş kaynakları kullanılmaz halde kalmıştır” (Karal, c.8, 1983:459). Bakana göre bayındırlık işleri üç yolla gerçekleştirilebilir. Bunlardan birincisi devlet parasıyla yol yapmaktır. İkinci yol devlet-vatandaş işbirliği ile sorunu ortak çözmektir. Üçüncü yol ise yabancı sermaye ile bayındırlık sorununun çözülmesidir. Devletin içinde bulunduğu mali şartlar ve halkın bugünkü durumu nedeniyle ilk iki yoldan bayındırlık sorununu çözmek mümkün görülmemektedir. Geriye bir tek yol kaldığına göre, yabancı sermaye yoluyla bu sorunun bir an önce çözülmesi gerekmektedir.

Hasan Fehmi Paşa'nın bu şikayetinden iki yıl sonra Kamil Paşa, padişaha sunduğu layihasında aynı konu üzerinde durmakta ve şunları belirtmektedir: “Memleket geniş. Halkın serveti az. Avrupa'dan sermayeye ihtiyaç var. Fakat yabancı alâka memleketimizde artıkça yabancı nüfuzu artar ve bu nüfuzun artması nispetinde de devletin nüfuzu azalır. Yabancı sermayeleri pek gerekli hallerde acı bir ilaç gibi kullanılmalıdır” (Karal, c.8, 1983:460).

Bu konudaki tartışmalara rağmen ülkenin bazı yerlerinde kumpanyalar vasıtasıyla yapılan yollara rastlamak mümkündür. Hasan Fehmi Efendi'nin önerdiği yöntem de 1884 yılında kabul edilerek, hem yabancı sermayeye hem de şirketlere yol yaptırılması şeklinde uygulanmıştır (Tozlu, 2000:655).

Farklı bir iş olarak 1879 yılından itibaren ülke çapında bir karayolu ağının oluşturulmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmanın sonucu olarak da evvelce ortaya atılan ve batıdan adapte edilen bir takım fikirlerin etkisi ile ilk defa olarak bütün imparatorluk topraklarını içine alan bir karayolları haritası projesinin ele alındığı dikkati çekmektedir. Sonraki yol yapımı bu projenin bir çeşit uygulaması olmuştur. Ayrıca, yine

bu dönemde yol yapımıyla ilgili sorunların teknik yönden ele alındığı ve çeşitli yol yapım şartnamelerinin hazırlandığı görülmektedir. Yol yapım araçlarının özellikleri ve hazırlanması bu tür şartnamelerin en önemli maddelerini oluşturmuştur (Orhonlu, 1984:59).

Bu görüşler çerçevesinde yapılan yol programında Osmanlı topraklarının Asya bölümünde, numaralandırılmış 26 yolun toplam uzunluğu 7.609 km olarak, Avrupa'daki topraklarında yine numaralandırılmış 21 yolun toplam uzunluğu da, 2.567 km olarak gösterilmiştir. Böylece yapımı veya onarımı gereken toplam Devlet yolları ağı 10.226 km'dir. Daha sonraki tarihlerde çıkarılan kanunlarla bu yol ağı daha da genişletilmiştir. Bu yol ağını gerçekleştirmek için de hazineden karşılanmak üzere, 1888 yılı için 1 milyon 784 bin altın liralık bir bütçe hazırlanmıştır. Bu yol programında il yolları da yaklaşık olarak 27.500 km olarak gösterilmiştir. Yapılacağı planlanan yolların toplam uzunluğu daha sonra eklenenlerle birlikte 48.900 km'yi bulmaktadır (Berksan, 1951:31-32).

Bu dönemde yapılan bir düzenleme ile yaklaşık olarak elli yıldır uygulanan "Memalik-i Mahrûse-i Şâhânedede Turuk-u Me'âbirin S'uret-i İ'mâl ve İdâresine Dâ'ir Ta'lîmât-ı Umûmiye" talimatnamesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yeni düzenleme 98 madde 6 bölüm olarak hazırlanarak "Turuk-u Meabir Talimat-ı Umumiyesi" adıyla yayınlanmıştır. Yol işleri, teknik ve mali konuların nasıl çözüleceği ile yönetim ve denetime ilişkin esaslar bu düzenlemede ayrıntılı olarak belirtilmiştir (Berksan, 1951:33).

II.4. II. Meşrutiyet Dönemi; Yol Yapımında Yeni Tekniklerin Kullanılması

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra yeni bir döneme giren Osmanlı Devleti, bu dönemde hemen her alanda farklı yaklaşım ve modellere sahne oldu. Özellikle ekonomik

sorunlardaki milli tavırlar, ilk göze çarpan değişikliklerdir. Bu gelişmeye paralel olarak devlet kurumlarında da yeni örgütlenmeler ortaya çıkmıştır. Bu yeni dönemde, ülkede yapılacak her türlü bayındırlık işleri hakkında da yeni fikir ve uygulamalar ortaya çıktı. Özellikle karayollarının yapım ve onarımı, devlet eliyle şirket veya özel girişimcilere ihale edilmeye başlandı. Dolayısıyla bu devirde hazırlanan yol yapım ve onarımına ilişkin düzenlemelerin tamamı, ihaleye yöneliktir. Bu nedenle çıkarılan bu düzenlemelerde daha çok özel girişimcilere yönelik şartlara ağırlık verilmiştir. Ancak, devlet eliyle gerçekleştirilecek yol yapımı için, vaktiyle halktan toplanmakta olan yol parası, bu dönemde de uygulanmıştır. Bu uygulama vilayet hazinelerine gelir getirmekle birlikte, yolların yapım ve onarımında etkili bir kaynak olmamıştır.

Osmanlı İmparatorluğu mali istatistiklerine göre 1909 yılında 13 milyonu geçen mükelleften, her sene 2,5 milyonu bedenen yol yapımına katılmış ve para olarak bedel ödeyen 5 milyon kadar mükelleften de 250-300 bin lira civarında para toplanmıştır (Eldem, 1994:188).

Bu dönemin başında, 1909 tarihinde, Nafia Vekaleti tarafından hazırlanan Bayındırlık programı daha önceki sistemlerden çok farklı değildir. Bu programda yeni olan şey karayollarına daha önceki döneme göre daha çok ağırlık verilmesi ve özellikle Doğu Anadolu'da askeri amaçlı bir yol ağı önerilmesidir (Barda, 1964:293). Öte yandan bu dönem düzenlemelerinde yol sorunları ilk kez teknik yönden kapsamlı olarak ele alınmış ve çeşitli yapım şartnameleri hazırlanmıştır. Ülkenin bütün ulaşım damarları ele alınarak yapım işi programlanmıştır. Meşrutiyet döneminde yollar yine iki sınıf olarak ele alınmaya devam edilmiştir. Bunlar, "Turuk-u Umumiye" Devlet Yolları ve "Turuk-u Hususiye" İl Yollarıdır ("Bayındırlıkta 60 yıl", 1983:26).

Yol yapımına ilişkin düzenleme ve çalışmalar ufak tefek değişikliklerle, daha sonraki tarihlerde de devam etmiştir. II. Meşrutiyet'in ilk yıllarında 20 Haziran 1910 tarihli bir kanunla her sene için 950 bin altın lira ile yol ödeneği arttırılmış ve bu kanuna eklenen bir liste ile de yapılacak yollar belirtilmiştir. Bu listeye göre, daha sonra Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde kalan ve 435 kilometresi Trakya bölgesinde olmak üzere toplam 7 bin 635 kilometre yol yapılması kararlaştırılmıştır. Yapılması kararlaştırılan yol ağı Fransız Regie General Şirketine ihale edilmiştir (Barda, 1964:293). Bu şirket 400 km kadar yol yapmış, Birinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte şirketin çalışmaları durdurulmuştur (Bayındırlıkta 60 yıl, 1983:29).

İkinci Meşrutiyet'ten sonra, devlet yolları yapımı verilen Fransız Regie Şirketi tarafından makineli iş araçlarının yol yapımında kullanılmasıyla beraber Osmanlı yol yapımında makine kullanılmıştır. İlk olarak mandayla çekilen taş yuvarlaklar yanında benzinle çalışan motorlu silindirler kullanılmıştır. Şirketin getirdiği bu silindirler, daha sonra şirketin yol yapım işini Birinci Dünya Savaşı'nın başlaması nedeniyle bırakması üzerine Osmanlılar tarafından yol yapımında kullanılmıştır. Daha sonra bu silindirler Cumhuriyet döneminde de yol yapımında kullanılmış, 1935 yılında da bunlardan yararlanmaya devam edilmiştir (BİD, yıl:2, sayı:6, 1935).

27 Şubat 1912 tarihinde çıkarılan yol mükellefiyeti kanunuyla, yine 18 yaşından 60 yaşına kadar her erkek nüfus Tarik Bedel-i Nakdisi ile mükellef tutulmuştur. Bedeni sakatlığı olanlar, silah altında bulunan askerler yol mükellefiyetinden muafır. Nakdî yol mükellefiyeti en az 12, en fazla 40 kuruş olarak kabul edilmiş, bu iki sınır arasında olmak şartıyla her yıl vilayet meclislerince alınacak kararlar o bölgenin Tarik Bedeli Nakdisi belirlenecektir (Madde,1). Bütün memurların Tarik Bedeli Nakdisi o yılın

Ağustos ayındaki maaşlarından kesilecektir (Madde, 2). Tarik Bedeli Nakdisi'ni vermeyen veya veremeyecek durumda olan mükellef, kazalarında bulunan en uzak kasaba ve köylerde yol yapımında zorla çalıştırılacağı belirtilmektedir (Madde, 4). Bu düzenlemeyle toplanan gelir hazineye aktarılmıştır. Ayrıca, beşinci madde ile de illerin payı olarak emlak ve temettü vergilerine yüzde 5 oranında zam yaptırılmıştır (Osmanlı Vergi Mevzuatı, 1999:1643; Ergin, 1995:2148).

Bu dönemde Osmanlı Devleti'nin karayollarıyla ilgili çıkardığı kanunlar daha çok yolların devlet yolları kapsamına alınıp alınmaması ve yol yapım yöntemiyle ilgilidir. Meclisi Mebusan'ın karayollarıyla ilgili görüşmelerinde anlaşıldığına göre devlet yolları da, önemleri göz önünde tutularak, birinci derece, ikinci derece olarak sınıflandırılmaktadır (MM, ZC, 3. Devre, c.1, 1991:456).

Bu dönemin sonlarına doğru Meclis-i Mebusan'da alınan kararlar ve çıkarılan kanunlarla bazı yollar, önemleri nedeniyle, devlet yolları kapsamına alınmış, bütçeden yapılan harcamalarla bu yolların yapımı gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bunlardan; İşkodra-Perzerin; Yanya-Reşadiye; İstirumca-Debre; Debre-Şengin yollarının önemleri nedeniyle bir an önce yapımının sağlanması için birinci derecede önemli yollar arasında olmak şartıyla devlet yolları kapsamına alınması uygun görülmüştür. Yine, Trabzon ili dahilindeki bir bölümü devlet yolları kapsamında bulunan Rize-Erzurum yolunun Erzurum ili dahilindeki kısmı da devlet yolları ağına dahil edilmiştir. Başka bir kanunla, Trablus-Bingazi; Bağdat-Küttelimare; Diyarbakır-Bitlis yolları ile, Erzurum-Kiği yolunun Harput'a kadar olan kısmı devlet yollarına dahil edilmiştir (Berksan, 1951:56-57).

Osmanlıların yol yapımında 1853 yılındaki talimatnameden beri kullandıkları Makadam yol yapım tekniği, yüzyılın sonlarına doğru terk edilmeğe başlanmıştır. Bunun iki önemli nedeni vardır: Birincisi, artık taş kaldırım ve şoselerin yerini başka malzemelerin almaya başlaması; ikincisi de makadam yol yapımı için kullanılan taşların ebat olarak küçüklüğüdür. Makadam yol yapımında kullanılan taşlar, Osmanlı dilinde kırma taş, düzgün kesilmiş taşlarla yapılan kaldırımlarda kullanılan taşlar da muntazam taş olarak anılmaktadır. Taştan yapılan yollarda bu malzemeyle birlikte yavaş yavaş katran ve ağaç parke kullanılmaya; şoseler için de daha büyük ebatlı taşlar seçilmeye başlanmıştır. Taş kaldırımın terk edilmeye başlanmasının bir diğer nedeni de, buralardan geçen arabaların şoseyi bozarak zamanla işlemez hale getirmesidir. İstanbul'da özel olarak dört köşe kesilmiş granit taşlarından yapılan tramvay yolları, arabaların yıpratması sonucu zamanla bozulmuştur (Tozlu, 2000:656).

Bu tür yollar, daha çok kısa mesafelerde ticarî amaçlarla kullanılırken; kırma taş yollar posta, ev ve yolcu arabaları için uygundu. Bu nedenle, muntazam taştan yapılan dayanıklı yollar da fazla yapılmamıştır. Taşın kullanım alanı daralmış görünse bile, doğal olarak, yine yolların yapımında yararlanılan birinci malzemeydi. Ancak, taş yerine katrandan yapılan yolların önemli avantajları vardı: Katran şoseler uzun süre dayanmaktaydı. Ayrıca bu yolda çamur ve toz endişesi de bulunmamaktadır (Tozlu, 2000:656).

Bu dönemde, Avrupa kentlerinde kullanılan yol yapım malzemelerinden biri de tahtadır. Fransızca parke denilen bu döşemelerin özel ustaları bulunmakta ve sipariş üzerine çalışmaktaydılar. İstanbullu zenginler, sandıklarıyla Fransa'dan parke getirtmişler, böylece parke yol da, Osmanlıların gündemine bu dönemden itibaren girmiştir.

Avrupa'daki bu gelişmeler ve yol yapım teknikleri, Osmanlıların gündemine Fransızlar yoluyla girmekteydi. Dolayısıyla bu dönem, Osmanlı yol sisteminde belirgin bir Fransız etkisi görülmektedir. Çünkü, Osmanlı yollarının yapımında, birçok mühendis ya Fransız ya da Fransız sistemiyle yetişmiş kişilerden seçilmiştir (Tozlu, 2000:656).

Ancak, Balkan Savaşları ve daha sonra da Birinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte yol çalışmaları ve düzenli bir devlet yolu ağının kurulması mümkün olmamıştır. Yaklaşık elli yıllık sürede Osmanlı döneminde yapılan ve bugünkü sınırlar içinde kalan yol 18.335 kilometrelik şosedir. Bu şosenin de 13.885 kilometresi kırma taştan yapılmış, ancak harap ve baştan başa onarıma muhtaç bir durumda, 4.450 km'lik bölümü ise toprak yoldur (Tütengil, 1961:19). Bakımsızlık nedeniyle sürekli olarak ulaşımına açık yol yaklaşık 3 bin km'ye ancak ulaşmaktadır. Bunlar da daha çok Batı Anadolu ile belli başlı büyük illerin sınırları içinde bulunmaktadır (Eldem, 1994a:187).

Esasen hayvanlarla çekilen arabalara göre yapılan yollar, genelde 6-7 metre olarak yapılan dar, virajlı ve sağlam temelden yoksun olduklarından, motorlu araçların geliş gidişine elverişli değillerdi. Bu dönemde motorlu araç sayısı da çok sınırlıdır. Bu nedenle Osmanlı yolları motorlu araçlara göre yapılan standarttan uzaktır. 1914 tarihinde Osmanlılarda bulunan motorlu araç sayısı; İstanbul'da 110, İzmir'de 22, Suriye'de 25 adet olmak üzere, toplam 187'tir (Eldem, 1994a:95-96). Sonuçta, Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne enkaz halinde ve yetersiz bir yol ağı kalmıştır (Barda, 1964:293).

III.BÖLÜM: ULUSAL KURTULUŞ SAVAŞI DÖNEMİNDE YOL YAPIMI VE SORUNLARI

III.1. Ulusal Kurtuluş Savaşı'nda Ulaşım Sorunu

Osmanlı İmparatorluğu'nun 48 bin 900 kilometreyi bulan karayollarından, Misak-ı Milli sınırları içinde kalan bölümü 18 bin 335 kilometredir. Bu yolların da 13 bin 885 kilometresi bozuk ve tamir gerektiren, 2 bin 450 kilometresi sürekli bakım isteyen ve 2 bin kilometresi de ham yollar niteliğindedir (Müderrisoğlu, 1973:82). Yani bir yol ağının varolmasına rağmen bu ağı oluşturan yollar yol niteliği taşımaktan çok uzaktı. Resmi kayıtlara göre yol sayılan ve bir programa göre gerçekleştirildiği belirtilen Osmanlı'dan kalan bu yollar, aslında yüzyıllar boyunca göçlerle, kervanlarla, iç ve dış ticaretle, Osmanlı ordularının savaş durumlarında kullandıkları toprak parçalarının ve geçitlerin uzun yıllar kullanılması sonucu yola dönüşen araba, kağı ve kervan izleriydi (Berksan, 1951:124).

Birinci Dünya Savaşı sırasında ise yol işleri tamamen ihmal edilmiş, daha sonraları Ulusal Kurtuluş yıllarında ordunun ihtiyaç duyduğu yerlere Amele Taburları'nın yardımlarıyla bazı çalışmalar yapılmıştır. Fakat, var olan yollar için gerekli onarım yapılamadığından dolayı, yol sistemi bozulmuş daha önceden yapılan yollar da geçit vermez hale gelmiştir. Savaş nedeniyle şartların uygun olmaması ve finansman sıkıntısı dolayısıyla karayolu yapımı ve onarımı büyük ölçüde savaş sonrasına kalmıştır.

Bu dönemde, Kurtuluş Savaşı'nın örgütlenmesi ve yürütülmesi bakımından ulaşım ağı oldukça önemli görülmüştür. Özellikle bu dönemde, ulaşımın belkemiğini

oluşturan demiryollarının denetim altında tutulması ve işletilmesi çok kritik bir öneme sahiptir. Bundan dolayı Heyet-i Temsiliye, İstanbul'un işgalinden hemen sonra, daha Büyük Millet Meclis'i açılmadan demiryollarının denetim altına alınması politikasını izlemeye başlamıştır. 20.Kolordu Komutanlığı'nın "Şimendüfer Hududu Askeri Müfetişliği"ne 23.3.1920 tarihli emrinde Anadolu Hattı'nın Haydarpaşa-Arifiye bölümü dışındaki kesimleriyle, Bağdat Hattı'nın askeri makamların gözetimi altında işletileceği bildirilmektedir. Bu denetimle yetinilmeyerek 19.7.1920 tarihli Büyük Millet Meclisi İcra Vekilleri Heyeti kararıyla bu hatlar fiilen işletilmiştir. Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasıyla da tüm hatlar İcra Vekilleri Heyeti'nin yönetimine geçmiştir (Tekeli ve İlkin, 1999:360).

Birinci Dünya Savaşı'nın ardından Ulusal Bağımsızlık Mücadelesi, zaten zayıf olan ekonomik yapıyı derinden sarsmıştır. Ulusal bağımsızlık savaşı boyunca savaşın finansmanı sorunu sürmüştür. Bu nedenle de Büyük Millet Meclisi'nin açıldıktan bir gün sonra 24 Nisan 1920 tarihinde ilk kabul edilen yasanın bir vergi yasası olduğu görülmektedir. Bu vergi Ağnam Vergisi'dir (Boratav, 1989:16). Bu verginin yanında gelir arttırmak amacıyla çıkartılan belli başlı vergilerden biri de yol vergisidir. Bu yıllarda yolların harap durumda bulunması ve Osmanlı'dan kalan yol ağının büyük bölümünün ise Birinci Dünya Savaşı boyunca bozulmuş olması, karayollarının finansman sorununu da Meclis'in gündemine getirmiştir.

III.2. Meclis Tartışmalarında Yol Mükellefiyeti

TBMM'nin ilk döneminde savaşın sürmesi nedeniyle karayolu yapımına ilişkin yasal düzenlemeler oldukça azdır. II. Meclis'inde ise verilen toplam 561 tekliften bayındırlığa ilişkin teklifler ikinci sırayı almaktadır. Bu tekliflerin içinde bayındırlık için

49 teklif verilmiştir. Bunlardan 19'u yol yapımı ve onarıma yöneliktir. Bu tekliflerin 26'sı ise daha çok milletvekillerinin kendi yörelerindeki yol sorununu çözmek için verilmiştir. Özellikle Nafia Vekaleti bütçesi görüşmeleri sırasında milletvekilleri bölgelerinin yol, demiryolu ve diğer alanlardaki özel sorunlarına kaynak aktarımı için adeta birbirleriyle yarışmışlardır. Genel bütçeden bölgelere kaynak aktarımında yaşanan bu yarışma, ülke altyapısının içinde bulunduğu olumsuz koşullardan ve bölgelerin zorunlu gereksinmelerinden kaynaklanmaktadır (Çakan, 1999:290).

Bu dönemin hükümetleri de savaşın sürmesi nedeniyle yol yapım ve onarımına çok az ödenek ayırmak durumunda kalmışlardır. Savaş yıllarında yol yapımı ve onarımı için bütçeden ayrılan bu ödenekler, 1920 bütçesinden 231 bin lira, 1922 bütçesinde ise 480 bin lira olmuştur (Eldem, 1994a:188).

Devlet gelirlerini arttırmak amacıyla ele alınan vergi türlerinin biri olan Yol Vergisi ile birlikte, bu dönemde az gelir getiren vergiler üzerinde bile dikkatle durulmuştur. Bu yasal düzenlemeler daha çok vergi oranlarının artırılması şeklinde ele alınmıştır. Esas olarak Tarik Bedel-i Nakdisi adlı yasa da alışlagelmiş uygulamayı devam ettirmiş, yapılan düzenleme ile yol parasının günün şartlarına göre artırılması yoluna gidilmiştir. 17 Şubat 1921 tarihinde görüşülmeye başlanan yasa Maliye, İçişleri ve Nafia Vekaletleri'nin önerileriyle on maddelik yeni bir yasa haline getirilmiştir (Ören, 1990:26).

Kastamonu Milletvekili Sabri Bey'in Meclis'e verdiği yasa teklifinde Tarik Bedeli Nakdisi'nin artırılmasını öngörmektedir. Bu teklifte dört güne karşılık mükelleften alınan, en fazla 40 kuruş bedelin, İl Genel Meclisleri'nce, 200 kuruşu geçmemek koşuluyla yükseltilmesinin gerekli olduğu belirtilmektedir.

Bu konudaki Meclis tartışmalarında, Nafia Komisyonu da Ankara ili bedel-i nakdisini örnek vererek, alınan bedelin aynı kalması halinde yol yapım ve onarımının mümkün olmadığını belirtmektedir; Ankara ili sınırları içinde, 60 bin mükellefin bulunduğunu, 40 kuruşu geçmemek üzere alınan tarik bedel-i nakdisinin bir yıl için toplam 24 bin lira olduğu belirtildikten sonra, kayalık arazide her kilometre için on bin, düz arazide ise her kilometre için 5-6 bin lira harcama yapıldığını, bu ilde şimdilik toplanan para ile yılda ancak iki buçuk veya üç kilometrelik şose yapılabileceği belirtilmektedir. Ülke genelinde yüz binlerce kilometrelik yolun bir an önce yapılabilmesi için dört gün karşılığı alınacak bedeli nakdinin, değil iki yüz kuruşa, bununda üstünde belirlenmesi gerektiği kaydedilmektedir. Fakat halkın ekonomik durumunu da göz önünde bulundurarak tarik bedel-i nakdisine esas alınacak dört günlük ücretin en az yüz kuruş, en fazla 250 kuruş olarak belirlenmesi istenmektedir (TBMM ZC. 1340, c.11-12, 1975:272).

Tartışmalarda Dahiliye Komisyonu da bu görüşe katıldığını belirttiikten sonra, dört günlük mükellefiyetin altı güne çıkarılması istenmektedir. Ayrıca bedel veya bedenen ödenmesi şeklindeki karar yerine bunlardan birinin seçilmesi, yol yapımı ve onarımının gerçekleşebilmesi için daha iyi olacağı belirtilmektedir. Komisyon, özellikle bedeni mükellefiyetin karar altına alınmasının daha faydalı olacağına işaret etmektedir.

4 Ekim 1920 tarihli Tarik Bedel-i Nakdisi Kanunu'nun çıkarılması görüşmelerinde Mustafa Kemal, dönemin yol sorununu ve bunun nasıl finanse edilmek zorunda olduğunu özetle şöyle belirtmektedir:

Mustafa Kemal'e göre öncelikle Birinci Dünya Savaşı'nın yarattığı yeni sorunlar nedeniyle ekonomik alanda büyük değişimler olmuş, bu nedenle diğer alanlarda

görülen bire beş artışın yol bedeli için de hesaba katılması gereklidir. Paşa ayrıca uzun süren bu savaş sırasında binlerce üreticinin toprağını kaybettiğini, binlerce kişinin askere alınması nedeniyle üretimde büyük düşüşler olduğunu belirttikten sonra, bazı alanlarda bire onbeşlik artışların yaşandığı, işçi ücretlerinde de büyük artışlar olduğunu ifade etmiştir. Paşa'ya göre toplanan bu paralarla yol yapımının değil yolların onarımı bile olası değildir. Bütün bu şartların göz önünde tutularak, yol bedelinin her tarafta yeterli düzeye gelecek şekilde artırmayı sağlayacak, yeni bir düzenleme yapılması gereklidir.

Mustafa Kemal Paşa bu gerekçeleri belirttikten sonra; "Dahil vilayette en âdi bir amele yevmiyesinin dahi vasati yüz kuruştan dîn bulunmaması dolayısıyla dört amele yevmiyesi olan bedel-i mezkûrun 12-40 kuruş üzerinden tahsiline devam edilmesi hiçbir suretle muvafık-ı hal ve maslahat olmadığı gibi bütçede husul tevazün keyfiyetini de..." imkansız olduğu, bu nedenle alınacak yol bedelin yükseltilmesinin zorunlu olduğunu belirtmiştir. Paşa'nın önerisi; bedeli nakdinin, her yıl yörenin işçi ücretleri esas alınarak dört günlük ücret üzerinden, yörenin il genel meclislerince belirlenmesidir (TBMM ZC. 1340, c.11-12, 1975:274; Ören,1990:26).

Meclis, Tarik Bedel-i Nakdisi Kanunu'nun maddelerini tartışırken, Bursa milletvekili Operatör Emin Bey, birinci maddede geçen Memalik-i Osmaniye yerine Türkiye kelimesinin konmasını teklif etmiş, Konya milletvekili Vehbi Efendi, buna karşı çıkmış, daha sonra bunun üzerinde durulmayarak başka konulara geçilmiş, birinci maddedeki Memalik-i Osmaniye tanımı aynen kalmıştır. Üçüncü madde tartışılırken de devletten maaş alanlar yerine erkek memurlar diye belirtilmezse bayan memurlardan da yol vergisi bedelinin alınması gerektiği Kastamonu milletvekili Doktor Suat Bey tarafından belirtilmiş ve bunun düzeltilmesini istemiştir. Buna gerek olmadığını belirten Hakkari

Milletvekili Mazhar Müfit Bey gerekçe olarak da, dünyanın neresinde kadınlardan tarık bedeli alındığı görülmüştür ki, dolayısıyla bu erkek memurlar için olduğu açıktır, şeklinde görüş belirtmiştir. Bu görüşten sonra maddede değişiklik yapılmaya gerek görülmemiştir (TBMM TD, c.1, 1337:276-277).

Yapılan bu tartışmalarda, dönemin milletvekillerinin soruna ve topluma bakış açılarını yansıtmaktadır. Yasanın en çok tartışılan maddesi zorunlu “bedenî mükellefiyet”i düzenleyen ve kabul edilmeyen üçüncü maddesidir. Meclis’teki tartışmalarda, zorunlu bedeni yükümlülüğe karşı çıkan milletvekillerinden Hacı Mustafa Bey’e göre köylüler “Şimdi yol parası da verecekler yine yolları yapılmayacak. Benim itiraz ettiğim nokta burası işte. Yoksa bunun o kadar lehindeyim ki kendim gideyim çalışayım. Ahaliyi bu kadar izaç, bu kadar tazyik etmeyelim” (TBMM ZC, 1340, c.11-12,1975:294).

Sinop Milletvekili Hakkı Hami Bey, bu kanunun uygulanması için şartların uygun olmadığını belirterek; “Bu memleketin yol ihtiyacını temin etmek için umumi seferberlik ilanına bendeniz de taraftarım. Fakat mateessüf bunun zamanı değildir. Ancak, yolları ikmal edecek umumi seferberliktir, nasıl ki memleketin müdafaası için seferberlik ilan ediliyorsa yollar için de bir seferberlik ilan ediniz” diyerek kanunun bedeni mükellefiyeti esas alarak çıkmasına, zamanın uygun olmadığı gerekçesiyle karşı çıkmıştır (TBMM ZC, 1340, c.11-12, 1975:303).

Bu konuşmalardan sonra maddenin geri alınmasını isteyen önerge sahiplerinin bedeni ve nakden ödemeyi bir zorunluluk haline getiren maddesi yumuşatılarak kabul edilmiştir. Bu tartışmalar sonucunda dönemin ilk yol vergisi kanunu Meclis’te kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

III.3. Tarik Bedel-i Nakdisi Hakkında Kanun

21 Şubat 1921 tarihli ve 102 sayılı bu yasada, uygulanacak alan Meclis tartışmaları sonucunda kabul edildiği gibi Memalik-i Osmaniye olarak belirtilmektedir (Madde, 1). Böylece bu madde tartışmalara ve karşı görüşlere rağmen sonunda aynen kalmıştır. Dikkat çeken bir başka yön, 8 Mart 1916 tarihinde çıkan kanunun esas alındığı belirtilmekte ve bu kanunun çelişen maddelerinin geçersiz olduğu hükme bağlanmaktadır (Madde, 8). Hazırlanan karayolluyla ilgili bu ilk yasal düzenlemenin maddeleri şöyledir:

Birinci madde yükümlüleri belirlemektedir. Buna göre Ülke topraklarında oturan 18-60 yaşları arasındaki bütün erkekler tarik bedel-i nakdisi ödemekle yükümlüdür. Ancak, sakatlıklarını raporla belgeleyenler, askerler, köy ve mahalle imam ve muhtarları bu yükümlülüğün dışında bırakılmıştır.

Tarik bedel-i nakdisinin miktarı her yerin normal işçi gündeliği ölçü alınmak ve dört işçi gündeliği temel olmak üzere il ve bağımsız livaların Meclis-i Umumileri'nce saptanacaktır (Madde, 2).

Tarik bedel-i nakdisi, bütün devlet memurları için de zorunlu olduğu belirtilmiştir. Ödeme, il meclislerince belirlenen aylarda ve iki taksit halinde olacaktır. Ödeme aylarında, yükümlünün maaşından doğrudan kesinti yapılacaktır (Madde 3-4).

Yasanın beşinci maddesinde yol parasının nasıl toplanacağı belirtilmiştir. Buna göre, yükümlüler ait oldukları mahalle ve köylerdeki ihtiyar heyetinin belirlediği sandığa ödeme yaparlar ve ödenen para adlarına ayrı ayrı kaydedilir. İkinci taksitten sonra, toplam

verginin yüzde 85'ini toplayarak sandığa teslim eden ihtiyar heyetine yüzde 5 kuruşu geçmemek üzere il genel meclisinin belirleyeceği oranda aidat verilecektir.

Tarik bedel-i nakdisini ödemeyenler bu yükümlülüklerini buldukları köy ve kasabaya üç saatten daha uzak olmayan yerlerdeki yol yapım ve onarım işlerinde bedenen dört gün çalışarak yerine getireceklerdir (Madde, 6).

Yasanın yedinci maddesi ise, yol vergisi yükümlülüğünü “nakden ve bedenen” yerine getirmeyenlerin “devlete itaat etmeyenler gibi” cezalandırmasını öngörmüştür (Düstur, 3.tertip, c.1, 1929:227-228).

Bu yasada, Osmanlı Devleti döneminden kalan yollar “Turuk-u Umumiye” devlet yolları ve “Turuk-u Hususiye-i Vilayet” il yolları, adıyla niteliklerine göre ayıran sistem devam ettirilmekte, devlet yollarının masraflarını Nafia Vekaleti tarafından hazineden karşılanması, il yollarının masrafları ise illerce alınan yol vergilerinden ve bedeni çalışmalardan karşılanması ve bu işi de illerin, kendi il özel idareleri aracılığıyla yapmaları istenmektedir (Karayollarımız, 1973:35).

III.4. İzmir İktisat Kongresi'nde Ulaşım ve Yol Sorunu

Yol konusunda yeni bir hareketlilik için kuşkusuz savaş sonrası beklemek gerekecektir. Savaş sonrasında izlenecek ekonomik siyasetin saptanması için, İktisat Vekaleti tarafından, 17 Şubat 1923'te, İzmir İktisat Kongresi örgütlenmiştir. Bakanlık çalışmalarına ışık tutmak için bir belge hazırlanmış, ayrıca ülke ekonomisinin tüm sorunlarını ortaya çıkarmak ve buna göre yeni bir yol belirlemek için geniş bir katılımı farklı

kesimlerin temsilcilerinin kongrede bulunmasını sağlamıştır. Tüccarların, sanayicilerin, çiftçilerin, işçilerin, bankacıların ve hemen her tür meslek kuruluşunun temsilcisi olarak toplam 1135 temsilci kongreye katılmıştır (Afetinan, 1989:12). Bu kongrede ortaya çıkan görüşler ve temennilerin çoğu kabul edilmiş ve bu ilkeler, hükümetlerin ekonomi programlarının oluşmasında etkili olmuştur.

İzmir İktisat Kongresi için İktisat Vekaletince oluşturulan komisyonun hazırladığı raporun Vesait-i Nakliye alt başlıklı beşinci bölümünde karayollarıyla ilgili şu tespitler yapılmıştır;

Rapora göre, “günümüzde yaşayan insanlara geçmiş zamanlardaki gelişme ve medeniyetin küçük görünmesi özellikle zamanımızdaki ulaşım araçlarının kaydettiği muazzam gelişmeden ileri gelmektedir”. Buhar kuvvetinin keşfinden ve bu kuvvetin ulaşım araçlarında kullanıldığı tarihten beri dünyada büyük değişimler olmuş ve insanların yaşayışı tamamen değişmiştir. Her dakika ileriye giden bir medeniyet dünyası içinde bulunan Türkiye'nin de ekonomik yaşayışın temel esaslarını oluşturan bu yeni ulaşım araçlarını bir an önce günlük yaşama sokmak zorunda olduğu belirtilmektedir.

Yine bu rapora göre, eğer dünyadaki devletler hızlı ulaşım alanında bir dünya rekabeti içinde ise Türkiye'nin bu genel rekabette geri kalmaması gerekmektedir. Ekonomide güçlü olmanın ve ilerlemenin en önemli yolu yalnız ucuz üretim yapmak değil, aynı zamanda üretilenleri hızlı bir şekilde nakletmektir. Oysa, bugün Türkiye'nin genel ulaşımı son derece bozuk ve yeniden yapıma muhtaç bir haldedir. Birçok yerde, değil buhar kuvvetiyle işleyen demiryolu, en ilkel yollar bile mevcut değildir. Bu yüzden ki memleketin yetiştirebileceği bir çok tarımsal ürün ve sanayi malları üretildiği ve

yetiştirildiği yerlerde kalmakta ve daha muhtaç bölgelerde kârla satılmayarak çürüyüp gitmektedir. Rapora göre, bugün Türk ekonomisi düzenlenirken öncelikle ulaşım sorununu ele alıp çözmek ve ülkeyi bugün içinde bulunduğu yolsuzluk ve kağrı devrinden mutlaka kurtarmak gerekmektedir (Ökçün, 1981:82).

Rapora göre, başka ülkeler demiryolu şebekeleri ile donatılmışken memleketimizin bu günkü halde kalması kabul edilemez. Demiryolu mevcut olmayan doğu illerinde yeni hatlar yapılması zorunlu olduğu gibi, mevcut fakat yeterli derecede sık olmayan batıdaki demiryolu hattının da tamamlanması ve işler hale getirilmesi en önemli ve acil işler olarak belirtilmektedir. Bir taraftan demiryolu inşa olunur ve demiryolu hattı tamamlanırken diğer taraftan da o şebekenin araları sağlam ve işler şoseler ile birbirine bağlanmalı, böylece ulaşımdaki aksamalar ve kesintiler ortadan kaldırılmalıdır. Öyle ki, demiryollarının geçtiği bölgelerin ürünleri, demiryolları geçmeyen bölgelere otomobil ve araba ile ulaştırılabilmeli, buna karşılık demiryolları geçmeyen köy ve kasabaların ürünleri de demiryolları güzergahına ulaştırılması sağlanmalıdır. Ulaşımında bu bütünlük sağlanmadan memlekette üretimin çoğalmasını beklemenin boş bir dilekten ibaret kalacağı ve ekonomi politikasının en başına üretimin artırılmasını ilk şart olarak koyan Türkiye'nin ekonomik gelişme olarak bir adım ileriye gitmesinin de mümkün olmayacağı belirtilmektedir. Artık kağrı devrinin kapanması gerektiği, fakat yeni devrin gelmesi için yalnız kağrıları toplamanın yeterli olmadığı, ancak demiryolları ile sağlam şoseler üzerinde hız ve emniyetle işleyen otomobiller ve kamyonların devreye girmesiyle eski devrin kapanmış olacağı belirtilmektedir (Ökçün, 1981:83).

Raporda demiryolu ve karayolunun yapımı ve finansmanı konusunun nasıl sağlanacağı, yabancı sermayeye ne kadar yer verileceği de belirtilmektedir. Belirtilen bu

rapora göre, Şose yapımı için Türk sermayesinin daha fazla oranda katılımı mümkündür. Raporda, şoseler daha az oranda bir masrafla yapım ve onarımı gerçekleştirilebilirse de demiryolları için büyük kaynaklara ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır. Bu nedenle gerekli kaynağın sadece Türk sermayesinden sağlamak olası görülmemektedir. Dolayısıyla yabancı sermayeye ihtiyaç duyulacağı belirtilmektedir. Bununla beraber raporda, Türkiye'ye servet ve fen getirecek memleketin bir takım siyasi çıkarlar peşinde koşmamasına da ayrıca dikkat edilmesi gerektiği belirtilmektedir (Ökçün, 1981:83).

İzmir İktisat Kongresinde kabul edilen, çiftçi grubunun iktisadi esaslarında ise yollar sorunu ile ilgili şu maddeler kabul edilmiştir: Genel şoseler, demiryolları, limanlar, kanallar yapımı ve ulaşımaya elverişli nehirlerde geçişin sağlanması için köprülerin yapılması hükümet ve nafia vekaletinin görev alanına girdiğinden, yetkililer tarafından bu sorunlar bir an önce programlanmalı ve çözümlenmelidir. Yalnız millet ve memleket hakkında uygulanması daha yararlı olan tarzın biran önce belirlenmesi ve derhal uygulamaya geçilmesi ve en kısa zamanda memleketin her tarafının örümcek ağı gibi çağın ulaşım sistemleriyle donatılması istenmektedir.

Çiftçi grubunun sunduğu raporda milletin bütün fertleri ve özellikle çiftçilikle uğraşanlar her yıl "tarik bedel-i nakdîsi" adıyla bir vergi ödemekte oldukları halde çeşitli nedenlerle yine yoldan yoksun oldukları belirtilmektedir. Bu usul ile daha asırlarca köylerine ve kasabalarına yol yapılması ihtimali olmadığından, tarik bedel-i nakdisinin kaldırılması bunun yerine amele-i mükellefe yönteminin getirilmesi ve yalnız bedenen çalışmayacak durumda olanlardan bedel-i şahsî alınmasının daha yararlı bulunduğu belirtilmektedir.

Çiftçi grubuna göre, köylerden kasabalara, istasyonlara ve kaza merkezlerinden il merkezlerine doğru yapılacak olan bu hususi yollar için mühendis ve kondoktörlerin tayini yapılmalı ve yol yapımı için gerekli makine ve diğer malzemeler hükümetçe hemen sağlanmalıdır (Afetinan, 1989:25-26; Ökçün, 1981:396-397).

Tüccar grubunun sunduğu görüşler içinde yollarla ilgili olan kararlar ulaşım araçları sorunu ara başlığıyla şöyle sıralanmıştır: Yolların yapımı, onarımı, korunması için iyi bir sistem kabul edilmeli ve uygulanmalıdır. Tarik-i hususiye için tarik bedel-i nakdîsinin kaldırılması, bunun yerine, Türkiye’de yaşayan her fert hakkında “amele-i mükellefe” yönteminin getirilmesi ve fertlerin kendi kazaları dahilinde çalıştırılması istenmektedir. Bununla beraber amele-i mükellefe yerine bedel-i şahsinin de kabul edilmesi ve amele-i mükellefeye yerin durumuna, yol güzergahının arızasına göre çalışma yerleri belirlenmeli ve böylece birimlerin sorumluluğuna verilen yolların yapımı ve onarımı bir an önce sağlanmalıdır.

Memleketin ekonomik ana hatları olacak demiryolları yapımının hükümetçe bir program olarak kabul edilmelidir. Lastiksiz kamyonların ulaşımına çıkmaları engellenmelidir. Tüccarlar ayrıca, lüks otomobillerin eskiden olduğu gibi gümrüğe tabi tutulmasıyla beraber otobüs ve kamyonların gümrük vergilerinin hafifletilmesini istemektedirler (Afetinan, 1989:46; Ökçün, 1981:423-424).

Sanayi grubunun iktisadi esasları olarak kabul ettirdikleri yolla ilgili maddeler ise, Türkiye’nin demiryollarına sahip olmasının bir an önce sağlanması, büyük şehir ve limanlarla iç bölgelerdeki kasabalar arasında demiryolu yoksa bağlantının hemen yapılacak şoselerle sağlanması istenmektedir (Afetinan, 1989:49; Ökçün, 1981:427-428).

III.5. Dönemin Hükümet Programlarında Bayındırlık ve Yol Sorunu

Bu dönem hükümetleri karayollarının finansmanını iki kaynaktan karşılama yoluna gitmişlerdir. İlki, devlet yolları için genel bütçeden kaynak aktarımı, ikincisi ise il yolları için kabul edilen tarik bedel-i nakdisi kanunu gereğince vatandaştan toplanan paralardır. Bu dönemde il yollarının yapımı ve onarımı konusu hükümetlerin en önemli sorunlarından birini oluşturmuştur. Vatandaşlardan yol parasını toplamakla yetkili kılınan il özel idarelerinin bu yetkiyi gereği gibi kullanmadıkları döneminin hükümetleri tarafından eleştirilerek, bunun düzeltilmesi ve denetlenmesi için Meclis'e teklifler sunmuşlardır.

Buna yönelik ilk girişim 19.9.1923 tarihinde Fethi Bey Hükümeti döneminde gündeme gelen üç kanun teklifidir. Bu tekliflere göre il özel idarelerince toplanılan tarik bedel-i nakdisinin sağlık, eğitim gibi başka alanlara aktarımını engellenmek istenmiştir. (Çakan, 1999:292).

TBMM'sinin ilk hükümetinin programı 9 Mayıs 1920'de okunmuştur. Programda bu buhranlı devrede memleket ekonomisi için önemli görülmeyen yollar için bir şey yapılamayacağı belirtilmiştir. Ancak mevcut olan yollarda geçişe engel olan bozuk yerler ve köprülerin yapımına çalışılacağı belirtilmiştir (Arar, 1968:10). Bu hükümet döneminde yol yapımına oldukça az para ayrılmış; bu miktar yukarıda belirtildiği gibi 1920 bütçesinde 231 bin, 1922'de ise 480 bin lira kadar olmuştur (Eldem, 1994a:188).

Fethi Okyar başkanlığında kurulan ikinci hükümetin 5 Eylül 1923 tarihinde Meclis'te okunan programında, savaş yıllarında bayındırlık işlerine pek az masraf edildiği,

yaşamak ve iktisadi gelişme için bayındırlık işlerine dört elle sarılmak zorunda oldukları vurgulanmıştır. Ancak bütün bu ihtiyacın bütçeden karşılanmasının mümkün olmadığı da kaydedilmiştir. Sadece bütçeyi geçen yılın bütçesinin 6-7 katı artırbileceklerini, bu paranın, demiryollarına harcanacağı belirtilmiştir. (Arar, 1968:25).

İkinci Meclis’de milletvekilleri isteklerinin daha çok karayolu yapımına ilişkin olmasına rağmen dönemin hükümetleri dört yıllık çalışma programlarında önceliği demiryolları yapımına vermişlerdir. Çünkü dönemin hükümetleri, ulaşım sisteminde dışla bağlantıların kurulmasından çok iç pazar bütünlüğünün sağlanması hedefini ön planda tutmuşlardır. Osmanlılar döneminde yabancı şirketlerin çıkarları doğrultusunda Batı bölgelerinde ulaşım hatlarının yapılmasına ve işletilmesine karşılık, Cumhuriyet Hükümetleri bunun tam tersi olarak, gerek Batı Anadolu’nun merkez ve sahille birleşmesini sağlayacak, gerekse Doğu ve Güney Doğu Anadolu’nun kendi içinde ve bölgenin Karadeniz ve Akdeniz sahilleri, gerçekte limanlarla birleşmelerine olanak sağlayacak sistemli demiryolu ağı oluşturulmasına öncelik vermişlerdir (Çakan, 1999:291).

Motorlu ulaşım araçları henüz yaygın olarak bulunmadığından, yollarda hayvanla çekilen arabalardan ve kağnılardan başka taşıma araçlarına pek rastlanmamaktadır. 1923’te Müdafa-i Milliye Vekaleti’nin verilerine göre Anadolu’da yaklaşık olarak 300 bin motorsuz araba ile 350 bin kağrı vardır. Bununla beraber yük taşımacılığının büyük bir kısmı bunlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (Eldem, 1994a:188).

IV. BÖLÜM: CUMHURİYET DÖNEMİNDE KARAYOLU ULAŞIMI VE YOL MÜKELLEFİYETİ UYGULAMALARI

IV. 1. 1923-1930 Dönemi

Bağımsızlık Savaşı kazanıldıktan sonra, ülkenin ekonomik görünümü son derece yoksuldu. Kapitülasyonlar Lozan'da kaldırılmışsa da, barış antlaşmasının hükümlerine göre, yeni Cumhuriyet, gümrük duvarlarını, 1928 yılına kadar yükseltmeyecekti. Buna ek olarak Türkiye, Osmanlı Devleti'nin dış borçlarının kendi payına düşen kısmını da vermeyi kabullenmişti. Osmanlı Devleti'nin toplam borcunun üçte ikisini oluşturan 85 milyon altın liralık borç, Türkiye Cumhuriyeti'ne yüklenmiş ve yıllık borç ödemeleri de 6 milyon lira dolaylarında belirlenmişti. Bu borç ödemeleri, devlet bütçesinin yüzde 7,56'sından (1924 yılında), yüzde 17,8'ine kadar (1930 yılında) yükselen bir orandaydı. Bu durum da Cumhuriyet hükümetlerini önemli sonuçlar doğuracak para bunalımına sürüklemiştir (Kongar, 1998:349).

Bu dönemdeki ekonomik gelişmenin önemli basamaklarından birincisi, yeni Türk devletinin dünya içerisinde nasıl bir yer kaplayacağı sorunu; ikincisi ise bu dönemin sonunda 1929 yılında patlak veren dünya ekonomik buhranıdır (Boratav, 1995:282). Bu önemli iki aşama arasındaki olaylardan biri Lozan Antlaşması ikincisi İktisat Kongresi'dir.

Ayrıca bu dönemin önemli uygulamalarından biri de nüfusun geniş kesimlerini etkileyen aşar vergisinin kaldırılmasıdır. Aşar, bütçe gelirlerinin yüzde 22'sini oluşturmaktaydı. Aşarın kaldırılması önemli bir gelir kaybı doğurmuştur. Tarım kesimi

üzerindeki vergilerin yükseltilmesi, 1924 yılında kaldırılan Ağnam Vergisi yerine uygulanan sayım ve arazi vergisiyle başlamıştır (Önder, 1988:130). Öte yandan aşarın kaldırılmasından sonra tarım kesimi üzerine yol vergisi uygulaması getirilmiş, bu dönemde karayollarındaki hızlı gelişme de bu nedenle gerçekleşmiştir (Keyder, 1993:42).

Bu dönemi etkileyen diğer bir olay da İzmir İktisat Kongresi'dir. Her alanda çeşitli kararların alındığı kongrede yol sorunları da tartışılmış ve buna ilişkin kararlar alınmıştır. Kongrede çiftçi grubunun önemli isteklerinden biri demiryolu ulaşım maliyetlerinin ucuzlatılması ve yeni yollar yapılması olmuştur. Ayrıca, yol sorununa ilişkin alınan kararların birinci maddesinde Anadolu'nun her tarafının yollarla kaplanması dileğinde bulunulmuştur. Kararların ikinci maddesinde ise, o tarihe kadar alınan yol parasının kaldırılması ve zorunlu çalışmanın getirilmesi istenmektedir (Afetinan, 1982:26).

İzmir İktisat Kongresi dışında da yol sorunu hep gündemde kalmıştır. Dönemin gazetelerinde de yol sorunun bedeni mükellefiyetle çözüleceğine ilişkin yazılar çıkmaktadır, Atay'm, (1981:360) Bolu ve çevresine yaptığı geziyi anlattığı yazısında, Adapazarı'ndan Gerede'ye giden, yaklaşık 180 km'lik şosenin kırk yıldır yapılamadığını, özellikle kış aylarında ulaşımın sağlanamadığı belirtildikten sonra, halkın, kendi yollarını kendi çabalarıyla yaptıklarını, bu şose için de bedeni mükellefiyetin getirilmesini, halkın hükümetten bunu istediği belirtilmektedir.

IV.1.1. Meclis'te Yol Mükellefiyeti Tartışmaları

Karayolu finansmanı için genel bütçeden kaynak aktarımı veya vatandaştan alınan yol vergisi uygulaması bu dönemde de devam etmiştir. Ancak bu dönemde değişik

olarak sorun ağırlıklı olarak vatandaşın zorunlu yol çalışmasına katılmasıyla çözülmek istenmiştir.

İl yollarının yapım ve onarım konusu Cumhuriyet döneminin en önemli sorunlarından biri olmuştur. Vatandaşın yol parasını toplamakla yetkili kılınan il özel idareleri bu yetkiyi gerektiği gibi ve amacına uydun olarak kullanmamaları nedeniyle çeşitli sorunlar yaşanmış, yol yapımı aksamıştır. Bunu önlemek için hükümetler tarafından yeni yasal düzenlemeler için Meclis'e teklifler sunulmuştur.

Bu kapsamda ilk girişim 19.9.1923 tarihinde Fethi Okyar Hükümeti döneminde gündeme getirilen üç yasal düzenlemedir. Verilen bu üç yasa teklifiyle hükümet, il özel idarelerince toplanan yol parasının başka alanlara (eğitim, sağlık gibi) aktarımı önlemek yolu ile il yollarının yapımına hız vermek istemiştir. Bunu kanıtlamak için, Nafia komisyonunun sunduğu yasa teklifinde 1921 yılında 32 ilde yapılan araştırma sonuçları verilmiştir. Sunulan verilere göre, bu illerde yol parası olarak toplanan 151. 004.244 kuruşun 81.682.554 kuruşunun il yollarına ayrıldığı, geri kalan 69.321.690 kuruşun ise yollarla hiç ilgisi olmayan alanlara harcandığı belirtilmektedir.

Toplanan yol parasının il yolları dışındaki alanlarda kullanılması 1923 yılında Meclis gündemine gelmiştir. Tartışmalarda, toplanan yol parasının yüzde 20'sinin bile yol yapımı için kullanılmadığı Nafia Vekili tarafından belirtilmiştir (Çakan, 1999:292).

Yol parasının gerek toplanması, gerekse dağıtımındaki sorunlar karşısında yol yapımında yaşanan kısırlık dolayısıyla, Meclis görüşmelerinde, milletvekilleri yol yapımında bedenen çalışmayı zorunlu kılacak teklifler sunmuşlardır.

Yapılan bu tekliflerde her yükümlünün yılda sekiz gün yol yapım ve onarımında bedenen çalışmasının zorunlu tutulması istenmiştir. Bu teklife Nafia komisyonu karşı çıkmış, sadece zorunlu yol çalışmasının yasa hükmü haline getirilmesinin bir çok sakıncalar doğuracağını belirtmiştir.

Bu şekilde bir yasal düzenleme 31.12.1924 tarihinde yeniden Meclis gündemine gelmiştir. Dersim milletvekili Feridun Fikri Bey'in yol parasının kaldırılması ve zorunlu yol çalışmasının getirilmesi teklifine, İzmit milletvekili İbrahim Süreyya Bey de verdiği önerge ile katılmıştır. Her iki milletvekili de ülkenin yola olan gereksiniminin yarattığı zorunlulukla bedenen çalışmanın mecburi tutulmasını istemişlerdir Görüşmelerde, yükümlü olacak kişilerin cinsiyet, yaş, meslekleri üzerinde durulmuştur(Çakan, 1999:294).

Bu dönemin varolan ekonomik ve siyasi tablosu göz önünde tutularak tartışılan bu görüşler çerçevesinde karayolu yapımı ve onarımı 1925 tarihinde yeniden ele alınmış ve yeni düzenlenmelere gidilmiştir. İzmir İktisat Kongresi'de sıkça üzerinde durulduğu ve kongre kararları olarak çıkan iktisadi esaslarımız içinde de sayıldığı gibi yol parası yerine bedeni mükellefiyet esas alınmış, bu nedenle çıkarılan kanunun adı da “Yol Mükellefiyeti Kanunu” olarak belirlenmiştir.

IV.1.2. 1925 Tarihli Yol Mükellefiyeti Kanunu

Cumhuriyet'in ilk yıllarında demiryollarına büyük kaynaklar ayrılmış, içinde bulunulan sorunlar karşısında mali kaynakların yetersizliği nedeniyle karayolları önemli bir gelişme göstermemiştir. 19 Ocak 1925 tarihinde kabul edilen “Yol Mükellefiyeti Kanunu” ile, 1921 tarihli “Tarik Bedel-i Nakdisi Kanunu”nu yürürlükten kaldırılmıştır.

Ülke topraklarında oturan 18-60 yaşları arasındaki bütün erkekler yol yükümlülüğüne tabidir. Ancak, sakatlıklarını raporla belgeleyenler, öğrenciler ve silah altında bulunan ordu ve jandarma mensupları bu yükümlülüğün dışında bırakılmıştır. Hayatta altı çocuğu bulunanlar da yol mükellefiyetinden muaftır (Madde-1).

Yükümlülük yılda 6 günden az ve 12 günden çok olmamak üzere, il genel meclislerince belirlenir, bir günlük süre ortalama bir işçinin görebileceği iş kadardır. İllerde bedenen çalışmaların başlama ve bitiş saatleri il genel meclisleri tarafından belirlenir (Madde-2).

Yükümlülük esas olarak yerel yolları, yani devlet yolları dışında kalan yolları kapsamakta, ancak, il meclislerinin isteği üzerine yükümlüler devlet yollarında da çalıştırılabilirler (Madde-3).

Çalışmak durumunda olan yükümlü oturduğu yerden en fazla 8 saat uzaklıktaki bir yol işinde çalıştırılabilir. Şayet yapılmakta olan yollar 8 saatten daha uzakta ise, köylerde oturanlar il genel meclisi kararıyla nahiye yollarında çalıştırılabilir (Madde-4,5).

Bu yükümlülük nakdi olarak da yerine getirilebilir. Yükümlülüğünü nakdi olarak yerine getirmek isteyenler, her yıl yerel işçi ücretini aşmamak üzere belirlenecek aylarda bu yükümlülüklerini iki taksit halinde ödeyebilirler (Madde-6).

Belirlenen yükümlülüklerin bedenen veya nakdi olarak yerine getirmek isteyenlerin isimleri, muhtar ve ihtiyar meclisi tarafından, her yılın Aralık başından Ocak sonuna kadar il genel meclisine bildirilir. Şubat ayı içerisinde de alınır (Madde-7).

Yükümlülüklerini bedenen çalışarak yerine getirecekler, il genel meclisince belirlenen iş zamanlarında, görevlendirilen çalışma yerlerine, mahalli hükümetçe gönderilirler (Madde-9). Yıllık olarak belirlenen çalışma sürelerini tamamlayanlara, bunu gösteren bir belge verilir. Köy veya mahalle olarak toptan gelen halka, verilen işin bitirilmesi halinde, köy veya mahalle adına işin yapıldığını gösteren bir belge düzenlenebilir. Verilen bütün bu belgelerin kayıtları mahalli hükümetçe tutulur ve il genel meclislerinin incelemesine sunulur (Madde-10).

Yol vergisi ödemekle yükümlü devlet memurları da taksitlerin ödendiği aylarda maaşlarından yapılan kesintilerle yükümlülüklerini yerine getirirler (Madde-11). Alınan yol mükellefiyeti bedelleri yalnızca yol yapımı ve onarımı için kullanılır. Gerekli inşaat malzemeleri ile yükümlülerin barınması için gerekli olan çadırlar il özel idareleri tarafından sağlanır (Madde-12).

Yol bedeli nakdisi muhtar ve ihtiyar heyeti veya özel idarelerce görevlendirilen memurlar tarafından makbuz karşılığı toplanır ve bu makbuzlar ait olduğu sandığa teslim edilir (Madde-14). Muhtar ve ihtiyar heyetine, toplanacak paranın yüzde ellisini toplamaları halinde, topladıkları paranın yüzde ikisi, yetmiş beşini toplandığında yüzde üçü, yetmiş beşten yukarısını toplandığında yüzde beşi ikramiye olarak verilir (Madde-15).

Yol mükellefiyeti olan kişiler oturdukları yerde, tüccar veya bir işle uğraşanlar ile memurlar çalıştıkları yerlerde bu görevi yerine getirirler (Madde-16). Madde on yedide ise, yükümlülüğünü yerine getirmekten kaçınanlar, mühendis tarafından, yetkililere yazılı dilekçeyle bildirileceği ve bu hükümde mükellefler zorla ve gerekli durumda jandarma denetiminde çalıştırılacağı belirtilmektedir.

İl genel meclisleri, ilin turuk-u hususilerinin yapımı ve onarımı için, önemlerini göz önüne alarak, beş yıllık programlar hazırlamakla görevlidir (Madde-8).

Onsekizinci maddeye göre, il yollarının yapım ve onarımına ait işlerin düzenlenmesi, mükellef amelenin belirlenmesi ve çalıştırılması konusu Nafia ve Dahiliye vekâletlerince çıkarılacak özel bir talimatnameyle belirlenecektir (TBMM, KM. c.3, 1942: 39-41; “Malî Kanunlar ve Kararlar,” c.1, 1928:151-153).

Yirmi üç maddeden oluşan “Yol Mükellefiyeti Kanunu” daha çok zorunlu yol çalışmasını getiren yasa olarak anılmaktadır. Bu durum meclis tartışmalarında özellikle vurgulanmıştır. Böylece, hazırlanan kanunun öngördüğü yol parası ödeyebileceklerin sayısı bu dönemde çok az olduğu için, Anadolu halkının büyük çoğunluğu yükümlülüklerini yollarda çalışarak yerine getirmişlerdir. Meclis’teki tartışmalarda, Sabri Bey yükümlülüğün zorunlu çalışma olarak algılanmaması için, para olarak ödenebilmesini önermiştir. Ancak, aksi görüşte olanlar da il özel idarelerin topladıkları paralarla bugüne kadar yol yapmadıklarını, yapılan yolların ise çoğunun bedeni çalışma ile yapıldığını belirtmiştir. Uzun tartışmalar sonucu kabul edilen yasa, yol vergisi yükümlülüğü adı altında 1950’li yıllara kadar uygulanmıştır (Ören, 1990:39).

Bunun yanında yol yapım tekniğinde önemli gelişmeler de bu dönemde başlamıştır. Kurtuluş Savaşı döneminde daha az masraf olsun diye yapılan blokajsız yol, 1924 yılından sonra terkedilmiş, şoseler daha sağlam ve dayanıklı olması için tekrar blokajlı yol yapımına dönmüştür.

1925 yılında İstanbul Haydarpaşa Garı önündeki meydana ilk kez Türk mühendisleri tarafından asfalt yol yapılmıştır. Aynı yıl bu teknolojinin tamamlayıcısı olan katran kaynatıp yola dökülecek makineli kazan satın alınmıştır. Ankara belediyesi tarafından, Alman şirketinin Yunanistan'daki fabrikasından getirilen asfalt malzemeyle Çankaya Caddesi'nin asfaltı yapılmıştır. Bu tarihlerde asfalt malzemesi hazırlamak için İstanbul'da da bir tesis kurulmuştur. Böylece gerekli malzemenin ülkede hazırlanmasından sonra, özellikle 1927'den sonra İstanbul'dan başlanarak asfalt yollar yapılmaya başlanmıştır. Daha sonra da 1931-1932 yıllarından itibaren Ankara il yollarının geniş çaplı asfaltlama çalışması başlatılmıştır (BİD, yıl:2, sayı:6, 1935:41).

IV.1.3. 1927 Tarihli Devlet ve Vilayet Yollarının Tevhidi Hakkında Kanun

Karayolları açısından en önemli düzenlemelerden biri bu dönemde Meclis gündemine gelen, 1131 numaralı, yolla ilgili yasadır. O döneme kadar il özel idarelerinin yerel yollara kaynak ayırmadığı için yetkisinin denetlenmesini isteyen hükümetler, bu tarihte bunun tam tersi bir yasal düzenlemeyi Meclis'e sunmuştur. Devlet ve il yollarının birleştirilmesi hakkındaki yasa doğrultusunda yapılan düzenleme ile Devlet ve il yollarının birleştirildiği ve tümünün yapım, onarım ve bakımının il özel idarelerine bırakıldığı, hükümetlerin isteği üzerine, Meclis tarafından yasa hükmü haline getirilmiştir. Bu değişimin nedeni hükümetin kanun teklifi gerekçesinde belirtilmiştir. Öncelikle Devlet ve il yolları şeklinde yolları ayırmanın artık güç olduğu belirtilmektedir. Ayrıca oluşan yol ağı içinde bu ayırma gitmenin de pek olası olmadığı belirtilmiştir. Yeni düzenleme ile yol yapımının illerin asli işi olduğu vurgulanmıştır. Bundan böyle yolların birleştirilmesiyle

birlikte, gerek genel bütçeye gerek il bütçelerine bu yollar için ödeneğin birada verilmesi ve verilen bu ödeneğin illerce dağıtımı amaçlanmıştır (Çakan, 1999:295).

Bu çerçevede, 22 Haziran 1927 tarih ve 1131 numaralı bu kanunla yollarla ilgili önemli düzenlemeler yapılmıştır (Malî Kanunlar ve Kararlar, cilt:1, 1928:235-237). Kanun başlığı aynı zamanda amacı da belirtmektedir; “Devlet Vilayet Yollarının Tevhidi Hakkında Kanun”un birinci maddesi de esas değişikliği vurgulamaktadır. Buna göre devlet yolları vilayet yollarıyla birleştirilmiş ve yapımı, yönetimi, korunması artık vilayet özel idarelerine bırakılmıştır (Madde-1).

Yeni düzenlemeye göre, illerdeki mühendis ve memurlar Nafia Vekâletince atanır ve maaşları ile ödenekleri genel bütçeden karşılanır. (Madde-2) Böylece karayolunda çalışan bütün elemanlar da bu kanunla Nafia Vekâleti kadrosuna dahil edilmiştir. İllerdeki genel meclislerce beş yıllık genel yol programları hazırlanıp Nafia ve Dahiliye vekâletlerine onaylatılıp uygulamaya konulur (Madde-3).

Dokuz madde ile üç geçici maddeden oluşan “Devlet Vilayet Yollarının Tevhidi Hakkında Kanun”la Genel İdare, Vilayet Kanunu ve Yol Mükellefiyeti Kanununda bulunan çelişkili maddeler yürürlükten kaldırılmıştır (Madde-7). Bu kanunun yürütülmesinden Nafia, Maliye ve Dahiliye Vekilleri sorumlu tutulmuşlardır (Madde-8).

Bu yasada devlet ve il yolları ayrımı kaldırılmış ve beş yıllık yol planlarının ilk genel kurullarınca hazırlanıp, Bayındırlık ve İçişleri Bakanlıkları'nın onayına sunulması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak bu yasanın iki yıllık uygulama içerisinde pek etkili olmadığı görülmüştür.

Her yıl Nafia bütçesinden yol ve köprüler için ayrılan ödenekler, önemli köprülerin yapımı, onarım giderleri ile, yol makinaları ve silindir alımı, bakımı, korunması gibi işlerde, makinist okulu ve tamirhanesi masraflarına harcanacaktı. Ayrıca bu ödenek devletçe özel önem verilen veya acele olarak onarımı gereken bazı yollar için İçişleri ve Bayındırlık Bakanlıklarının önerisi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile yardım olarak verilebilecekti.

1927 ve 1928 yıllarında iki yıl süren bir uygulama sonunda, bu kanunun da yetersiz olduğu, bütçeden ayrılan ödenek ve toplanan yol vergisinin hem birinci, hem de ikinci sınıf yolların ve köprülerin yapımına yetmediği ortaya çıkınca, yol yasası yeniden değiştirilmiştir (Karayollarımız, 1973:36).

1 Mayıs 1928'de çıkarılan 1230 sayılı "22 Haziran 1927 tarih ve 1130 numaralı Maarif Vergisi Kanununa Bazı Mevat Tezyiline Dair Kanun"u ile yükümlülerin İl Genel Meclisleri'nin kararı ile eğitim işlerinde çalıştırılabilecekleri hükmü getirilmiştir.

Diğer yandan, 5 Kasım 1927 tarihinde kurulan üçüncü İnönü Hükümeti'nin programında bayındırlık işlerine önem verileceği belirtilir. Bütçeye oldukça fazla miktarda ödeneğin yollar için ayrıldığı, bunun gelecek yıllarda da devam edeceği belirtilir. Fakat bu yıllarda da ağırlık demiryollarına verilmiştir. Altı yönde işleyen demiryolu inşaatının gelecek yıllarda başka yönlerde de başlayacağı belirtildikten sonra, özellikle su işlerinde ve imar yollarında çalışmalara gelecek yıllarda daha fazla çaba harcanacağı kaydedilmektedir. Amaç hiç açık vermeden ekonomik sorunları çözmeye çalışmak ve bu arada bayındırlık sorunlarını da bütçenin elverdiği oranda yürütmeye devam etmektir (Arar, 1968:52).

IV.1.4. Milli Şoseler Düzenlemesi; 1929 Tarihli Şose ve Köprüler Kanunu

Devlet ve Vilayet Yollarının Tevhidi hakkındaki yasanın yetersizliğinin ortaya çıkmasıyla beraber, 1929-49 dönemini kapsayacak yeni bir yasa gündeme geldi. 12 Haziran 1929'da 1525 sayılı "Şose ve Köprüler Kanunu" ile yeni bir yöntem uygulanmaya başlanmıştır. Bu yasanın en önemli özelliği "Milli Şoseler" adı altında bir devlet yolları ağı öngörmesidir. Bu yasaya göre yollar; milli şoseler ve il yolları olarak iki gruba ayrılmıştır. Bu yeni düzenleme ile il özel idare kanununun çelişen maddeleri ve 1925 tarihli yol mükellefiyeti kanunu ile 1927 tarihli devlet ve il yollarının tevhidi hakkında kanun yürürlükten kaldırılmıştır (Madde-27).

İlk bölümde yollar iki gruba ayrılmakta ve bunların yapım ve onarımı için sorumlu kurumlar belirtilmektedir. Bu yeni düzenleme ile, genel bütçeden finanse edilmek üzere milli şoseler adı altında bir devlet yolları ağı saptanmış ve bu yollar ile üzerinde bulunan köprülerin yapımı görevi Nafia Vekâleti'ne verilmiştir. Halen kullanılan veya yeni yapılacak olan, illeri birbirine bağlayan yollar ile ayrıca il özel idarelerince yapılması uygun görülen yolların yapım işi ise, illere bırakılmıştır. Bunların dışında, devletçe önem verilip de yapımı illere bırakılan yollar da o il halkınca yaptırılacağı belirtilmiştir. Diğer yandan, Ankara civarındaki yollarla, büyük köprülerin yapımına öncelik tanınmıştır (Karayollarımız, 1973:37).

Kanunun ikinci bölümü mükellefiyetle ilgilidir. Yasada yol vergisi yükümlülüğü şöyle düzenlenmiştir; Türkiye'de oturan 18 yaşından 60 yaş dahil olmak üzere, bu yaşlar arasındaki her erkek yükümlülüğe tabidir. Yükümlülüklerini yerine getirmek isteyenler bedeni ya da nakden ödemek arasında bir seçim yapabilirler.

Sakatlıklarını raporla belgeleyenler, hayatta beş çocuğu olanlar, okullardaki öğrenciler ve askerler bu yükümlülükten muaftırlar. Türkiye’de ikamet eden yabancılar da, altı aylık süreyi bitirdikten sonra, bu vergiyi ödemekle yükümlüdür. Bunlar da yükümlülüklerini nakdi olarak yerine getirirler (Madde-9).

Bir yıllık bedeni yükümlülük bir işçinin on günde yapabileceği iş miktarı kadardır. Günlük iş miktarı ise Nafia Vekaleti’ni tarafından belirlenir. Bu konuda Nafia Meclisi’nin görüşü alınır. Nakdi yükümlülük ise yılda 8 liradır. Buna “yol parası” denir. Vergi, il genel meclislerinin belirlediği zamanlarda ve iki eşit taksitte ödenir. Taksit zamanları en az bir ay önce valilikler tarafından ilan edilir.

İl yollarının yapımında çalıştırılan mükellef amelenin yıllık çalışma süresi, gerekli hallerde il genel meclisleri kararlarıyla on iki güne çıkarılabilir, bu durumda ilin yol parası 10 liraya çıkarılır (Madde-10).

Memurların yol mükellefiyeti, nakden ve o yılın mart ile ağustos aylarında kesilmek üzere, iki eşit taksit şeklinde alınır. Bunlar görevli bulunduğu yerde ödemeyi yaparlar, ancak bağlı bulunduğu ile yol parası kesildiğine dair bilgi verilir (Madde-11).

Yükümlülüklerini çalışarak yerine getirenler il sınırı içerisinde ve oturdukları yerden en çok 12 saat uzaktaki yol ve köprü işlerinde çalıştırılır. Bu mesafede yol ve köprü işleri bulunmadığı halde bunlar il dahilinde ve aynı mesafede Nafia Vekâleti’nin izniyle su işlerinde ve buna benzer gerekli bayındırlık işlerinde de çalıştırılabilirler. Mükellef amele mühendisler tarafından il dahilinde belirlenen işe göre, mahallî hükümetçe sevk olunur. (Bu önlem hem amelenin en yakın yerde çalışması hem de işsiz bırakılmaması için alınır.)

Mükellef amelenin çalışma zamanları bütün amelenin çalıştırılmasını mümkün kılacak şekilde, inşaat mevsiminde yılda beş aydan az olmamak üzere il genel meclislerince belirlenir (Madde-12).

Yol mükellefleri başka bir ilde bulduklarında para olarak ödemede bulunanların yol paraları o ilce toplanıp bağlı olduğu ile gönderilir, bedenen çalışacağını bildirenler ise buldukları ilde çalıştırılabilir (Madde-13).

Yükümlülüklerini çalışarak ödemeyi bildirdikleri halde bunu yapmayanlar veya sürelerini tamamlamayanlar yol vergisini para olarak ödemek zorundadırlar (Madde-14). Bedeni yükümlülüğünü yerine getirenlere çalıştıklarını gösteren bir belge verilir. Bu belge fen memuru ve mutemet tarafından birlikte imzalanır. Yükümlülüklerini çalışarak yerine getireceklerini bildirenler yerlerine başkalarını çalıştıramazlar. Eğer yerine başkasını gönderdiği tespit edilirse bunların hizmetleri sayılmayıp, esas mükellef belirlenen günlerde çalıştırılarak mükellefiyet tamamlanır (Madde-16).

Yol vergisiyle mükellef kişilerin isimleri muhtar ve ihtiyar meclisleri tarafından her yılın şubat ayı başından nisan sonuna kadar liste halinde bildirilir ve o yılın mayıs ayına kadar bu listeler kesinleştirilir. Mükelleflerin isteklerine göre nakden veya bedenen mükellefiyeti yerine getireceklerin adları listede işaretlenir (Madde-15).

Verginin toplanması il özel idarelerinin tahsildarları tarafından "Tahsili Emval Kanunu"na göre alınır, tahsildar atamanın mümkün olmadığı yerlerde tahsilat, muhtar veya vekilleri tarafından yapılır (Madde-17). Muhtar ve vekillerine, toplanan verginin tahsil oranı yüzde 60 olduğunda yüzde biri, yüzde 75 olduğunda yüzde 2'si, bundan yukarısı

tahsil edildiğinde ise yüzde 3'ü aidat olarak verilir. Tahsildarlara da yüzde 75 tahsilat için yüzde 1, daha yukarısı için yüzde 2 ikramiye verilir (Madde-18).

Her yükümlü o yıla ait belgesini veya makbuzunu saklamak ve arandığı zaman ilgili memurlara bu belgeyi göstermek zorundadır. Her yıl ihtiyar meclisi, köy ve mahallelerindeki yükümlülerin belgelerini kontrol ederler ve yükümlülüğünü bedenen yerine getirmekten kaçınmış olanları “Muhasebe-i Hususiye”ye bildirirler. Bunların yükümlülüğü yüzde 50 fazlası ile nakden ve “Tahsili Emval Kanunu”na göre tahsil olunur. Bu yolla tahsil edilen fazlanın yüzde 10'u ihtiyar meclislerine ikramiye olarak verilir (Madde-19).

Yol parası, bu kanunda belirtilen kalemler dışında başka yere harcanamaz. Yükümlü başına 8 lira olan tahsilatın yüzde 50'si şose ve köprüler için açılacak hesaba yatırılır. Yol vergisinin nakit kısmının yüzde 50'si ise özel idarelere bırakılır. Bu payın yüzde 20'si tahsil masraflarına, yüzde 50'si şoselere, yüzde 30'u da mahalli yollara tahsis olunur (Madde-23).

Yapımı biten yolların bakım ve onarımı nafia bütçesinden karşılanır (Madde-25). Ayrıca milli şoseler üzerinden geçecek araçlardan vergi alınması için yeni bir düzenlemenin ileride yapılacağı belirtilmektedir (Düstur, 3.tertip, c.10/2, 1942:1827-34).

Şose ve Köprüler Kanunu'nun uygulamaya başladığı ilk yıllarda olumlu etkileri görülmüştür. Ancak finansman kaynaklarının yetersizliği nedeniyle istenen gelişme sağlanamamıştır.

Şose ve Köprüler Kanunu, dünyada otomobil çağının açıldığı ve yaygınlık kazandığı yıllarda hazırlanmıştır. Demiryollarının ülke ekonomisinin ana ulaşım ağı olduğuna ve bunun limanlarla olduğu kadar, karayolları ve köprülerle de desteklenmesi gerektiğine inanılmaktadır. Karayolu ve köprü yapımının da bir büyük programla gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir. Fakat bunun nasıl örgütleneceği henüz tasarlanamamıştır. İller arasındaki yolların yapımı o güne kadar yavaş gitmiştir. Yol yapımı için eskiden beri benimsenmiş olan yöntem, yol mükellefiyettir. Yani erkek nüfusun büyük bir bölümünün yerel yolların yapımında çalışması veya çalışmayacaksa bir ücret ödemesidir.

Şose ve Köprüler Kanunu, yol yapımında teknikçe veya örgütlenme yönünden bir hamlenin başlangıcı olmamakla beraber, yol yapımının kişilere doğrudan doğruya yüklenen bir görev olduğu ve yol yapımının yerel çabalarla yürütülmesi anlayışından ayrılarak, bunun büyük çaplı bir kamu hizmeti ve çalışması olacağı anlayışına doğru önemli bir adımı oluşturmaktadır (Kuruç, 1988:30). Köy yollarının yapım ve onarımı ise, Köy Kanuna göre köylülerin sorumluluğuna bırakılmıştır (Barda, 1964:296).

Bu kanun Meclis'te görüşülürken, yapılacak milli yollardan geçen arabalardan belli oranda vergi alınması hükümetçe istenmiş, fakat bu öneri oldukça sert tartışmalara yol açtıktan sonra kabul edilmemiştir (Kuruç, 1988:32).

Nafia Vekaleti, Şose ve Köprüler Kanunu'ndaki hükümlere dayanarak 3.594 km'lik bir yol ağını 45 milyon lira harcama ile gerçekleştirmek üzere üçer yıllık programlar yapmıştır. İller de üçer yıllık yol programları yapmak ve kaynaklarına göre bunları önem sırasına koyarak uygulamak zorundadır (Barda, 1964:296).

Böylece 1929 tarihli kanunla yol ve köprü çalışmaları bir disiplin altına alınmış, planlı ve programlı bir çalışma düzenine girilmiştir. Ancak; 1927-1930 yıllarında dünyayı sarsan ekonomik kriz, ülkemizde de etkisini göstermeye başlamış ve İl Özel İdare'leri bu nedenle çok zor durumlara düşmüş, yol programları büyük oranda aksamıştır. Yol vergisi olarak toplanan para, öncelik sırasına göre, yol, köprü işlerine olduğu gibi öteki bayındırlık işlerine de harcanmıştır (Karayollarımız, 1973:37). Gelir seviyesinin olumsuz yönde etkilenmesi nedeniyle daha sonra yol vergisi miktarı yarı yarıya indirilmiştir.

IV.2. 1930-1940 Döneminde Yol Mükellefiyeti

Bu yılların başında ortaya çıkan dünya ekonomik krizi Türkiye'yi de derinden etkilemiştir. Bu krizin ortaya çıkardığı sorunlar nedeniyle, Türkiye ekonomisi içeri dönerek milli sanayileşme çabasına girmiştir. Bu yeni dönemde Türkiye'nin hedeflediği ekonomik programlarda aksamalar olmuş, ulaşım ve karayolu yapımı da büyük oranda aksamıştır. Bu nedenle ulaşımdaki büyük projeler devlet tarafından üstlenilmiş, ulaşım alanında millileştirmeler de bu dönemde sıkça görülmüştür (Boratav, 1995:297).

Ulaşım alanında 1929-38 yılları arasında devletin demiryollarına ağırlık vermesi nedeniyle bu alanda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu yıllarda 2 bin kilometre yeni demiryolu yapılmıştır. Karayollarında ise yine devletin desteğiyle 3 bin kilometrelik yeni karayolu yapılmıştır. Yine bu dönemde Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki demiryolu hatlarının tamamlanmasıyla bu bölgeler demiryolu ağına bağlanmıştır. Böylece tüm ülke çapında demiryollarında bütünlüklü bir ağ oluşturulmuştur. Demiryolu hatları arasındaki karayolu bağlantılarının kurulmasıyla birlikte, bu bölgelerde ve tüm ülkede iç piyasada bir canlanma olmuştur (Yaşa, 1980:273).

IV.2.1. Şose ve Köprüler Kanunu'nda Değişiklik

Bu dönemde yürürlükte olan 1929 tarihli yasanın, dünya krizinin Türkiye'ye yansımalarına bağlı olarak düşen gelir düzeyinden dolayı, 29 Temmuz 1931 yılında 1882 sayılı kanunla bazı maddeleri değiştirilmiştir. 1 Haziran 1931'den itibaren yürürlüğe giren "1525 Numaralı Şose ve Köprüler Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Tadili Hakkındaki Kanun"u yılda 8 lira olan yol vergisinin nakdi kısmını yüzde 50 oranında azaltarak 4 liraya indirmiştir. Bu değişiklik, özel idarelerin lehine olmuş çünkü, aynı zamanda, Nafia Vekaleti'nin yol vergisi tahsilatındaki payı yüzde 50'den, yüzde 15'e indirilmiş kalan kısmı özel idarelere bırakılmıştır (Berksan, 1951:279).

Bu yeni yasal düzenlemede, yol vergisinin çalışarak ödenmesi gereken kısmı, 4 liraya karşılık gelen 6 güne indirmiştir. Bu oran genel meclisler kararıyla gerekli görülürse altı liraya çıkarılabileceği kabul edilmiştir. Bedeni mükellefiyet bu maddeden çıkarılmıştır. Yükümlülerin çalışacakları yerlerin uzaklıkları ise 12 saatten 10 saate düşürülmüştür (Düstur 1.tertip, c.12, 1931:1086).

Yine bu yasal düzenleme ile, il özel idareleri lehine hükümler getirilmiş, bunun sonucunda yol yükümlülüğünden elde edilen gelirin karayolu yapımı ve onarımı dışındaki başka alanlara kaymasına neden olmuştur. Yol vergisinin başka işlerde kullanılması yol yapım ve bakım programlarını alt üst etmiş, yol çalışmalarını durdurmuştur (Barda, 1964:296). Kanun Meclis'te görüşülürken, toplanan para yörenin sağlık, eğitim ve belediye işlerinde de kullanılacağı belirtilince bazı milletvekilleri bu kanunun yol vergisi kanunu değil de, mahalli hizmetler vergisi kanunu adıyla çıkarılmasının daha doğru olacağını belirtmişlerdir (TBMM ZC, c.3, 1931:382).

Meclis'de 25 Temmuz 1931 tarihli Şose ve Köprüler Kanunu'nun bazı maddelerinin değiştirilmesi için hükümetin verdiği teklif nedeniyle yapılan görüşmede mükellefiyet ve yolların durumu konusunda milletvekilleri farklı görüşler savunmuşlardır. Sinop milletvekili Hulusi Bey, değişikliğin kabul edilmesi halinde yol yapımının duracağını belirttiikten sonra, yol parasının dört liraya indirilmesinin iyi olacağını belirtmiştir. Fakat, bedeni mükellefiyetin tamamen kaldırılmasını yalnızca bedeli yükümlülüğün konmasını isteyen milletvekili, konuşmasında, bedeni mükellefiyetle yaptırılan yollardan kimsenin sorumlu tutulmadığını belirtmektedir. Böylece yolların gelişigüzel yapıldığı ve teknik standartlara uyulmadığı belirtmiştir. Mükellef amele içinden rastgele seçilen bir yol çavuşu gözetiminde yapılan yol çalışması standartlara uyulmadığı için, bir yıl sonra işe yaramaz, harap hale geldiği vurgulanmıştır. Ayrıca, altı veya sekiz gün çalışmak için köyünden çıkan yükümlüye hemen iş verilmediği, böylece çalışacak kişinin tezkere vb. şeyler almak gibi işlerle yaklaşık on, on beş gün kaybettiğini belirtmektedir (TBMM ZC, c.3, 1931:381).

Nafia Vekili Hilmi Bey, yol vergisinin tamamen nakdi olmasının daha iyi olacağını, ancak bedeni mükellefiyeti herkesin para ödeyecek durumda olmadığı ve belirttiği parayı veremeyenlerin yükümlülüklerini bedeni çalışmayla yerine getirebilmeleri olanağını sağladığını, bu nedenle bedeni çalışmanın yeni çıkacak yasada da olması gerektiğini belirtmiştir (TBMM ZC, c.3, 1931:382).

Görüşülen kanun taslağını hazırlayan Erzincan milletvekili Aziz Samih Bey, hükümetin iki yıl içinde aldığı bedelin toplamının sekiz milyon lira olduğunu, toplanan bu paralarla çok sayıda köprü, yol ve çok önemli işler yapıldığını belirtmektedir. Fakat bu verginin halka ağır geldiği, bazı illerin altı lirayı verebilmesine karşın bir çok ilin bu parayı

veremeyeceğini, bu nedenle vergi oranının indirilmesi gerektiğini belirtmektedir (TBMM ZC, c.3, 1931:383).

Şose ve Köprüler Kanunu'nun bazı maddelerinin değiştirilmesinde yol vergisinin çeşitli bölgelerde değişik oranlarda alınması da etkili olmuştur. Yasa tartışılırken 25 Temmuz 1931 günü TBMM'de yapılan tartışmalarda Samsun Milletvekili Ethem Bey: Eskiden beri yol mükellefleri çok sıkıntıda olduğunu, bunu düzeltmek gerektiğini belirtmektedir. Önceki yol kanunu, nakden ödemek isteyen mükellefe 8 lira vermeyi, bedenen yerine getirmek isteyenlere de 10 gün çalışmayı getirmesine rağmen uygulamada İl Genel Meclisleri yetkilerini kullanarak, 8 lirayı, 10 veya 11 liraya çıkardıklarını, hazırlanan başka bir kanunla da yörenin eğitim alanındaki sorunlarını çözmek için mükellef amelenin çalışma süresine üç gün daha eklendiğini, bedel oranının da 14-15 liraya çıkarıldığı, böylece uygulamada yol mükellefiyetinin iki katına çıktığı belirtilmektedir. Bu şekilde verginin ağırlaştığı, dolayısıyla halka taşınması zor bir yük yüklendiği, büyük sıkıntılara neden olduğunu belirtmektedir(TBMM, ZC.c.3, 1931:382).

Bedeni mükellefiyet üçüncü maddede düzenlenmiştir. Buna göre, yol vergisinin bedeni kısmı yılda dört liraya karşılık altı gün ve dört liradan fazla alınacak her lira için birer günlük iş miktarından ibarettir. Ayrıca mükellef amele oturduğu yere en fazla on saat uzaklıktaki bir yerde, il genel meclislerinin kararıyla çalıştırılabilirler.

Bedenen çalışacaklar için, il genel meclislerinde belirlenecek çalışma ayları içinde valinin başkanlığında, ilgili daire başkanlarının katılımıyla yapılacak bir toplantı ile yıllık iş programı hazırlanır.

Yozgat milletvekili Süleyman Sırrı Bey'e göre ise, yol mükellefiyeti iki şekilde verilebilir, beden veya nakdi, oysa uygulamada daha çok nakdi alınmakta, bedeni çalışmaya gelen köylüye yapılacak yol olmadığı söylenerek, yükümlünün vergiyi nakdi olarak ödemeye zorlandığı, böylece halkın çok zor durumda bırakıldığı belirtilmektedir.

Daha sonraki tarihlerde bayındırlık sorunlarının daha iyi yürütülmesi için yeni bir örgütlenmeye gidilmiştir. 1934-39 yılları arasında ulaştırma ve bayındırlık işlerini bir bakanlık altında toplayan "Nafia Vekaleti Teşkilatı ve Vazifelerine Dair Kanun" yürürlüğe girmiştir. Beş yıllık dönemde yasa tasarısı iki kez ele alınmış, ikinci görüşmede yasalaşmıştır (Merdol, 1983:2769). Bu tarihe kadar Nafia Vekâleti, 2 Ekim 1914 tarih ve 561 sayılı nizamname ile kurulan örgütlenme ilkelerine göre çalışmaktaydı. 26 Mayıs 1934 tarih ve 2443 sayılı kanunla Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk bayındırlık örgütü oluşturulmuştur ("Karayollarımız," 1973:37).

Bu kanuna göre Nafia Vekâleti, bakan, bir müsteşar, bir yüksek fen heyeti, bir teftiş heyeti, bir özel kalem müdürü, üç idare reisliği, iki genel müdürlük, bir yüksek mühendis okulu rektörlüğü ile bir nafia fen okulu müdürlüğünden oluşuyordu. Nafia meclisi, müdürler encümeni ve inzibat komisyonu da bu kanunla kuruluyor, taşrada il nafia başmühendislerinin atanmaları da yine nafia vekâletine bırakılıyordu. Bu kanunla Turuk-u Meabir Müdüriyet-i Umumiyesi, Şose, Köprüler ve Bina İşleri Reisliği oldu.

"Nafia Bakanlığı, Teşkilat ve Vazifelerine Dair Ek Kanun"la 14 Haziran 1935 tarihinde örgüt yeniden düzenlendi. Buna göre; Binalar Fen Heyeti ayrılarak "Yapı İşleri Umum Müdürlüğü" kuruldu. Şose, Köprüler ve Bina Reisliği, yapı işlerinin ayrılmasıyla "Şose ve Köprüler Reisliği" ne, ve illerdeki İl Nafia Başmühendisliği de, "İl Nafia

Müdürlüğü” ne dönüştürüldü. Bu yasayla kurulan Şose ve Köprüler Reisliği, 1950 yılına kadar çalışmalarına devam etmiştir. Yine bu dönemde, 22 Haziran 1936 tarihinde çıkarılan İzmir İli Turistik Yolların Yapımı Hakkında Kanun’la İzmir çevresindeki turistik yolların yapım ve bakımının sağlanması yoluna gidilmiştir (Karayollarımız, 1973:38).

Nafia Bakanlığı örgütü, 26 Mayıs 1939 tarihinde yapılan bir kanunla yeniden düzenlendi: Yeni örgüt, merkezde demiryolları ve limanlar inşaat reisliği, su işleri reisliği, şose ve köprüler reisliği, yapı ve imar işleri reisliği, nafia şirket ve müesseseleri reisliği, yüksek fen heyeti, teftiş heyeti birimlerinden oluşmaktadır. Taşradaki örgüt ise, nafia müdürlükleri, milli şose ve büyük köprüler mütaka müdürlüğü ile diğer müdürlükler şeklinde oluşturulmuştur.

Kanunun dördüncü maddesinde şose ve köprü işleri şöyle belirlenmekteydi: Kanunla öncelikle, askerî, ekonomik ve idari bakımdan devletçe gerekli görülen milli şoselerle illerin birinci derecede önemli yol şebekelerinin programlarının hazırlanması, milli şoselerin ve büyük köprülerin yapımı ve sürekli bakımı, illerin yol çalışma programlarının incelenmesi ve onaylanması, il özel idarelerin yaptıracakları bütün yol köprü proje ve keşiflerinin incelenmesi ve onaylanması düzenleniyordu (Karayollarımız, 1973:39). Bu görevler merkezde şose ve köprüler reisliği, illerde nafia müdürlükleri ve milli şose ve büyük köprüler mütaka müdürlükleri tarafından yürütülecektir.

Cumhuriyet döneminde önemle üstünde durulan Trabzon-Erzurum-İran sınırı transit yolunun, yaklaşık olarak 642 km’lik bölümü sürekli olarak bakım altında tutulmuş ve onarılmıştır. Trabzon limanını İran’a bağlayan bu yolun gerek ekonomik ve gerekse askeri önemi büyük olduğundan bakım ve onarım işlerinin daha iyi yürütülebilmesi için, il

nafia müdürlüklerinden ayrı, özerk bir bölge müdürlüğü kurulması öngörülmüştür. Bu amaçla Trabzon ve Gümüşhane illerini içeren, Trabzon-İran sınırı transit yolu birinci mıntıka müdürlüğü ile Kop'tan İran sınırına kadar olan bölgeyi kapsayan, Trabzon-İran sınırı transit yolu ikinci mıntıka müdürlüğü kurulmuştur. Adı geçen bölgeler daha sonra, Trabzon mıntıka müdürlüğü ve Erzurum mıntıka müdürlüğü olarak ayrılmıştır (Karayollarımız, 1973:40).

1931 tarihli kanunun doğurduğu bu duraklamalar yol yapımını ve hedeflenen yol ağının oluşumunu geciktirmiştir. Bu yıllarda yapılan 200'e yakın köprü yanında, İstanbul-Edirne, Ankara çevresi asfaltları, İran transit, Hopa-Borkça, Çanakkale-Balıkesir başta olmak üzere toplam 2.300 kilometre milli şose de yapılmıştır. Bu arada bakanlık, 2.500 kilometre uzunluğundaki çeşitli il yolunun da yeniden yapılması veya onarılması için illere, 65 milyon lira tutarında yardım yapmıştır (BİD, sayı:5, 1936). 1930 yıllarından başlayarak savaş yıllarına kadar toplanan yol vergisi ve yol için harcanan para miktarları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo III: Yol Vergisi ve Yollar İçin Yapılan Harcama (1932-1940)			
Yıllar	Yol Vergisi (Bin TL)	Harcanan Para (Bin TL)	Harcama Oranı (%)
1932	9.509	7.205	75.7
1933	10.309	7.071	68.0
1934	10.786	8.109	75.1
1935	11.335	7.596	67.0
1936	11.715	7.231	61.7
1937	12.425	6.388	51.4
1938	10.997	7.266	66.0
1939	11.107	7.780	70.0
1940	10.917	7.271	66.6
Toplam	99.181	66.520	

Kaynak: Berksan, 1951:335

Tabloda görüldüğü gibi on yıllık bu döneminin son sekiz yılında toplanan 99 milyon 181 bin liralık yol vergisinin 66 milyon 520 bin lirası yol harcamalarına aktarılmıştır. Bu da oran olarak toplam gelirin yüzde 67'sini oluşturmaktadır.

IV.2.2. Bedenî Yükümlülüklerin Uygulanmasına İlişkin Bazı Örnekler

Cumhuriyet Dönemi'nde karayolu yapımı ve finansmanı için elde bulunan tek kaynak yol mükellefiyeti olmuştur. Bu mükellefiyeti verimli hale getirmek ve yol yapım sorununu çözmek sorumluluğu illerdeki ilgili görevlilere verilmiştir. Genel olarak uygulamada bedeni amele gücünden yararlanmak esas alınmıştır. Mükelleflerin yaptıkları işler; yol güzergahında toprak düzeltimi, kayaların temizlenmesi, ihtiyaç duyulan yerlere duvar yapılması, yol için gerekli taşın hazırlanması, taşınması, kırdırılması ve yol boyunca düzeltilmesi, köprü malzemesinin hazırlanması, köprü yapımı ve silindiraj sırasındaki gerekli işlerin yapılması olarak sıralanmaktadır (Nafia İM, Sayı:9, 1935:25).

1930'lu yıllarda yol yapımında uzun süre çalışmış bir mühendis, yol yapımında başarılı olmak için gözlemlerine ve deneyimlerine dayanarak şu önerilerde bulunmaktadır; iyi kurulmuş, tam donanımlı bir mükellef amele şantiyesi, çalışkan bir fen memuru ve enerjik bir şefle yol yapımında başarılı olmamak mümkün değildir. Bunu sağlamak için, öncelikle fen memurunun inşaat mevsiminden iki ay önce çalışacağı yola şefiyle birlikte gitmesi, yapılacak işler belirlemesi, kurulacak inşaat şantiyesini oluşturması gerekmektedir. Fen memuru yapılması gereken esas işlerden, toprak zemin düzenlenmesinin ne kadar olduğunu, gerekli taşın, suyun ve kumun nasıl sağlanacağını, başka alanlardan getirilecekse, mesafeyi ve bunların çalışma yerlerine nasıl getirileceğini, bunun için gerekli iş hacmini yaklaşık olarak önceden belirlemelidir. Buna göre bir çalışma

programını ve işbölümünü yapmalıdır. Artık fen memuru çalışacağı yolu, yaptıracığı işi ve kendisine gerekli amele sayısını belirlemiştir (Nafia İM, Sayı: 9, 1935:29-30).

Yazara göre başarılı bir çalışma için, fen memuru programdaki yazılı iş zamanından dört gün önce şantiye karargahı kurmalı ve çalışmalara başlamalıdır. Şantiye başkanı olan fen memuru gelecek amelesini bilmeli, yaptıracığı işi bütün detayıyla planlamalıdır. Amele postaları peyderpey geldikçe katip mutemet yoklamasını yapmalı, para olarak ödeyeceği belirtilip de çalışmaya gelen ve başkasının yerine bedel olarak çalışmaya gelen varsa bunları geri göndermelidir. Bundan sonra fen memuru ameleleri işe göre gruplara ayırmalı, gelen amelelere hitap etmeli, öncelikle ameleleri şevklendirmelidir. Çünkü ilk temas çok önemlidir. Burada “veciz ve öz Türkçe dil” ile amelelere kanunun ruhu açıklanmalı ve kendilerine iş esnasında firar etme vb. durumların yüzde elli para cezası ile karşılaşılma gibi acıklı durumlar doğuracağı, eğer kanuna ve verilen işe boyun eğerek hareket ederlerse mesailerini çabuk bitirebilecekleri belirtilmelidir. Hatta bu kısa konuşmada “inkılap Türkiye’sinin Cumhuriyet mefhumunu” onların anlayacağı şekilde açıklamalıdır. Bu söylevden sonra şef amelesini alıp iş başına geçmeli, her amele grubunu işinin başına yerleştirmeli, yapacakları işi göstermelidir (Nafia İM, Sayı:9, 1935:35).

Yazar işin yapımı için de düzeltilecek yol güzergahında bulunan zorlu kaya engellerinin kaldırılmasında, amelenin yanına birkaç gündelikçi ve bir miktar dinamit verilerek sorun kolayca çözülebileceğini belirtmektedir. Her mükellef amele grubunun şefliğine bir ustabaşı verilmeli, bu ustabaşılar dinamitin konulacağı yerleri belirlemeli, taş kayalara açılacak delikleri amelelere açtırmalı, açılan deliklere dinamiti veya barutu ustabaşı koymalı ve gerekli tedbirleri aldıktan sonra bunları ateşlemelidir. Bu şekilde zorlu kayaların düzeltilmesi kolayca gerçekleştirilebilir. Köprü ve menfezlere gerekli kum, taş

vb. malzemeyi bulmak ve getirmek mükelleflerin kolayca yapabilecekleri işlerdendir. Taşınacak malzeme de araba ile mükellefiyeti olan köylüye taşıttırılmalıdır (Nafia İM, Sayı:9, 1935:25-26).

Yol boyuna getirilen taşların yol güzergahına serilmesi işini de en verimli şekilde mükellef ameleye yaptırılmasının gerektiğini belirten yazar, verimli bir iş çıkarmak için, onar kişilik gruplara ayrılan mükellef ameleye yapacağı iş paylaştırılmalı ve her grubun yapacağı yol mesafesi sorumlular tarafından işaretlenmelidir. Yola döşenecek taşın seviyesini düzgün tutmak için ip gerilmeli taşlar buna göre döşenmelidir. Taşın ince ve yabancının demirlerinden geçmeyen mucurlarının döşemeye karıştırmamaya dikkat edilmelidir. Bunun için yola taş döşeyen ameleye kürek verilmemeli ve mutlaka yaba kullanılması önerilmektedir (Nafia İM, Sayı:9, 1935: 26-27).

Yazar son bir iş olarak, taşların yola döşenmesi bittikten sonra, silindiraja başlanmasını ve bu işi farklı bir yöntemle gidilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bunun için mükellef ameleye günlük iş vermek yerine, yevmiye ile çalıştırılması daha uygun bulunmaktadır; astar atma , sulama ve silindirajdan sonra banket düzeltme gibi çeşitli işleri, yevmiye ile çalıştırılan mükellef amelelere yaptırılması, bunun için 5-10 kişilik gruplar oluşturulması uygun görülmektedir (Nafia İM, Sayı:9, 1935:28).

Bu açıklamalar çerçevesinde yol yapımıyla ilgili bazı illerde yapılan çalışmalar, Bayındırlık İşleri Dergisi'nde şöyle sıralanmaktadır: Amasya ilinden gelen 1938 tarihli yol yapımı ve onarımıyla ilgili raporda, mükellef amele ile Çeltek-Merzifon-Gümüşhacıköy'de on tane betonarme menfez, Amasya-Mecitözü yolunda 3 km. yolun toprak düzeltmesinin yapıldığı belirtilmektedir. Merzifon-Çeltek ve Merzifon-Gümüşhacıköy yolunda bir yıl

İNinde 6.000 bedeni mükellef ile 10.000 metreküp taş kİrdırılmış, kum hazırlatılmıştır. Dört silindir makinesiyle 11 km. yol tamiratı yaptırılmış ve aynı yolda on iki metre açıklığında on tane betonarme menfez ayrıca iki adet tamirat evi yaptırılmıştır. Mükellef amele dışında silindiraj masrafiyla beraber toplam 4.400 lira da para harcanmıştır (BİD, Sayı:8, 1939:54).

Aynı raporda, Amasya-Mecitözü yolunda ağlayan köprüsünün genişletilmesi, kargir korkulukların sökülüp yerine demir korkuluklar yapılması ve üzerinin parke kaldırım döşenmesi, İin 1.725 lira harcanmıştır. Bu köprünün yanındaki sel deresi şoseye zarar verdiğinden, dere yatağını değiştirmek İin 200 mükellef amele çalıştırılmıştır. Amasya-Yozgat yolunda bir yıl İinde 800 mükellef amele çalıştırılarak 3 km. yolun toprak zemini düzeltilmiş, bütün yollar üzerindeki ahşap köprü ve menfezlerin tamiri yapılmıştır (BİD, Sayı:8, 1938:53-54).

Yazının devamında Samsun-Amasya-Tokat yolunda beş tane betonarme menfez yaptırıldığı ve 2.260 lira harcandığı belirtilmektedir. şehir İinde yapılan yol İin yapılan masraf toplam olarak 15.820 lira olmuştur. Bunun dışında 2.000 bedeni mükellef istinat ve rıhtım duvarlarına gerekli olan taş, kum hazırlanmasında ve yolun yapımında çalıştırıldığı kaydedilmektedir (BİD, Sayı:8, 1939:53-54).

Konya ilinde yapılan yol çalışmasını gösteren raporda 1938 İin, bir yıllık sürede yollar üzerinde yapılan çalışmalarda, bedeni mükellefiyetler şöyle belirtilmiştir; Konya-Akşehir yolunun inşaatında 22 mükellef ameleye, 176 metreküp ham taş kİrdırılmıştır. Konya-Ankara yolunda 6.332 metre yol yapımı İin 335 mükellef amele çalıştırılarak 1.576 metreküp ham taş kİrdırılmış ve yola blokaj döşenmesi İiş

yaptırılmıştır. Konya-Sille yolunda 163 mükellef amele çalıştırılarak 774 metreküp ham taş kırılmış, 264 metreküp ham taş ocakta hazırlanmış, 180 metreküp ham taş yola getirilmiş ve 456 metreküp taş da yola döşenmiştir. Konya-Beyşehir yolunda 49 mükellef amele çalıştırılarak 392 ham taş kırılmış (BİD, Sayı:8, 1939:48), aynı yolun Altunapa merkezi bölümünde buradan sağlanan 200 mükellef amele çalıştırılarak 2.491 metreküp taş döşenmiş, 272 metreküp taş kırılmış ve 336 metreküp toprak düzeltimi yapılmıştır. Yine aynı yolun Hacı Osman Bayırı 267 mükellef amele çalıştırılarak yol meyili azaltmak için toprak kazılarak yol zemini düzeltilmiştir. Ayrıca bu yolun Kızılviran denilen yerde 337 mükellef amele ile yol yapımı tamamlanmıştır (BİD, Sayı:8, 1939:52).

Akşehir-Reşadiye yolunda Akşehir ilçesinden 1.362 mükellef amele çalıştırılarak 27.852 metreküp taş ve toprak düzenlemesi yaptırılmıştır. Akşehir-Afyon yolunda 172 mükellef amele ile yol yapımı, tamirata, taş kırma ve yola taşıtırma, toprak düzenleme işi yaptırılmıştır. Akşehir-Ilgın yolunda 578 mükellef amele ile yol tamirata yaptırılmış, 1.815 metreküp taş ve toprağın yol güzergahında düzeltilmesi, 930 metreküp ham taş yola nakledilmiş ve bunun 896 metreküpü kırılmış ve 3 ahşap köprünün tamirata yaptırılmıştır. Akşehir-Karaağaç yolunun yapımında 49 mükellef amele ile yol onarımı, güzergahın düzenlenmesi sağlanmış ve 9 metreküp kuru duvar yaptırılmış, bir ahşap köprünün tamiri yaptırılmıştır (BİD, Sayı:8, 1939:47-48).

Cihanbeyli-Konya yolunda Cihanbeyli kazasından 381 mükellef amele getirilerek 7.620 metreküp taş ve toprak yol güzergahında düzeltilmiştir. İçeri-Çumra-Konya yolunda Çumra kazasından 598 mükellef amele getirilerek yol yapımında çalıştırılmış, yine Çumra'dan getirilen 360 mükellef amele ile Çumra-İçeri-Konya yolunda taş kırma ve yola serme, yol güzergahının düzeltilmesi işleri yaptırılmıştır. Karaman-

Ermenek yolunda Karaman'dan getirtilen 1.120 mükellef amele ile yol yapımı gerçekleştirilmiştir. Karaman-Mut yolunda tamirat ve yol yapımı için yine Karaman'dan 45 mükellef amele çalıştırılmıştır (BİD, Sayı:8, 1939:49).

Karaman-Ermenek yolunda, Karaman-Hadım-Ermenek'ten getirtilen 3.037 mükellef amele çalıştırılmış, 26.484 metreküp toprak kazdırılarak yol güzergahının düzeltilmesi, 17.221 metreküp kayanın yoldan temizlenmesi, 9.676 metreküp taşlı toprak kazdırılması tamamlanmış ve 17 adet köprü ve menfez yaptırılmıştır. Hadım-Ermenek yolunda Hadım kazasından getirtilen 1.925 mükellef amele çalıştırılarak 24.783 metreküp toprak kazdırılmış, 3.442 metreküp taş ve toprağın yola serilmesi, 7.226 metreküp kayanın kazılıp düzeltilmesi ile 10 adet kuru duvar ayaklı menfez yaptırılması gerçekleştirilmiştir. Hadım-Bozkır yolunda Hadım kazasından 273 mükellef amele ile yolun gerekli tamiri yapılmıştır. Hadım-Aladağ yolunda da yine Hadım'dan getirtilen 241 mükellef amele ile yol tamirâtı yapılmıştır. (BİD, Sayı:8, 1939:53-54).

Konya-Ankara yolunun tamirâtı için 50 mükellef amele Konya'dan getirtilerek yapılmıştır. Konya Yeni Meram yolunda 510 mükellef amele çalıştırılarak 7.146 metreküp toprak düzeltme 1.072 metreküp ham taş kırdırılmıştır. Yine Konya-Sille yolunun başka bir bölümünde 209 mükellef amele ile yol yapımı ve tamirâtı gerçekleştirilmiştir. Konya-Karapınar yolunda, 3 mükellef ameleye tamirâtı yaptırılmıştır. Ereğli-Hortu-Aksaray yolu Karapınar kazasından sağlanan 734 mükellef amele ile 14.414 metreküp taş ve toprak düzeltimi yaptırılmıştır. Ereğli-Alanark inşaatında Ereğli kazasından 292 mükellef amele getirtilerek 1.570 metre kanal yapımı, 3.381 metreküp küskülü kaya düzeltilmesi ve 3.003 metreküp sert toprak düzeltilmesi yaptırılmıştır (BİD, Sayı:8, 1939:52).

Yine raporda verilen bilgiye göre Konya ilinde, Bozkır-Seydişehir yolunda Bozkır kazasından getirilen 4.352 mükellef amele ile 7.542 toprak kazdırılmış, 18.370 metreküp ham taş hazırlanmış bunun bir bölümü taşıtılmış, kırdırılmış ve yol kenarına döşettirilmiştir. Seydişehir-Bozkır yolunda Seydişehir'den getirilen 382 mükellef amele ile 798 metreküp ham taş kırdırılmış ve yol güzergahına taşıtılmıştır. Ilgın kazası mükellef amelesinden 115 amele çalıştırılarak Bolhasan kanalında 2.300 metreküp toprak kazdırılması işi yaptırılmış ve aynı kanalda çalıştırmak üzere Kadınhan kazasından 14 amele getirilmiştir (BİD, Sayı:8, 1939:53-54)

Balıkesir ve Adana çevresinden gelen raporlarda ise mükellef amele ve yola yapılan parasal harcamalar birlikte verilmiştir veya mükellef amele günlük ücret karşılığı çalıştırılarak yol çalışmaları yürütülmüştür. Bayındırlık İşleri Dergisi'nde yayınlanan bu iki raporda 1938'de yol yapımıyla ilgili yapılan çalışmalar şöyle sıralanmıştır:

Balıkesir-Bandırma yolunda 314 kişiden oluşan "amele postalarının" sürekli çalıştırılmasıyla 2.022 metreküp toprak kazdırılmış ve 649 metreküp ham taş yol kenarında hazırlanmıştır. Beş adet köprü ve menfez yaptırılmış, bu işte çalışan mükellef ameleye toplam 1884 lira verilmiştir. Bandırma-Erdek yolunda 93 mükellef amele çalıştırılarak 1080 metreküp taş kırdırılmıştır. Balıkesir-Sındırgı yolunda 1970 lira toplam ücretle 295 mükellef amele çalıştırılarak 300 metreküp taş ocakta hazırlattırılmış, 1630 metreküp kazı ve 6400 metreküp malzeme ile yol düzeltilmesi yaptırılmıştır. Sındırgı-Akhisar yolunda toplam 996 liraya mükellef amele çalıştırılarak, 2.800 metreküp yol güzergahının kazdırılması ve 2.002 metreküp malzeme ile yol düzeltilmesi yaptırılmıştır. Balıkesir-Edremit-Akçay yolunda toplam 1134 lira ile mükellef amele çalıştırılarak, 3.900 metreküp toprak kazdırılmış, 2.200 metreküp kum hazırlanmış taşıtılmış ve yola serdirilmesi işi

yaptırılmıştır. Güngörmez-İvrindi-Korucu-Bergama yolunda 638 mükellef amele ile 8.0036 metreküp yol güzergahında kazma işi yaptırılmış 5.321 metreküp malzemenin yola düzeltilmesi sağlanmış ve 3.828 lira harcanmıştır. Balıkesir-Kepsüt-Dursunbey yolunda 1.782 lira ile 297 mükellef amele çalıştırılarak yol tamiri ve yapımı sağlanmıştır. Gönen-Balya yolunda 552 lira harcanarak 92 mükellef ameleye 1.300 metreküp malzeme ile yol güzergahı düzeltilmiştir (BİD, Sayı:11, 1939:41-42-43).

Adana ve çevresinde aynı tarihte yapılan yol çalışmalarını belirten raporda ise mükellef ameleye yaptırılan işler şunlardır; Bahçe-Yarbaşı ve Kanlıgeçit-Haruniye-Ilıca yollarında 36.000 metre yerin düzeltilmesi mükellef ameleye verilen para da dahil olmak üzere toplam 11.069 lira 50 kuruş harcanmıştır. Karsantı-Eğner yolunda 2.600 metre yerin toprak düzeltimi yapılmış bir menfez tamir ettirilmiş, mükellef ameleye verilen para da dahil, bu yol için toplam 3.883 lira ve 13 kuruş harcanmıştır. Adana-Karaisalı yolunda 45.000 metre yerin toprak düzeltilmesi ve dört menfez yaptırılmış, bu işler için mükellef ameleye verilen para da dahil olmak üzere toplam 4.597 lira ve 80 kuruş harcanmıştır. Akköprü-Pozantı-Gülek yolunda 27.000 metre yerin toprak düzeltilmesi, 11 menfez yaptırılması, 56 metreküp duvar yaptırılmış, bunun için mükellef ameleye verilen para da dahil olmak üzere toplam 9.592 lira ve 93 kuruş harcanmıştır (BİD, Sayı:11, 1939:39).

Osmaniye-Toprakkale-Ceyhan yolunda 17.000 metre yerin toprak düzeltilmiş, 14.000 metrelik güzergaha yeni toprak serilmiştir. Bunun için mükellef amele ücreti de içinde olmak üzere 6.525 lira ve 93 kuruş harcanmıştır. Dört Yol-İstasyon ve Dört Yol-Erzin yolunda 20.600 metre yerine toprak düzeltilmiş, bunun için mükellef amele ücreti de dahil 4.005 lira ve 1 kuruş harcanmıştır. Ceyhan-Kadirli yolunda 15 metrelik yerin toprak düzeltimi yaptırılmış, bu iş için, mükellef ameleye verilen ücretle

birlikte toplam 63 lira harcanmıştır. Kadirli-Kozan yolunda 1619 metrelik yerin toprak düzeltmek için mükellef amele ücreti de dahil 7.176 lira ve 71 kuruş harcanmıştır. Kozan-Feke yolunda 5.000 metre yerin toprak düzeltilmesi, dört menfez yaptırılması için, mükellef amele ücreti de dahil olmak üzere toplam 9.393 lira ve 7 kuruş harcanmıştır. Feke-Kozan yolunda 30.000 metre yerin toprak düzeltimi bir menfez tamiri için mükellef amele ücreti de dahil olmak üzere toplam 7.840 lira ve 85 kuruş harcanmıştır. Sayimbeyli-Kayseri yolunda 39.190 metre yerin toprak düzeltimi ile bir menfez tamiri için mükellef amele ücreti de içinde, toplam 12.391 lira ve 2 kuruş harcanmıştır (BİD, Sayı:11, 1939:40).

Mükellefin yoğun çalıştırılmasına rağmen, teknik yöntem ve malzemenin pek kullanılmadığı bu dönemlerde kaydedilen yol uzunluğu beşer yıllık sürelerde oldukça ağır ilerlemiştir. Bu dönemde devletin bayındırlık işlerine fazla kaynak ayırmaması, ulaşım ağının kurulmamasının başta gelen nedenlerinden biri olmuştur. Yol uzunlukları beş yıllık dönemlere göre şöyledir:

Tablo IV- 1925-1947 Döneminde Karayolu Uzunluğundaki Artış	
Yıl	Uzunluk (km)
1925	18 368
1930	19 671
1935	21 239
1940	23 292
1945	26 542
1947	27 390

Kaynak: Karayollarımız, 1973: 241.

IV.3. Dönemin Hükümet Programlarında Bayındırlık ve Yol Sorunu

Yol Vergisi'nin uygulandığı dönemler Türkiye'de kentleşme oranının düşük olduğu yıllardır. Türkiye nüfusunun dörtte üçü köylerde yaşamaktadır. Bu nedenle dönemin hükümetleri vergi oranlarını belirlerken ve uygularken kırsal kesimde yaşayanların durumlarını göz önünde bulundurmaya zorunda kalmışlardır.

Bu dönemde kurulan Cumhuriyet hükümetleri de yol yapım sorununu çözmeye çalışmışlardır. 2 Ekim 1930 tarihinde kurulan dördüncü İnönü Hükümeti programında, vatanın imarına ve ulaşımına önem verileceğini, demiryolu hedeflerinin büyük oranda gerçekleşmekte olduğu belirtilmektedir. 9 Mayıs 1931 tarihinde kurulan Beşinci İnönü Hükümeti programında, memleketin imarı ve iktisadi durumun bir an önce düzeltilmesinin hükümetin en fazla üzerinde durdukları konulardan biri olduğu belirtilmiştir. 7 Mart 1935 tarihinde kurulan, altıncı İnönü hükümet programında ise demiryolu, rıhtımlar ve limanların devlet elinde bulunmasının faydaları belirtildikten sonra, nakliyede ucuz ve ekonomik işletmeye dikkat edileceği belirtilmiştir (Arar, 1968:55-65)

8 Kasım 1937 tarihinde kurulan Celal Bayar Hükümeti programında, yollar için kasabalarda ulaşımın sağlıklı yürütmesi için çalışılacağı belirtilmektedir (Arar, 1968:71). Demiryolunun ise yapılan ve satın alınanlarla beraber 7 bin km'ye ulaşıldığı, demiryolu hatlarının yakın gelecekte 10 bin km'yi bulacağı belirtilmektedir (Arar, 1968:102-103). Karayollarından 652 km'lik İran transit yolunun tamamlanamayan 100 km'lik kısmını tamamlanacağı, ülkede başlanmış veya başlanacak asfalt yolların, köprülerin ve diğer genel ve il yollarının yapımı için bir plan hazırlanacağı belirtilmektedir. Bu konuda Şose ve Köprüler Kanunu'nda değişiklikler yapılacağı belirtilmektedir (Arar, 1968:104).

Bütün çalışmalara rağmen tamamlanan yollar, komşu Balkan ülkeleriyle karşılaştırıldığında ülkemizin bu konuda oldukça geri kaldığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda hem kilometreye düşen yol, hem de nüfusa düşen yol oranları birlikte verilmiştir.

Tablo V- Balkan Ülkelerinde Karayolunun km ² ve Nüfusa oranı (1938)		
Ülkeler	1.000 km ²	10.000 nüfusa düşen yol
Macaristan	683 km ²	402 km.
Yugoslavya	157 km ²	28 km.
Bulgaristan	149 km ²	28 km.
Türkiye	49 km ²	27 km.

Kaynak: Tütengil, 1961: 25.

27 Ocak 1939'da kurulan Refik Saydam Hükümeti programında, demiryolu yapımına Cumhuriyet devrinin çizdiği büyük program dairesinde devam edileceği belirtilmektedir.

V. BÖLÜM: YOL MÜKELLEFİYETİ UYGULAMASININ SONA ERMESİ

V.1. İkinci Dünya Savaş ve Sonrasında Yol Sorunu

Savaşın sonlarına kadar sürdürülen çalışmalar, demiryollarının bağlayıcı niteliği ve askeri ihtiyaçları karşılama derecesine göre “zorunlu” olarak kabul edilen yollar ile sınırlı kalmıştır. Bu dönemdeki finansman kaynaklarının sınırlılığı, demiryolu yapımına ağırlık verilmesi, kullanılan teknolojinin yetersizliği, bu alandaki yasal düzenlemelerin yetersizliği yanında idari yapılanmanın elverişsizliği, karayolu çalışmalarını olumsuz yönde etkileyen faktörler olmuştur. Sonuçta, ülke düzeyinde sürekliliği olan, yerleşim birimlerini birbirine bağlayan bir yol ağı oluşturulamamıştır.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra devletin yol politikasında anlayış değişikliği olmuştur. Savaş dolayısıyla yol yapımı, savaş gerekleri göz önüne alınarak planlanmıştır. Yol çalışmaları savunma stratejisi gereklerine uygun biçimde yürütülmüştür. Bu amaçla da 1941 yılında Nafia Birlikleri adı altında yol yapım ve onarım birlikleri kurulmuştur. Bu birlikler, işlerin önemi ve önceliğine göre çeşitli bölgelerde çalıştırılmıştır. Bunlar daha sonraları bayındırlık birlikleri adını alarak 1945 yılına kadar çalışmalarını devam ettirmişlerdir (Karayollarımız, 1973:40).

Bu yeni değişikliğe paralel olarak yol çalışmasını daha iyi yürütmek için, İstanbul, Tekirdağ, Kırklareli, Edirne, Kocaeli illerini kapsayan bir Kocaeli ve Trakya Yolları İnşaat Müdürlüğü, Hatay, Seyhan, İçel illerini ve bu illeri Niğde üzerinden Ankara’ya bağlayacak yolları kapsayan bölgede, Güney Yolları İnşaat Müdürlüğü

kurulmuştur. 1943 yılında, Trabzon ve Erzurum mıntika müdürlükleri birleştirilerek, Yukarı Doğu Bölgesi Mıntika Müdürlüğü adını almış, Kocaeli ve Trakya Yolları İnşaat Müdürlüğü'nün adı Şose ve Köprüler İstanbul Mıntika Müdürlüğü olarak değiştirilmiş, Güney Yolları İnşaat Müdürlüğü'nün adı ise, Şose ve Köprüler Mersin Mıntika Müdürlüğü olmuştur (Karayollarımız, 1973:40).

Bütün bu çabalara rağmen yol yapımına yeterli kaynak ayrılmadığı için, savaş süresince yollar yeniden yıpranmıştır. Yolları iyileştirmek amacıyla 1943 yılında yol mükellefiyeti yasası yeniden düzenlenmiş ve yol vergisi iki katına çıkartılmıştır.

Yol parasının iki katına çıkarıldığı sırada yapılan Meclis görüşmelerinde, İzzet Arukan'ın belirttiğine göre; yol vergisi yükümlülerinden yılda toplam 11 Milyon 268 bin TL gelir elde edilmekte ve bunun, 1 Milyon 704 bin TL'si Bayındırlık Bakanlığı'na, 5 milyon 247 bin TL'si ise il özel idarelere verilmektedir. İzzet Arukan kanunu sunarken yaptığı tahminlere göre, verdiği önergenin kabul edilmesi durumunda yol vergisinden elde edecek toplam gelir 18 milyon 780 bin liraya çıkacaktır. Bayındırlık Bakanlığı'nın payı 2 milyon 817 bin TL, yol işlerine harcanacak para ise 11 milyon lira olacaktır. Yol parasının iki katına çıkarılmasıyla, 1944'te toplanan yol vergisi de yaklaşık olarak iki katı artarak, milletvekilinin yaptığı tahmini geçerek, 24 milyon 161 bin lira olmuştur (Ören, 1990:52).

Yol vergisinin arttırılması için Meclis tartışmalarının yapıldığı 21 Mayıs 1943 günü verginin arttırılması isteklerine karşı sert bir muhalefet de vardır. Bütçe komisyonu, yasanın kaldırılması, modern vergi sistemine geçilmesi ve yeni kaynaklar yaratılmasından yanadır. Yeni konacak vergiler ile yol sorununun çözülmeyeceği, daha önce yapılmayan yolların bu dönemde de yapılmayacağı belirtmiştir (TBMM Z.C, c.1, 1943:130).

Dönemin Nafia Vekili, bütçe komisyonuna karşı, savaştan önce yapılan yol çalışmalarının, toplanan 6-7 milyon vergiye karşın oldukça verimli olduğunu, illerin yol çalışmasını yapamadığını, sadece varolan yolların ulaşımına uygun şartlarda tutmakla uğraştıklarını belirtmiştir. Devamla yol yapım maliyetinin üç buçuk kat artması nedeniyle toplanan para ile planlanan işlerin yapılamadığını belirtmiştir. Bu şartlarda yeni yol yapmak yerine var olanların bakımının dahi yapılamayacağını bu nedenle yeni bir yasal düzenlemenin zorunlu olduğu belirtilmiştir (TBMM Z.C, c.1, 1943:125).

Bu tartışmalar sonunda, Şose ve Köprüler Kanunu'nun birinci maddesi 1 Haziran 1943 tarihli yasayla değiştirilmiş, yol vergisi oranları yüzde 50 arttırılmıştır. Kabul edilen yeni oranla verginin nakden ödenen kısmı 4 liradan 8 liraya çıkarılmıştır. Bundan iki yıl sonra yaşanan ekonomik sorunlar nedeniyle, 1 Haziran 1945 tarihli 4751 sayılı kanunla verginin nakden ödenen kısmı yeniden 4 liraya düşürülmüştür. İl genel meclisleri 4 lirayı en fazla 6 liraya çıkarabilecektir. Bedenî Yol Vergisi ise 4 liraya karşılık, 6 gün ile sınırlandırılmıştır (Gürel, 1971:3). Bu yıllara ilişkin gelir rakamları aşağıdaki tabloda görülmektedir. Toplanan yol parasının başka alanlara harcanması bu dönemde de devam etmiştir. Aşağıdaki tablo bu harcamaları yıllara göre vermektedir.

Tablo VI- Yol Vergisi ve Yollar İçin Yapılan Harcama (1941-1947)			
Yıllar	Yol Vergisi (Bin TL)	Harcanan Para (Bin TL)	Harcama oranı (%)
1941	9.997	7.994	79.9
1942	10.485	6.900	65.8
1943	21.428	14.996	69.9
1944	24.161	14.411	59.6
1945	17.241	8.859	51.3
1946	31.027	13.811	44.5
1947	28.723	18.601	64.6
TOPLAM.	143.062	85.552	

Kaynak : Berksan, 1951:335.

Tabloda görüldüğü gibi, 1941-47 döneminde 143 milyon 62 bin lira yol vergisi toplanmış ve bunun 85 milyon 552 bin lirası yollara harcanmıştır. Toplanan paranın önemli bir bölümü yolların dışındaki harcamalara gitmiştir. Savaş ve sonrası dönemde yol vergisi toplamında, 1930-40 dönemine oranla gözle görülür bir artış olmasına karşın, yollara yapılan harcamalarda yüzde 7'lik bir azalma olmuştur.

Ayrıca bu yıllarda uygulanmakta olan varlık vergisi yükümlülüklerinden vergilerini ödemeyenler de Aşkale'deki bir kampta toplanmış ve bunlar yol işlerinde çalıştırılmışlardır. İran-Trabzon transit yolunda kar temizlenmiş, sonra da Erzurum-Sivas yolunda toprak kazıp taş kırmışlardır (Akar, 1999:115).

V.2. Karayolu Yapımına İlişkin Yeni Politikalar

İkinci Dünya Savaşı ve sonrası, Türkiye için ekonomik ve siyasi açıdan bir dönüm noktası olmuştur. Ulaşımında motorlu taşıtların çoğalarak gelişimi, bu taşıtların akımını sağlayacak yol ağlarının da gelişmesi zorunluluğunu getirmiş, aynı zorunluluk, ulusal ekonomimiz, ulusal güvenliğimiz açısından da önem kazanmıştır. Eğitim ve sağlık hizmetlerinin yurdun her köşesine götürülmesi, uluslararası ilişkilerimiz, sosyal ve ulusal bütünlüğümüz, iç ve dış turizmimiz bakımından, karayolu ağı, ülkemizde kendisini bir gereksinim olarak duyurmaya başlamıştır.

Bütün bu etkenler ülkede varolan yol ağının çağdaş standartlara yükseltilmesini ve yeni tekniklerle yeni yollar yapılarak yol ağının geliştirilmesini ve bu amacı gerçekleştirecek bilgilerle donanmış yeni bir politika ve yeni bir örgütü gerektiriyordu (Karayollarımız, 1973:40).

Savaş sırasında askeri amaçlarla da olsa yeni yollar yapılmış, bazı yollar ağır araçların işleyebileceği duruma getirilmiştir. Yolların savaş sonrası gelişme seyri izlenen ekonomik politikalara bağlı olarak değişmiştir. Türkiye, savaş sonrasında, dış yardım arama çabasına girmiştir. Türkiye'ye önce Truman Doktrini, sonra da Marshal Planı çerçevesinde çeşitli yardımlar yapılmıştır. Bu yardımların başlamasıyla birlikte stratejik yol yapım konusu önem kazanmıştır. Yapılan bu yardım çerçevesinde gelen iş makineleri ve satın alınanlarla beraber, 1947'den itibaren makineli yol yapma devrine girilmiştir. 1948'de Makineli yol yapma hem ülke genelinde yaygınlaşmış hem de yol yapımı oldukça hızlanmıştır. Bu devirden önceki kazmalı devire göre karayolunda hem nitel hem de nicel olarak çok büyük değişiklik kaydedilmiştir. Karayolu örgütünün kurulmasıyla bu yükseliş süreklilik kazanmış, karayollarının temelleri böylece atılmıştır (Berksan, 1951:465).

6 Haziran 1945 yılında çıkarılan, şose ve köprüler kanununa ek kanunla, yol vergisinin paralı kısmı 4 lira olarak belirlenmiştir. Bu miktar il genel meclisleri kararıyla en fazla 6 liraya kadar çıkarılabileceği öngörülmüştür ("Karayollarımız," 1973:40).

Bu dönemde yol vergisi tartışmaları sürerken bir yandan da yolların yapımına devam edilmiştir. 1947-48 yılları, karayollarının yetersizliğinin ülke ekonomisinin gelişmesini engellediği yıllar olmuştur. Bu yıllardan itibaren yabancı uzmanların da yardımıyla, hükümet ciddi bir çalışma içerisine girmiştir. Özellikle 1948 yılı, karayolları alanında yeni politikanın uygulandığı, önemli gelişmelerin kaydedildiği bir yıldır. Bir araştırmaya göre, 1949 yılında tüm karayolu uzunluğu 21.638 km olarak (Kerwin,1948-49:167) verilmesine karşın bakanlık ve diğer kaynaklarda belirtilen uzunluk daha fazladır. Bayındırlığın verdiği yol uzunluğu yaklaşık olarak bunun iki katıdır,-Bkz. Ek 2, Harita: II-

bu kaynakta 43.500 km. olarak verilen yolların nitelikleri de belirtilmektedir. 1950 yılı verilerine göre, yolların uzunluğu ve yol nitelikleri ise şöyledir:

Tablo VII-Devlet ve İl Yollarının Durumu (1950)	
Yol Ağının Nitelikleri	Yol Uzunlukları
Beton ve Parke	189 kilometre
Asfalt Kaplama Yol	1.393 kilometre
İyi Makadam	10.692 kilometre
Stabilize	2.830 kilometre
Bozuk Makadam	7.275 kilometre
Köprülü Tesviye	3.444 kilometre
Köprüsüz Tesviye	7.154 kilometre
Araba Yolu	10.198 kilometre
Patika	1.728 kilometre

Kaynak: Tuncer ve Şen, 1999:387.

Bu yolların, 24.306 kilometrelik bölümünü devlet yolları, 22.774 kilometrelik bölümünü ise il yolları oluşturmaktadır.

Karayolu sorununa bakış açısının değişmesinde, Amerikan Federal İdaresi Yolları Genel Müdür Yardımcısı M. G. Hilts'ın, Türkiye'ye gelerek dört aylık bir incelemeden sonra 26 Şubat 1948'de hazırladığı "Türkiye'nin Yol Durumu" başlıklı raporu Bayındırlık Bakanlığı'na sunması önemli rol oynamıştır (Tuncer ve Şen, 1999:385). Rapor yol yapımı ve finansmanına ilişkin olarak çeşitli önerilerde bulunmuştur. Bu arada 1947 yılından itibaren Amerika, dış yardımlar çerçevesinde karayolları yapımına yardım etmeye başlamıştır. Bu yardım, önce Askeri Yardım Heyeti tarafından, daha sonra da İktisadi İşbirliği Örgütü (ECA) aracılığıyla sürdürülmüştür. Ayrıca bütçeden karayollarına ayrılan pay ve ödenekler de bu yıldan sonra arttırılmıştır (Ören, 1990:57).

Hilts raporu olarak bilinen bu raporda izlenecek yol politikasına yönelik önerilere yer verilmektedir. Bu raporda, iyi planlanmış bir ulaşım sisteminin, ülkenin bağımsızlığı, güvenliği ve ekonomisi için taşıdığı önem vurgulanmaktadır. Buna göre, uzun vadeli bir yol ıslah programının ve yeterli bir devlet yolları sisteminin işletilmesi için doğrudan doğruya bayındırlık bakanına karşı sorumlu bir yollar genel müdürünün yönetiminde, tüzel kişiliği olan bağımsız bir karayolları örgütü kurulması öngörülmüştür.

Hilts Raporu Türkiye yollarının finansmanını da düzenlemiş ve bir yollar fonunun oluşturulmasını önermiştir. Buna göre, Maliye Bakanlığında, Yollar Genel Müdürlüğü'ne ayrılan, her türlü gelirin toplandığı bir "Yollar fonu" oluşturulmalıdır. Yollar için ayrılan bütün gelirler bu fona aktarılmalı, verginin toplanma masrafları düşüldükten sonra yüzde 50'si devlet yollarına harcanmalıdır. Geriye kalan yüzde 50'si de her yıl Yollar Genel Müdürlüğü'nün uygun gördüğü ve onayladığı yol programlarına harcanmak üzere il özel idarelerine ayrılmalıdır. Genel bütçeden devlet yollarına harcanmak üzere her yıl bakım için 10 milyon, yapım ve onarım için ise 15 milyon lira ayrılmalıdır. Motorlu taşıtlardan alınan gümrük vergileri, yollar fonuna aktarılmalı, taşıtlardan alınacak diğer vergiler de bu fona yatırılmalıdır (Karayollarımız, 1973:45). Böylece yolların yapım ve onarımı için yeni finansman kaynakları oluşturulmak istenmektedir.

Raporda sözü edilen genel müdürlüğün kurulması için gerekli hazırlıklar başlatılmış ve bu amaçla bir tasarı hazırlanarak 1950 yılında yasalaşması sağlanmıştır. 1 Mart 1950'de yürürlüğe giren bu yasa ile Şose ve Köprüler Reisliği, Karayolları Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür.

Yasanın gerekçesinde yol konusuna verilen önem şu şekilde belirtilmiştir: Yurdun önemli ihtiyaçlarından birisi; önemli bölge ve merkezleri; demir, deniz ve hava istasyonlarını birbirine bağlayan, motorlu taşıtların her mevsimde gidiş ve gelişine elverişli bir yol ağının oluşturulmasıdır. “Milli ekonomimiz, milli güvenliğimiz; böyle bir yol ağının bir an önce kurulmasını zorunlu hale getirmektedir. Bu nedenlerden dolayı Türkiye yol davası artık bir ihtiyaç, bir zorunluluk değil yaşamsal ve milli bir dava özelliğini kazanmıştır” (Tuncer ve Şen, 1999:385).

17 Mart 1943'te kurulan ikinci Saraçoğlu Hükümeti programında ise, yol, su, köprü, demiryolu ve iskeleler için belirlenen programın uygulanacağı belirtilmektedir. 16 Ağustos 1946 tarihinde kurulan Recep Peker Hükümeti programında, yurdun yol sorununun esaslı bir iş olarak ele alınacağı, bu işi başarmak için demiryolu yapımında olduğu gibi ciddi ve programlı bir çalışmanın yapılacağı belirtilmektedir. Bu programda, yeni yollar yapılırken eskiden yapılmış yolların da işler hale getirileceği, bu yolların bakımı için yeni tekniklerin esas alınacağı vurgulanmaktadır (Arar, 1968:185).

13 Ekim 1947'de kurulan Hasan Saka Hükümeti programında, milli ekonomide bir taraftan yolların, diğer taraftan limanların önemli olduğunu, bu nedenle memleketin her tarafını birbirine bağlayan ana demiryolu ağını tamamlamaya ve yolların son bulduğu limanları bir an önce yapmaya çalışılacağı belirtilmektedir. Ayrıca yolların en yeni tekniklerle ve makineli araçlarla yapılacağı belirtilmektedir (Arar, 1968:195). 18 Haziran 1948'de kurulan ikinci Hasan Saka Hükümeti programında ise, II. Dünya Savaşı'nın yarattığı sıkıntılar nedeniyle bazı alanlara yatırım yapılmadığı belirtildikten sonra, bayındırlık alanındaki biriken bu sorunların da kaynakları zorlamadan çözüleceği kaydedilmektedir (Arar, 1986:200). Bu dönemin sonlarında -24 Ocak 1949- kurulan

Şemsettin Günaltay Hükümeti programında, yol vergi yasasında yeni bir düzenlenmeye gidileceği, yol yapımının aksatılmadan yürütüleceği belirtilmektedir (Arar, 1968:208).

Yol sorununu hemen çözmek için çeşitli adımlar atılmış, 1949 yılında Amerikan danışmanlarının yardımıyla 9 yıllık bir yol programı hazırlanmış ve 23 bin kilometre yol yapılması öngörülmüştür. Bu işlerin sorumluluğu da Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı Karayolları Genel Müdürlüğü'ne bırakılmıştır.

Yeni düzenlemeye göre, Karayolları Genel Müdürlüğü merkez örgütü; idari işler, teknik ve iktisadi etüd işleri ile yapım ve onarım daire başkanlıklarından ve hukuk müşavirliği ile saymanlık müdürlüğünden, taşra örgütü ise, bölge müdürlüklerinden oluşmaktaydı. Genel müdürlüğün taşra örgütlenmesinde, daha önceki bölge müdürlükleri korunmuştur. Bu bölgelerin merkezleri sırasıyla; İstanbul, İzmir, Konya, Ankara, Mersin, Kayseri, Samsun, Elazığ, Diyarbakır ve Trabzon olarak belirlenmiştir. Bölge müdürlüklerinin sayısı zaman içerisinde 17'ye çıkarılmıştır. Yeni bölge merkezleri; Van, Erzurum, Antalya, Bursa, Sivas, Kastamonu, İstanbul olmuştur (Tuncer ve Şen, 1999:386).

V.3. Yol Mükellefiyeti Kanunu'nda Son Değişiklikler

1 Ağustos 1948'de yapılan bir değişiklikle Belediye Gelirleri Kanunu yürürlüğe girmiş, belediyelerde Yol Vergisi gelirinin yüzde 20'sini almaya başlamışlardır. Bu durumda, il özel idarelerinin aldığı pay yüzde 85'ten yüzde 65'e düşürülmüş, Şose ve Köprüler Reisliği'nin payı yüzde 15 olarak kalmıştır (Gürel, 1971:4).

Yol yükümlülüğü çerçevesinde çıkarılan ve 1921 yılı ile 1948 yılları arasında uygulanan yol vergisinin geçirdiği değişiklikler bir bütün olarak aşağıdaki tabloda verilmiştir. Çıkarılan yol mükellefiyeti kanunlarında zorunlu çalışma süreleri veya buna karşılık gelen yol parası, ilk başta Bayındırlık Bakanlığı ile İl Özel İdareleri arasında eşit olarak paylaşılırken, hemen sonraki yol yükümlülüğüyle ilgili yasalarda il Özel İdareleri lehine durum değişmiştir. En son 1948 tarihli yükümlülük yasasıyla belediyelere de bir pay bırakılmıştır.

Tablo VIII- Yol Vergisi Kanunları ve Geçirdiği Değişiklikler (1921-1948)

Kanun No.	İlan Tarihi	Şose ve köprüler Reisliği		İl Özel İdareleri		Verginin Dağılışı (%)		
		Nakdi Mükellefiyet (TL)	Bedeni Mükellefiyet (gün)	Nakdi Mükellefiyet (TL)	Bedeni Mükellefiyet (gün)	Şose ve Köprüler	İl Özel İdareler	Belediyeler
102	21.02.1921		4	---	---	---	---	---
542	19.01.1925		6	---	---	---	---	---
1131	22.06.1927		6	---	6	---	100	---
1525	01.06.1929	8	10	10	12	50	50	---
1882	01.06.1931	4	6	6	8	15	85	---
4427	01.06.1943	8	6	10	8	15	85	---
4751	01.06.1945	4	6	6	8	15	85	---
5237	01.08.1948	4	6	6	8	15	65	20

Kaynak: Gürel, 1971:5.

Karayolları açısından bir dönüm noktası olan 1948 yılı, aynı zamanda Yol Vergisi uygulamalarına karşı bir muhalefetin de iyice belirginleştiği yıl olmuştur. Dönemin

Bu eleştiriler karşısında, 3 Ekim 1948 yılında Yol Vergisi Kanunu'nda yeniden değişiklik yapılmıştır. Yeni değişikliğe göre, belirli bir düzeyden fazla kazanç, arazi ve bina vergisi ödemekte olan yükümlülerden ödedikleri verginin miktarına göre Yol Vergisi alınacağı hükme bağlanmıştır (Ulus Gazetesi, 3.10.1948). 30 milyon liralık bir gelir sağlanmasının tahmin edildiği bu değişikliğe göre elde edilen gelirin yüzde 50'si hazineye, yüzde 30'u il özel idarelerine ve yüzde 20'si de belediyelere verilecektir.

Kamuoyundaki bu duyarlılık sonucu 18 Şubat 1949'da çıkarılan kanunla, Yol Vergisi, "Akaryakıtlardan Alınan Yol Vergisi" ile dolaylı bir vergiye dönüştürülmüştür. Böylece çıkarılan bu yasayla yol vergisi dolaysız vergi özelliğinden ayrılmıştır.

1 Mart 1950 tarihinde yürürlüğe giren 5539 sayılı kanunla Karayolları Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu tarihten sonra yol finansmanı iki şekilde sağlanmıştır. Birinci 1929 tarihli Şose ve Köprüler Kanunu ve buna ek olarak yapılan değişikliklere göre Bayındırlık Bakanlığı'na bırakılan yüzde 15'lik pay, ikincisi ise akaryakıttan alınan İstihlak Vergisi'dir (Karayollarımız, 1973:76).

Daha sonra bu vergi 1952 yılında yeniden ele alınmış ve 5889 sayılı ve 29 Şubat 1952 tarihli yazıyla Şose ve Köprüler Kanunu'nun yol vergisine ilişkin maddeleri kaldırılmıştır. Dolayısıyla 1953 yılına kadar Yol Vergisi vatandaşın ödediği vergiler

arasındaki yerini korumuştur. Ancak bu tarihten itibaren yol vergisi “Akaryakıttan Alınan Yol Vergisi” adıyla dolaylı vergi biçimine sokulmuştur.

1 Mart 1957 yılında yürürlüğe giren, Gider Vergileri Kanunu ile, daha önce alınan Akaryakıt İstihlak Vergisi ve Akaryakıt Yol Vergisi kaldırılmış, bunların yerine “Akaryakıt İstihsal Vergisi” getirilmiştir (Karayollarımız, 1973:76). Böylece yürürlüğe giren, Gider Vergileri Kanunu’yla yol vergisi uygulamaları sona ermiştir.

V.4. Cumhuriyet Döneminde Yol Vergisinin Gelişimi

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında, Osmanlı Devleti’nin son zamanlarında uygulamaya konan vergiler aynen korunmuştur. Bunda savaş yıllarının getirdiği yıkımın büyük rolü olmuştur. Devlet, savaş şartlarında, daha çok ve daha kolay vergilendirme düşüncesinden hareket ettiğinden, adil olmayan bu vergiler varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Cumhuriyet döneminde alınan baş vergileri; Muafiyet-i Askeriye Vergisi, Müecceliyet-i Askeriye Vergisi, Tarik Bedel-i Naktisi, Maktu Vergi Hakkında Kanun, Hayvan Vergisi ve Mektep Vergisi’dir. İlk dönemde Kurtuluş Savaşı’nın finansmanı nedeniyle alınmaya devam edilen bu vergiler daha sonra sadece gelir sağlamak amacıyla Cumhuriyet döneminde de alınmaya devam edilmiştir.

1935 yılından sonra ise alınan baş vergilerinden önemli bir bölümü terkedilmiş, kimi vergilerde de alınan vergi oranları düşürülmüştür. Ancak hayvan vergisi ve yol vergisi bu dönemde de devam eden vergiler olmuşlardır. 1925 yılından itibaren devletin aldığı vergiler içinde yukarıda sayılan dolaysız vergilerin ağırlığı şöyledir.

Tablo IX- Dolaysız Vergilerin Gelişimi, 1925-1956 (TL)

Yıllar	Servet Vergisi	Gelir Vergisi	Baş Vergisi
1925	9.841.004	15.496.656	7.242.515
1931	10.063.717	31.490.365	13.729.374
1936	376.358	20.623.922	15.530.943
1941	254.641.048	52.541.266	22.051.494
1946	1.606.215	149.033.480	28.903.803
1951	2.875.930	260.092.884	26.804.607
1956	10.058.779	995.866.967	29.865.594

Kaynak: Demirkan, 1973:135

Yukarıdaki tabloya göre, devletin topladığı vergiler içinde baş vergileri önemli bir kalem tutmaktadır. Toplanan bu vergilerin karşılaştırılması sonucu baş vergilerinin oranı verilen dönemlere göre oldukça yüksektir. Toplanan vergiler içinde baş vergilerinin oranı, 1925 yılında yüzde 22, 1931 yılında yüzde 26, 1936'da yüzde 42, 1941'de yüzde 8, 1946'da yüzde 16, 1951'de yüzde 9 ve 1956'da ise bu oran yüzde 3 olmuştur.

Gittikçe düşen oranlarda gerçekleşen baş vergileri 1957 yılından itibaren tamamen ortadan kalkmıştır (Demirkan, 1973:135). Yol vergisinin uygulandığı dönem Türkiye nüfusunun yüzde 80'inin kırsal kesimde yaşadığı dönemdir (Tezel, 1994:442).

Yol vergisi uygulandığı dönemde yükümlünün vergisi, kazançlarını aşmış ve mali gücünün üstünde gerçekleşmiştir. Vergiyi ödeyemedikleri için de yükümlüler zorunlu çalışmaya tabi tutulmuşlardır. Ayrıca vergi, il özel idarelerinin keyfiyetine bırakıldığı için bir çok yerde belirlenen nakdi ve bedeni sınır aşılmış, yükümlüler zor durumda bırakılmışlardır. Yaptıkları tahsilattan pay alan tahsildarlar ve ihtiyar meclisleri jandarma desteği ile yükümlülere bu vergiyi ödetirken çoğu zaman acımasız davranmışlardır. Ayrıca bu verginin ödenmemesi durumunda ilgili kişiler "devlete itaat etmeyenler gibi" cezalandırılması uygulamada büyük bir baskı yaratmıştır (Ören, 1990:67).

SONUÇ

Yol vergisi yükümlülüğü Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan ve Cumhuriyet'in ilk otuz yılında uygulanan vergilerden biridir. Bu vergi, Cumhuriyet dönemi vergileri içinde 1920'lerden, 1950'li yıllara kadar yer almıştır. Bu özelliği ile en uzun süre uygulanan bir baş vergi olmuştur. Uygulandığı süre içinde geniş kesimleri sosyal ve ekonomik açıdan oldukça zor durumda bırakmış ve özellikle tarım kesimi üstünde ağırlığını hissettirmiştir.

Yol vergileri veya özelde karayolu yapımı ve onarımı için alınan vergiler her ülkede farklı olmuştur. Bunun yanında bu işlerin yapılması için bazı ülkeler zorunlu çalışma yasaları çıkararak sorunu çözmeye çalışmışlardır.

Dünya ülkelerinde yolların finansmanı için farklı biçimler uygulanmış ise de, pek çok ülkede benzer yönler vardır. Bulgaristan, Yugoslavya, Türkiye gibi aynı tür bir vergi ile yolların finansmanını sağlamaya çalışmışlardır. Bu ülkelerde zorunlu çalışma, yükümlüler üzerinde bir angarya olarak uygulanmıştır.

1920 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurulmasından sonra enkaz halinde bir yol ağı devralan Cumhuriyet Hükümeti'nin çıkardığı ilk yasalardan birisi de, yine yol vergisi yükümlülüğünü düzenleyen Tarik Bedel-i Nakdisi Kanunu'dur. TBMM'de uzun tartışmalardan sonra Tarik Bedel-i Nakdisi Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanuna göre, 18-60 yaş arasındaki bütün erkekler bu vergi ile yükümlüdür. Nakdi olarak ödeyemeyenler yılda en az dört gün yol işlerinde çalışmak zorundadırlar.

Cumhuriyet döneminin ilk yol mükellefiyeti yasası 19 Ocak 1925 tarihlidir. Yasa ile, yol vergisi yükümlülüğü yeniden düzenlenmiştir. Yol Mükellefiyeti Kanunu'nda ise çalışma süresi en az 6, en çok da 12 gün olarak belirlenmiştir. Nakden ödenecek miktar ise yerel işçi ücretlerini aşmayacak şekilde olacaktır.

Yol Mükellefiyeti Kanunu 10 Haziran 1929'da çıkartılan Şose ve Köprüler kanunu ile kaldırılmıştır. Yol Vergisi yükümlülüğünü de düzenleyen Şose ve Köprüler Kanunu'nun en önemli özelliği "Milli Şoseler" adı altında yeni bir devlet yolları ağı öngörmesidir. Kanuna göre nakdi yükümlülük 8 liradır ve buna "Yol Parası" da denilmektedir. Yıllık zorunlu çalışma süresi ise bir işçinin on günde yapabileceği iş kadardır.

İkinci Dünya Savaşı sırasında ise yol politikasında anlayış değişikliği olmuştur. Yol yapımı, savaş ihtiyaçlarına göre belirlenmiştir. Bu amaçla "Nafia Birlikleri" adı altında yol yapım ve onarım birlikleri oluşturulmuştur. Diğer yandan, askeri bakımdan önemli bölgelerde ise Türkiye müttefiklerinin ekonomik yardımları ile yol yapımına hız vermiştir. Almanya deneyinden örnek alınarak oluşturulan "Askeri Amele Birlikleri" de yol yapımında çalıştırılmışlardır.

18 Şubat 1949'da tarihli kanunla Yol Vergisi, Akaryakıtlardan Alınan Yol Vergisi Kanunu ile dolaylı bir vergi haline getirilmiştir. 29 Şubat 1952 tarihinde çıkartılan bir kanunla da Şose ve Köprüler Kanunu'nun Yol Vergisi'ni düzenleyen maddeleri yürürlükten tamamen kaldırılmıştır. 1 Mart 1957 tarihinde ise yürürlüğe giren kanun gereğince de Akaryakıttan Alınan Yol Vergisi de Gider Vergileri Kanunu ile kaldırılmıştır.

1950'li yıllara kadar uygulanan Yol Vergisi yükümlülüğü özellikle tarım kesimini etkilemiştir. Bu durum, İzmir İktisat Kongresinde, ulusun tüm bireyleri ve özellikle tarım kesimi her yıl tarik bedeli nakdisi adıyla bir vergi vermekte olduğu, şeklinde belirtilmiştir.

Cumhuriyet döneminde köylü nüfusun genel nüfusa oranı yüzde 80 olduğu düşünüldüğünde, Yol Vergisi yükümlülüğünden etkilenen oranın büyüklüğü ortaya çıkmaktadır. Toplanan yol vergisinin yüzde 75'i tarım kesiminden alınmıştır. Yoksul kesimlerin gelirlerinin düşüklüğü nedeniyle, bedenen çalışarak ödemeyi tercih ettikleri için bu yükümlülük uygulamada köylülük üzerinde bir angarya dönüşmüştür.

Çeşitli yazarlar tarafından faal erkek nüfusundan alınan bir baş vergisi olarak nitelendirilmesine rağmen Yol Vergisi bedeni olarak da ödettirildiği için zorunlu bir iş yükümlülüğüdür. Fakat, en eski ve en geri bir vergi olan angaryaya benzemesi ve kişisel özgürlükleri kısıtlaması yüzünden sosyal yükünün ekonomik yükünden daha ağır bastığı bir vergi türü olmuştur.

Daha sonraki tarihlerde, karayolu yapım tekniğinin uzmanlaşmayı gerektirmesi ve bu alanda sermayenin emek yerine geçmesi, Yol Vergisi'nin varlık nedenini de ortadan kaldırmıştır. Böylece, aynen ödenebilen son verginin de Türk Vergi sisteminden çıkartılmış, yol yapım sistemi iradesinin merkezileştirildiği ve gelir kaynakları düzenlemesini hükümetin üstlendiği bir görev olmuştur.

ÖZET

Karayollarındaki gelişmeler teknik gelişmelere bağlı olarak yeniden ele alınmış, özellikle motorlu araçların bu alanda kullanılması sonucu yol yapım standartları tamamen değişmiştir.

Bu genel gelişmelere paralel olarak Osmanlı yolları da 1853 yılından itibaren ele alınmış yeni ulaşım sistemleri kurulmaya başlanmıştır.

Osmanlı Devleti Karayolu yapımını, bazı ülkelerin yaptığı gibi nüfusun belli kesimlerine zorunlu çalışma getirerek çözüme yoluna başvurmuştur. Bu mükellefiyet 1869'dan itibaren ülkenin genelinde uygulanmıştır. 16-60 yaş arasındaki her erkek Osmanlı nüfusu beş yılda yirmi gün karayolunda çalışmak zorundadır. Buna yük ve araba hayvanları da dahildir. Memurlar nakdî bir bedel ödemekle mükelleftir. Bu yasa bazı değişikliklerle yaklaşık elli yıl uygulanmıştır. Yalnız bazı görevliler ve bedenen sakat olanlar mükellefiyetten muaftır. 1889'da isteyenlerin bedel ödeyebileceği belirtilmiştir.

Ulusal Bağımsızlık Savaşı döneminde, yol vergisi bedel olarak alınmıştır. 1921'deki düzenlemeyle, 18-60 yaşları arasındaki bütün erkekler, yol vergisi vermek zorunda tutulmuştur. Bazı özel durumları olanlar mükellefiyetten muaftır. Ödenecek bedel her bölgenin ücretlerine göre dört günlük işçi gündeliği temel alınarak İl Meclisleri'nce belirlenmiştir.

Cumhuriyet döneminde yol yapımı, 1925 tarihli Yol Mükellefiyeti Kanunu'yla zorunlu çalışma şeklinde devam etmiştir. Yollarda çalıştırılan mükellefler çeşitli sorunlarla

karşılaşmıştır. İkinci Dünya Savaşının yarattığı ekonomik sıkıntılar mükellefi zor durumda bırakmış, mükellefiyet kanunu hafifletilmiştir.

Savaş sonrasında karayolları politikasında değişikliklere gidilmiş, önce dışarıdan sağlanan yardımlarla, 1949'da akaryakıttan Alman Yol Vergi'siyle karayolu finansman kaynağı değişmiş, Mükellefiyet kaldırılmıştır.



SUMMARY

The development of roads was reconsidered with the technical developments; especially road, construction standards changed completely as a result of the motor-vehicles that were used in this field.

Parallel to these developments, the roads at the Ottoman Era had been dealt with since 1853 and new transportation systems were established.

In construction of roads Ottoman Empire, like some countries, solved this problem by employing its citizens in these construction works by force.

This obligation was applied to the whole country. In those days, every man between 16 and 60 years old had to work on the road constructions 20 days in 5 years. Also, their beasts of burden were used in these works. On the other hand, civil servants had to pay for it. These laws were used for 50 years with some modifications. However, some officials and disabled people weren't responsible for these constructions. Also, in 1889, it said that some people could pay for it. If they wanted to be free from this obligation.

During the war of national Independence, the road taxes were taken as an allocation. With the tax of overland application, the men between 18 and 60 years old were obliged to pay the road tax.

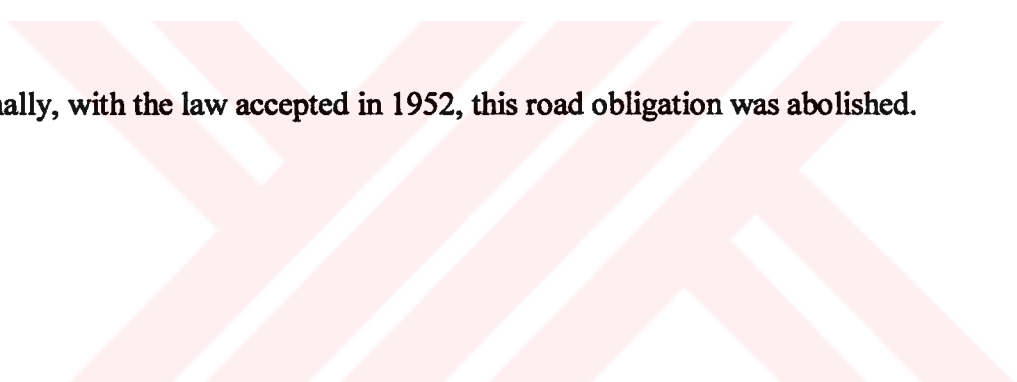
Some people who had special excuses were free from this obligation. The amount of the tax was decided according to regional wages. The regional general comities

accepted this allocation as four days wages of a worker. The citizens who didn't pay this allocation were forced to work on road constructions.

The road constructions during the period of republic lasted in the same way as an obligation. The people who were forced to work on the road constructions met some problems. The economic problems that were resulted from the world war II cause some further problems, so the related laws were lightened.

In the post-war period, overland politics were changed. With the foreign aids and with the further tax of fuels, the source of finance was changed.

Finally, with the law accepted in 1952, this road obligation was abolished.

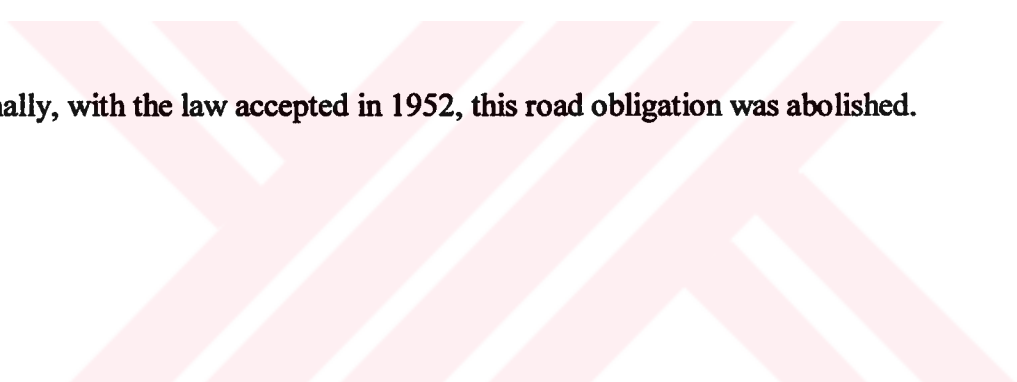


accepted this allocation as four days wages of a worker. The citizens who didn't pay this allocation were forced to work on road constructions.

The road constructions during the period of republic lasted in the same way as an obligation. The people who were forced to work on the road constructions met some problems. The economic problems that were resulted from the world war II cause some further problems, so the related laws were lightened.

In the post-war period, overland politics were changed. With the foreign aids and with the further tax of fuels, the source of finance was changed.

Finally, with the law accepted in 1952, this road obligation was abolished.



KAYNAKÇA

I-Resmi Yayınlar

Düstur, kavanin-i nizamiyenin münderic olduğu mecmuaya zamm-ı dahl ile

Düstur zeylidir, 1279, Dersaadet.

Düstur, 1.tertip, , cilt:4, 1299, İstanbul

Düstur, 1.tertip, cilt:12, 1931.

Düstur, 1.tertip, cilt:2, 1289, İstanbul.

Düstur, 1.tertip, cilt:6, 1939, Ankara.

Düstur, 3.tertip, cilt:1, 1929, İstanbul:Millet matbaası.

Düstur, 3.tertip, cilt:6, 1934, Ankara:Başvekâlet matbaası.

Düstur, 3.tertip, cilt:12, 1931, Ankara:Başvekâlet matbaası.

MM Zabıt Ceridesi, 1991. 3.devre, cilt:1, Ankara:TBMM.

TBMM kanun mecmuası, cilt.7, 1929, Ankara:TBMM.

TBMM kanun mecmuası, cilt:3, 1942, Ankara:TBMM.

TBMM tutanak dergisi, 1.devre, c:8, (2.basım)1945, Ankara:TBMM.

TBMM zabıt ceridesi, cilt.1,1943, Ankara:TBMM.

TBMM zabıt ceridesi, cilt.3, 1931, Ankara:TBMM.

TBMM zabıt ceridesi, İ.152, cilt:1,1337.

TBMM, zabıt ceridesi 1340, cilt:11-12, Ankara 1975, TBMM Matbaası.

Türkiye Cumhuriyeti, maliye vekâleti muhasebeyi umumiye müdüriyet-i umumiyesi, kavanin ve muamelat müdüriyeti, Malî kanunlar ve kararlar, Dahiliye Vekaleti, cilt.1, 1928, Damga matbaası.

Osmanlı vergi mevzuatı, 1999, Ankara:Maliye Bakanlığı.

II- Gazete ve Dergiler

Ulus Gazetesi, 3.10.1948.

Bayındırlık işleri dergisi yıl:3, sayı:5, 1936, İstanbul basımevi

Bayındırlık işleri dergisi yıl:5, sayı:11, 1939, Bayındırlık Bakanlığı yay.

Bayındırlık işleri dergisi yıl:5, sayı:8, 1939, Bayındırlık Bakanlığı yay.

Bayındırlık işleri dergisi, yıl:5, sayı:8, 1938, Bayındırlık Bakanlığı yayını.

Bayındırlık dergisi, Aralık, 1949, Bayındırlık Bakanlığı yayını.

Nafia işleri mecmuası 9, 1935, Nafia Vekâleti yayını.

III- Araştırma, İnceleme Eserler

Afetinan, A. 1989. *İzmir İktisat Kongresi 17 Şubat-4 Mart 1923*, Ankara:TTK.

Akar, R. 1999. *Aşkale yolcuları, varlık vergisi ve çalışma kampları*, İstanbul: Belge.

Akyıldız, A. 1993. *Tanzimat dönemi Osmanlı merkez teşkilatında reform (1836-1856)*, İstanbul: Eren.

Albüm, 1929. Vilayet UM. Dahiliye Vekaleti. İstanbul:Hilal ve Cumhuriyet m.

Arar, İ. 1968. *hükümet programları (1920-1965)*. İstanbul: Burçak.

Arıkan, Z. 1986. "Mithat Paşa'nın Aydın valiliği" *Uluslararası Mithat Paşa semineri; Edirne 8-10 Mayıs 1984*, 127-164, Ankara: TTK.

Atay, F. R. 1981. Bolu'da neler gördüm. *Atatürk devri fikir hayatı I*, 360-372, Ankara: Kültür Bakanlığı.

Babür, M ve diğerleri, 1973. *Cumhuriyet'in 50. yılında karayollarımız*, Ankara: Karayolları Genel Müdürlüğü.

- Barda, S. 1964. *münakale ekonomisi*. İstanbul: İÜ. İktisat Fak.
- Bayındırlıkta 60 yıl*, 1983, Ankara: Karayolları Genel Müd.
- Berksan, N. 1951. *Yol davamız nerede?* Ankara: Akın Mat.
- Boratav, K. 1989. *Türkiye iktisadi tarihi, 1908-1985*. İstanbul: Gerçek.
- Boratav, K. 1995. İktisat tarihi, *Türkiye tarihi 4*, (4.basım). İstanbul: Cem.
- Çadırcı, M. 1991. *Tanzimat döneminde Anadolu kentlerinin sosyal ve ekonomik yapıları*. Ankara: TTK.
- Çadırcı, M.1992. Tanzimat'ta haberleşme ve kara taşımacılığı. *OTAM 3*, 363-77.
- Çadırcı, M. 1990-1991. Tanzimat döneminde karayolu yapımı. *Tarih Araştırmaları XV*, 153-167.
- Çakan, İ. 1999. *Türk parlamento tarihinde II.TBMM*, İstanbul: Çağdaş
- Demirel, Y. (Yay.haz.) 1999, *Vak'anüvis Ahmet Lûtfi Efendi tarihi*, cilt.4-5, 6-7-8, İstanbul: YKY.
- Demirkan, U. 1973. *Cumhuriyet dönemi vergisel yapımız*, Maliye Bakanlığı 50. Yıl . Ankara: Maliye B. Y.
- Eldem, V. 1994. *Osmanlı İmparatorluğu'nun iktisadi şartları hakkında bir tetkik*, Ankara: TTK.
- Eldem, V. 1994a. *Harp ve mütareke yıllarında Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomisi*, Ankara: TTK.
- Ergin, O. N. 1995. *Mecelle-i umûr-ı belediye, c.4*, İstanbul:İstanbul B. Bel.y.
- Gürel, Y. 1971. *karayolları finansman kaynakları*. Ankara: Karayolları.
- Karal, E Z. 1983 *Osmanlı tarihi*, cilt.8, (2.basım) Ankara: TTK.
- Kerwin, R. W. (1948-49). Türkiye'de karayollarının inkişafı (çev: Süphan F. Andıç). *İÜ. İktisat Fakültesi mecmuası c.X, sayı;1-4*, 166-179.

- Keyder, Ç. 1993. *Dünya ekonomisi içinde Türkiye (1923-1929)*. (2. Basım).
İstanbul: Yurt.
- Kongar, E. 1998. *21. Yüzyılda Türkiye, 2000'li yıllarda Türkiye'nin Toplumsal yapısı*. (8.Basım). İstanbul:Remzi.
- Kurmuş, O. 1982. *Emperyalizmin Türkiye'ye girişi*, (3.Basım) Ankara: Savaş.
- Kuruç, B. (Derl.) 1988. *belgelerle Türkiye iktisat politikası* 1.cilt, (1929-1932).
Ankara: AÜ. SBF.
- Merdol, A. 1983. Cumhuriyet dönemi ulaşım modelleri. *Cumhuriyet dönemi Türkiye ansiklopedisi* 9, İstanbul:İletişim, 2769-2772.
- Müderisoğlu, A. 1973. *Kurtuluş Savaşı'nın mali kaynakları*. Ankara: Maliye B.
- Orhonlu, C. 1984. Mesleki bir kuruluş olarak Kaldırımcılık ve Osmanlı şehir yolları hakkında bazı düşünceler. (Derl. Özbaran S.), *Osmanlı İmparatorluğu'nda şehircilik ve ulaşım üzerine araştırmalar*. İzmir: EÜ, 27-69.
- Orhonlu, C. 1990. *Osmanlı İmparatorluğu'nda derbend teşkilatı* (2. Basım).
İstanbul: Eren.
- Ortaylı, İ. 2000. 19. Yüzyıl Ankara'sına demiryolunun gelişi ve bölgedeki üretim eylemlerinin değişimi, *Osmanlı İmparatorluğu'nda iktisadi ve sosyal değişme, Makaleler I*, Ankara:Turhan, 110-120.
- Ökçün, A. G. (Derl.)1981, *Türkiye iktisat kongresi 1923-İzmir, haberler-belgeler-yorumlar*, (3.basım). Ankara: AÜ. SBF.
- Önder, İ. 1988. Cumhuriyet döneminde tarım kesiminde uygulanan vergi politikası. *Türkiye'de tarımsal yapılar (1923-2000)*. (113-134) Ankara: Yurt.

- Ören, M. 1990. Cumhuriyet döneminde yol vergisi kanunu ve uygulaması, yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Sayın, A. V. 1999. *Tekalif-i kavaidi (Osmanlı vergi sistemi)*. Ankara: Maliye B.
- Seyitdanlıoğlu, M. 1992. Tanzimat döneminde imar meclisleri. *OTAM* 3, 323-332, Ankara: AÜ.
- Tekeli, İ. ve İlkin, S. 1983. "Türkiye'de ulaştırmanın gelişimi, *Cumhuriyet dönemi Türkiye ansiklopedisi* 9, İstanbul:İletişim, 2758-2768.
- Tekeli, İ. ve İlkin, S. 1999. "Cumhuriyet döneminde demiryolu politikasının oluşumu ve uygulaması" *Bilanço 1923-1998, 2.cilt*, İstanbul:Tarih V. Yurt yay. 359-378.
- Tezel, Y.S. 1994. *Cumhuriyet döneminin iktisadi tarihi*, (3.basım). İstanbul: T V. Yurt yay.
- Tozlu, S, 2000. Osmanlı yol düzenlemeleri (1839-1908) *Osmanlı 3, iktisat*, Ankara: Yeni Türkiye Yay, 644-662.
- Tuncer, E. ve Şen, L. 1999. Cumhuriyet döneminde karayolları, *bilanço 1923-1998*, İstanbul: Tarih V. Yurt yay. 379-390.
- Tümertekin, E. 1987. *Ulaşım coğrafyası*, (2.basım). İstanbul: İÜ.
- Tütengil, C. O. 1961. *İçtimai ve iktisadi bakımdan Türkiye'nin karayolları*. İstanbul: İstanbul matbaası.
- Yaşa, M. (Derl.) 1980. Ulaştırma, *Cumhuriyet dönemi Türkiye ekonomisi 1923-1978*, İstanbul: Akbank, 273-283.
- Yazıcı, N. 1992. Tanzimat'ta haberleşme ve kara taşımacılığı. *OTAM* 3, 333-377, Ankara: AÜ.



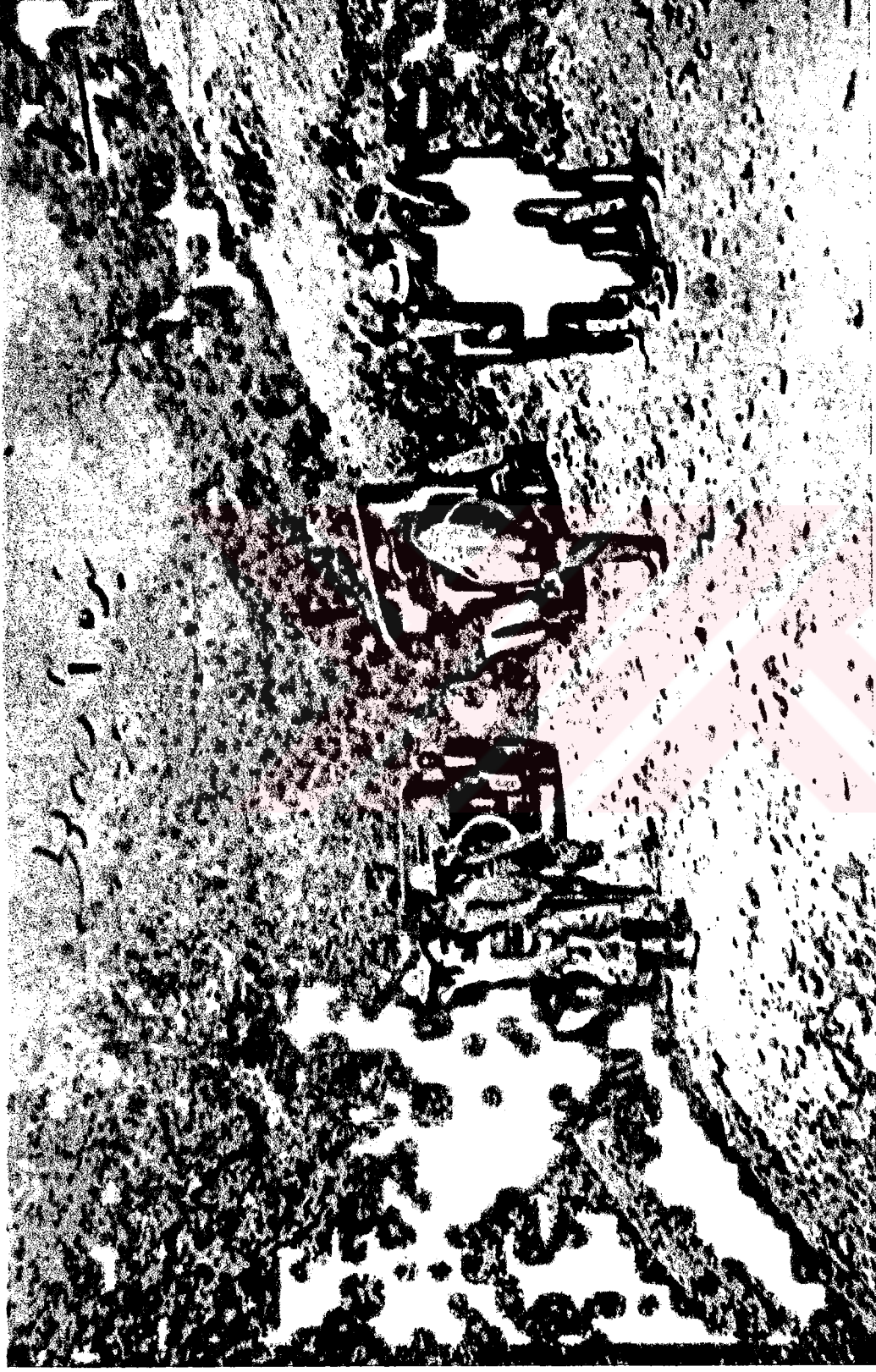
Ek-1, Harita I: 19. Yüzyılda Osmanlı Karayolları (Kaynak: Bayındırlıkta 60 yıl, 1983:13)



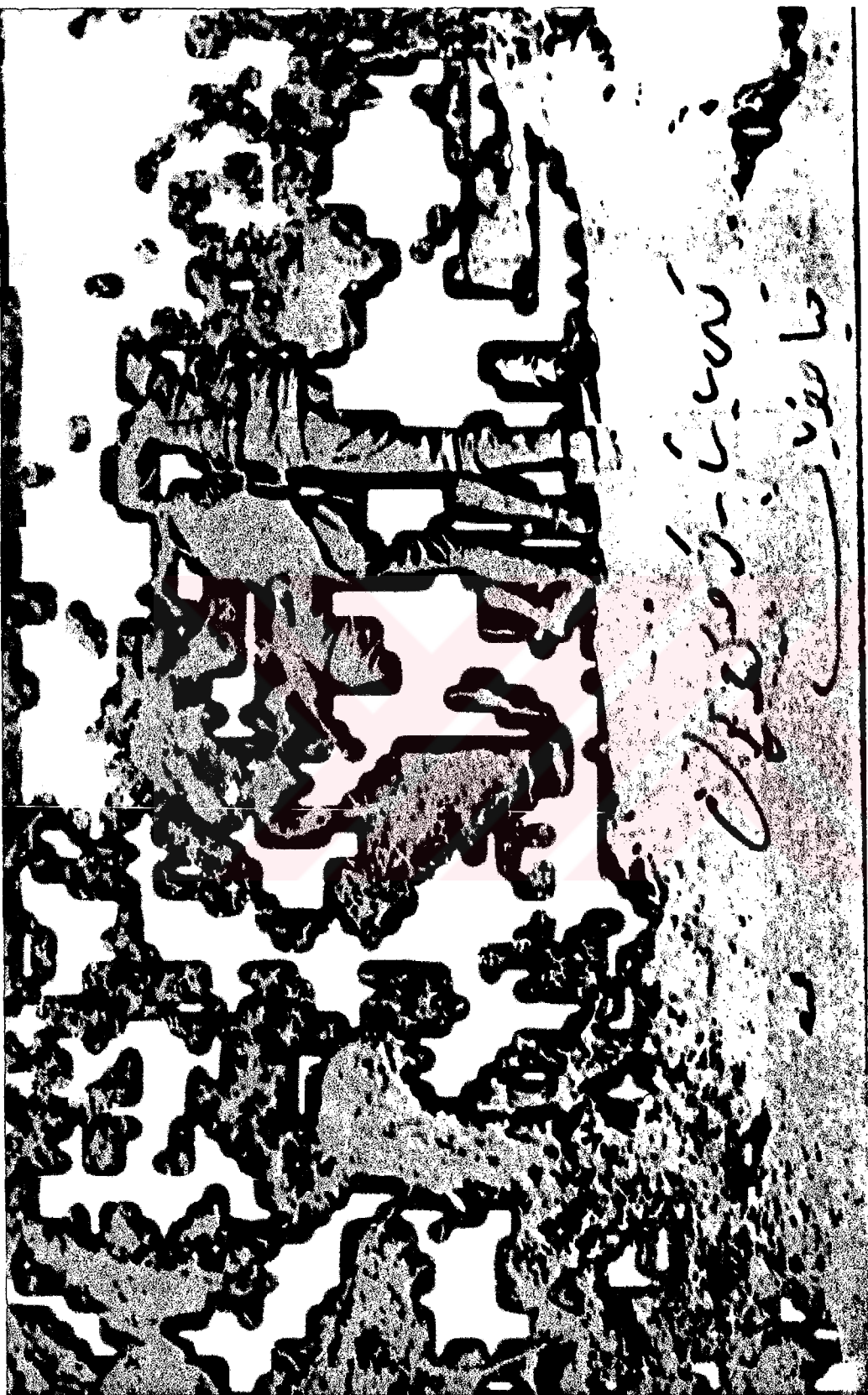
Ek-3, Resim I: Gaziantep Karakuyu Civarında Yol Çalışması (Kaynak: Dahiliye Vekaleti Albümü, 1929).



Ek-4, Resim II: Gaziantep Yolunda Besanlı Köprüsünün Yapımı (Kaynak: Dahiliye Vekaleti Albümü, 1929).



Ek-5, Resim III: İzmir, Tire - Aydın Yol Yapımı (Kaynak: Dahiliye Vekaleti Albümü. 1929).



Ek-6, Resim IV: İzmir, Kemalpaşa Torbalı Yol Yapımı (Kaynak: Dahiliye Vekaleti Albümü. 1929).



Ek-7, Resim V, Zonguldak Köy Yollarında Kaya Düzeltimi. (Kaynak: Dahiliye Vekaleti Albümü. 1929).