

Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Yol Vergisi: Manisa Örneği

Gülben Mat*

Yol, genellikle yerleşim alanlarını bağlamak için düzeltilerek açılmış ulaşım şerididir. Tarık, içinden ya da üstünden bir sıvının geçtiği, aktığı yer, yolculuk; karada insan ya da hayvanların geçmesi için açılan ya da kendi kendine oluşmuş, yürümeye uygun yer, gidiş çabukluğu anlamlarına gelmektedir.¹

Yollar ve ulaştırma sistemleriyle devletin güçlü ve büyük olması arasında doğrudan bir ilişki vardır. Yolların devlet hayatı ve hâkimiyeti ile de ilgisi vardır. Çünkü devlet, yol güvenliğini sağlayamıyorsa devletin hâkimiyeti ciddi anlamda sarsılmış demektir.²

Tarih boyunca kamu görevlerini yerine getirmek için değişik isimler altında vatandaşlardan vergi toplanmıştır. Vergi, devletin kamu giderlerini karşılamak için toplumu oluşturan gerçek ve tüzel kişilerden iktisadi güçlerine göre karşılıksız ve zorunlu olarak kamuya aktardığı ekonomik birim ya da değerlerdir.³ Vergilerin hizmet dönüşümünde, ulaşım hizmetleri yalnızca talepleri karşılamakla kalmamış aynı zamanda hizmetlerin gelişmesi ile birlikte, ekonomik gelişmeyi sağlamak için araç olarak da kullanılmıştır.⁴

Eski dönemlerden itibaren kamuda zorunlu çalıştırma hizmeti toplumların ortak davranışlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Eski dönemlerde Çin, Mısır, Hindistan, Roma, Orta Çağ'dan başlayarak Avrupa, Japonya ve sonrasında

* Dr. Öğr. Görevlisi, Ege Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Bölümü, İzmir/TÜRKİYE, gulben.mat@ege.edu.tr ORCID:0000-0003-2233-2041

1 Türkçe Sözlük, C II, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara 1998, s. 2458-2459.

2 Selahattin Tozlu, “Osmanlı Yol Düzenlemeleri (1839-1908)”, Osmanlı (İktisat), C 3, Ed. Güler Eren, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999, s. 644.

3 Ahmet Kayan, “Verginin Tarihsel Gelişimi ve Sebep Olduğu Bazı Önemli Olaylar”, Maliye Dergisi, C 135, Ankara 2000, s. 80-81; Vergi: 1924 Anayasası'nda açık olarak 84 ve 85'inci maddelerde düzenlenmiştir. 84. madde; “Vergi devletin unumi masarifine halkın iştiraki demektir. Bu esasa mugayir (aykırı) olarak hakiki veya hükmi şahıslar tarafından veya onlar namına rüsum (resimler), aşar ve sair tekâlif alınması memnudur” şeklinde ifade edilmiştir. Düstur, C 26, s. 170.; www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm.

4 Arzu Kaya, “Türk Vergi Sistemi İçerisinde Yol Vergisinin Yeri ve Cumhuriyet Dönemindeki Uygulamaları”, (Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Konya 2011, s. iv.

Afrika'da ödeme gücü olmayanlar kamu işlerinde zorunlu çalıştırılmaya başlanmıştır.⁵ Bunlara benzer bir şekilde Osmanlı Devleti'nde XIX. yüzyılın ikinci yarısında başlayıp, XX. yüzyıl ortalarına kadar devam eden, yol yapımı ve onarımında halkın emeğinden ücretsiz bir şekilde yararlanılmasını ifade eden Amele-i mükellefe uygulaması bulunmaktadır.⁶

Osmanlı Devleti'nde merkezden uzak yerlerde devlet otoritesinin yetersizliği, yol yapımının gerekliliğini arttırmış, kriz anında asker ve silah sevkiyatının daha kolay yapılması için zamanla yolların önemi artmıştır. Bundan dolayı merkez ve taşra idarelerinin kullandıkları yöntemler arasında Amele-i mükellefe uygulaması önemli yöntemlerden biri olmuştur. Yöre halkının çalıştırıldığı bu uygulamanın en temel gerekçesi, yapılacak yollardan en çok orada yaşayanların yararlanacak olmasıdır.

XIX. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak Osmanlı vatandaşları yol vergisi mükellefi olmuşlardır. Yol vergisi kavramları hukuki metinlerde amele-i mükellefe, tarik bedel-i nakdisi, tarik bedeli, tarik vergisi, tarik mükellefiyeti gibi kavramlarla ifade edilmiştir. Cumhuriyet Dönemi'ne ait hukuki metinlerde bazı kavramların kullanımı devam etmiş, bunun yanında yol mükellefiyeti kavramı da kullanılmıştır.⁷

Osmanlı Deyimleri ve Terimleri Sözlüğünde tarik bedeli şu şekilde açıklanmıştır:

“27 Şubat 1329 (1914), tarihli kanuna göre nakdi bedelin azamisi 40, asgarisi 12 kuruştur. Her vilayette alınacak verginin miktarı, bu iki had arasında olmak üzere, vilayet umumi meclisleri tarafından tayin olunmaktadır. Tarik bedelinden müstesna tutulanlar da vardır. Bunlar askerler, hocalar, hahamlar ve malûllerdir. Kadınlar da bu vergi ile mükellef değillerdir.”⁸

Tanzimat Dönemi'nde mali sistemde de bazı yenilikler yapılmıştır. Alt yapı meselelerinin giderilmesi için de bazı düzenlemelere gidilmiştir. Ülkede yeni karayollarının yapılması, var olanların tamir edilmesi için ekonomik kaynağa

5 Yakup Akkuş-Kadir Yıldırım, “Dünyada ve Osmanlı'da Zorunlu Çalıştırma: “Amele-i Mükellefe” Uygulaması ve Tarihsel Gelişimi”, *Çalışma ve Toplum*, İstanbul 2017/2, s. 509.

6 Akkuş-Yıldırım, agm., s. 509.

7 Türkiye Büyük Millet Meclisi Kavânin Mecmuası, C. 3, (1925/1341), s. 38-39.; Yahya Sezai Tezel, Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950), İstanbul 2000, s. 440.; Akkuş-Yıldırım, agm., s. 507-539.

8 M. Zeki Pakalın, “Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü”, İstanbul 1971, s. 409.

ihtiyaç duyulmuştur. Bunun için de yeni hukuki düzenlemelere gidilmiştir.⁹ Osmanlı Devleti'nde yol vergisi genelde bedenen ya da nakdi verilerek yerine getirilen bir yükümlülüktür. Ayrıca başlangıçta vergi mükelleflerinin binek hayvanları ile araba ve yük hayvanları da yol vergisine bağlı tutulmuştur. Yol vergisi hakkında yapılan düzenlemeler kısaca şöyle bir gelişme takip etmiştir:

Osmanlı Devleti'ndeki yollarla ilgili olarak XIX. yüzyılda yayınlanan üç önemli talimat ve nizamname bulunmaktadır. Bunların birincisi 1853, İkincisi 1861 ve üçüncüsü de 1869 yıllarına aittir. İlk iki düzenleme pilot uygulamalar olup, 1869'daki düzenlemenin genel olduğu görülür. 1861'deki nizamname pilot olarak uygulanmış ancak beş yıl sonra bu nizamname genel bir nizamnameye dönüştürülerek ülke genelinde uygulanmıştır. 1861'deki Nizamnamenin değiştirilmeden Düstur'da yayınlandığı dikkate alınrsa ülkedeki yollar üzerinde önemli bir uygulama olduğu anlaşılmaktadır.¹⁰

Vilayet Genel Meclisleri yol yapımı ile ilgilenmişler, hükümete yollar ve köprüler hakkında bilgi vererek zaman zaman bazı önerilerde bulunmuşlardır. Hükümetin destek ve teşviki ile bazı valilerin şahsi gayreti (Mithat Paşa, Suriye Valisi Rüştü Paşa, Ankara ve Adana valiliklerinde bulunan Abidin Paşa yol şebekelerini geliştiren ünlü valilerdir)¹¹ ve halkın katkısı sonucunda Osmanlı Devleti'nde yol yapımı daha önceki dönemlere göre önemli bir gelişme göstermiştir. XIX. yüzyıl sonlarına gelindiğinde karayolları halkın büyük katkısı, devletin teknik desteği ile yapım ve onarılmaya başlanmış ve birçok imkânsızlığa rağmen bu alanda gelişme sağlanmıştır.¹²

23 Şubat 1862 tarihli “*Memalik-i Mahrûse-i Şahâne Yollarının Tanzim ve Tesviyesi Hakkında Nizamname*” ile 18-60 yaş arasındaki sağlıklı erkeklerin ücretsiz olarak yol yapımında çalıştırılmaları şartı getirilmiştir. Bu kişilerin yük, araba ve hayvanları da kamu yollarının yapımında çalışmak zorunda idi. Devlet memurları, imamlar, mektep hocaları, papazlar, hahamlar ve yol çalışmasına yönelik kayıt defterleri tutmakla görevlendirilecekler yol çalışmasından muaf tutulmuşlardır. Amele-i Mükellefe kapsamında çalışacak yollar dört sınıf olarak belirlenmiştir.¹³

9 Ali Rıza Gönüllü, “Osmanlı Devleti'nin Son Döneminde Yol Vergisi (1866-1921)”, *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, S. 30, Konya 2011, s. 291-293.

10 Tozlu, agm., s. 649.

11 İlber Ortaylı, “*İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*”, İstanbul 1995, s. 133.

12 Musa Çadırcı, “*Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*”, Ankara 1991, s. 300.

13 Akkuş-Yıldırım, agm., s. 522.

Yollar ile ilgili olarak 1869 yılında hazırlanan Nizamname, Turuk ve Meabir Müdürü Mösyö Ritter tarafından kaleme alınan “*Tarik ve Meabir Nizamnamesine ve teferruat-ı sairesine dair*” adındaki tasarı, yirmi sekiz madde olup, tartışılıp düzeltildikten sonra yürürlüğe girmiştir.¹⁴

“*Turuk ve Meabir Hakkında Nizamnamedir*” başlığı altında yayınlanan bu nizamname, dört fasıl ve yirmi sekiz maddeden oluşmaktadır.¹⁵ Yollarla ilgili olarak getirilen en önemli değişiklik, yollara getirilen standartların yeniden belirlenmesidir. 26 Ağustos 1869’da yürürlüğe giren “*Turuk ve Meabir Nizamnamesi*” ne göre ülkedeki karayolları dört kısma ayrılmıştır. İstanbul’a vilayet merkezlerini bağlayan yollarla, önemli iskele ve demiryollarını bağlayan yollar “*Sultani yollar*” (devlet yolu) olarak adlandırılmışlardır. Vilayet merkezleri arasında ikinci ve üçüncü derecedeki yollar (sancak yolu), kaza-köy yolları da dördüncü derecedeki yollar olarak gruplandırılmıştır.¹⁶

Yedinci madde de *bedel-i nakdi* yerine zorunlu mükellefiyet getirilmiş ve Osmanlı tebaasından mükellefiyet yaşına gelen her erkeğin yollarda çalışması kararlaştırılmıştır. Ancak özürli olan ve özürleri geçerli sayılanların *bedel-i şahsi* ödeyebilecekleri kabul edilmiştir.¹⁷

Nizamnameye göre ahalinin erkeklere yol inşaat ve bakımında, beş senede yirmi gün çalışma yükümlülüğü getirilmiştir. Bu yükümlülük, belirli zamanlarda bedenlen çalışmak veya yol yapımında hayvanını kullanırmak biçimindedir.¹⁸

Yollarda çalışacakların mükellefiyet yaşı da 18’den 16 yaşına indirilmiştir. Sekizinci maddeden bir amelenin senede en az dört iş günü çalışacağı anlaşılmaktadır.¹⁹

Nizamnamenin on altı ve yirmi beşinci maddeleri arasında ise vali ve mutasarrıfların emrinde olmak şartıyla her sancakta ve ihtiyaç halinde şu görevlilerin bulunacağı belirtilmiştir: *Tarik Emini, Kâtip, Sevk Memuru, Çavuş, Başmühendis, Mühendis, Kondüktör, İşbaşları, Mutemet ve Yol Bekçisidir.*²⁰ Ayrıca yolların iyi halde bulundurulması ve onarımıyla ilgili her türlü yöntem tarif edilmiş, bu işlerin yapımı yol bekçilerine

14 BOA, İ.MVL. 569/25578.

15 Düstur, I. Tertip, C II, İstanbul 1289, s. 302-309.

16 Çadircı, *age.*, s. 300.

17 Düstur, I. Tertip, C II, İstanbul 1289, s. 303.

18 Düstur, I. Tertip, C II, İstanbul 1289, s. 302-309; Çadircı, *age.*, s. 300.

19 Düstur, I. Tertip, C II, İstanbul 1289, s. 304.

20 Düstur, I. Tertip, C II, İstanbul 1289, s. 306-308.

birakılmıştır. Bekçilerin görevlerinin ayrı bir talimatname ile belirleneceği de ifade edilmiştir.²¹

1869 Nizamnamesiyle getirilen düzenleme Osmanlı yol sisteminin uzun yıllar esasını meydana getirmiştir. Yol işlerinde yapılan bazı küçük değişiklikler hariç tutulursa, II. Meşrutiyet Dönemi'ne kadar aynı düzenleme devam etmiş, zaman zaman uygulamada bazı meseleler ortaya çıkmıştır. Bunlardan biri amelenin hukuku, diğeri yol yapımındaki yöntem ve mali kaynak meselesidir.²²

1875 yılında yapılan bir düzenleme ile halkın yollar dışında köprü inşaatlarında çalıştırılmasına karar verilmiştir. Zamanla bu yükümlülük biraz daha genişletilmiş Amele-i mükellefe yükümlülükleri devlet tarafından ihtiyaca göre şekillendirilmiştir.²³

Amele hukuku ile ilgili olarak 1876 yılında genel amele nizamı çıkarılmıştır. Bu düzenlemenin bazı hükümleri ise şunlardır: Ameleler oturdukları kazaların dışında istihdam edilemeyecektir. Amelenin yıllık iş mecburiyeti dört gündür (ki ondan önce beş gündür) bu süre köy ihtiyar meclisi tarafından en fazla altı güne çıkarılabilir. Amelenin yaptığı işin önemi ve derecesi, çalıştığı yerlere göre belirlenecektir.²⁴

Amele-i mükellefe hakkındaki hükümlerin sık sık değiştirildiği bu dönemlerde *bedel-i nakdînin* alınıp-alınmayacağı en çok tartışılan konular arasındadır. 1869 yılında *bedel-i nakdî* yerine özrü bulunanların *bedel-i şahsî* verebilecekleri kabul edilmiştir.²⁵ Ancak zamanla bu hüküm *bedel-i nakdî* alınacağı şekline dönüşmüştür. Bunun yanlış anlaşılıp, uygulandığı konusunda Nafia Nezareti tarafından vilayetlere birkaç kez yazı yazılmış ve emirler çıkartılmıştır. Çıkarılan emirlerde mükelleflerden *bedel-i nakdî* alınmasının kesinlikle yasak olduğu belirtilmiştir. Çünkü para ödendiğinde yol yapımında çalışacak amele bulunamamıştır. Ayrıca bu bedel ya da verginin toplanması düzgün yapılamadığından hazine de zarara uğramıştır. 1886 yılında yapılan bir düzenlemeyle çalışma mahalline on iki saatten uzak olan yerlerden amele alınması yasaklanmış, amele-i mükelleflik mecburi hale getirilmiştir.²⁶ Zaman içerisinde amelelerin büyük bir kısmının vasıfsız olması

21 Düstur, I. Tertip, C II, İstanbul 1289, s. 306-309.

22 Tozlu, agm., s. 653.

23 Akkuş-Yıldırım, agm., s. 524.

24 Tozlu, agm., s. 653.

25 Düstur, I. Tertip, C II, İstanbul 1289, s. 303.

26 Tozlu, agm., s. 654.

nedeniyle yol yapımı yavaşlamış, hesaplanan yol uzunluğuna ulaşamamıştır. Bedenen bu yükümlülüğü yerine getirecek amelelere ağır iş verilememesi de bedenen mükellefiyetin nakde çevrilmesini gündeme getirmiştir.²⁷

1889 sonlarında çıkarılan bir kanunla mecburi amelelik kaldırılmış, bunun yerine tercih etme usulü getirilmiştir. Böylece isteyenler yol yapımında çalışacak, istemeyenler de *bedel-i nakdî* ödeyerek bu mükellefiyetten kurtulacaktır. Yeni düzenlemeye mükelleflerin, önceden mükellef tutulan yük ve araba hayvanları da eklenmiştir. Mükellefiyet yaşı 16'dan 20'ye çıkarılmış, *bedel-i nakdînin* muhtarlar tarafından toplanmasına karar verilmiştir. Vilayet ve sancaklar gelirlerine göre vergi miktarlarını belirleyeceklerdir. Ülkenin değişik bölgeleri için farklı oranlar tespit edilmiş, bedel-i nakdi bazı yerlerde üç, bazılarında dört, bir kısmında oradaki amele ücretleri göz önüne alınarak beş kuruş olarak belirlenmiştir.

1910'da çıkarılan Bütçe kanununda yol vergisinin bedenen ifa edilmemesi hükmü yer almış, her vilayet için belirlenecek yevmiye ücretine göre yol mükellefiyetinin nakdî olarak ödenmesi esasları kabul edilmiştir. 26 Mart 1913 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu ile yol vergisini tahsil etme görevi vilayetlere bırakılmıştır. Vilayetlere vergiyi arttırma yetkisi de verilmiştir.²⁸

1914'te yapılan düzenlemede ise amelelik zorunlu hale getirilirken, amelelik yaşı 20'den 18'e indirilmiştir. Ayrıca bedel-i nakdiyi vermeyen ya da verecek gücü olmayanların zorla yol yapımı ya da başka bir devlet işinde çalıştırılması hükmü de getirilmiştir.²⁹

Halkın bu mükellefiyeti yerine getirmesi ya zorunlu olarak çalışması ya da vilayetlerce belirlenen günlük ücret üzerinden nakdi olarak ödenmesi ile gerçekleşmektedir. Tarik bedeli ya da yol bedeli uygulaması 1869 yılında başlamış, 1925 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 19 Ocak 1925 tarih ve 542 numaralı "*Mükellefiyet-i Bedeniye Kanunu*" çıkarılmıştır.³⁰ 23 maddeden oluşan bu kanun, Resmî

27 Emrah Çetin, "Osmanlı Devleti'nin Son Döneminde Zorunlu Çalışma Uygulamalarına Dair Bir Örnek: Karayolu Yapımında Çalışma Yükümlülüğü (1861-1908)", *International Journal Of Science Culture and Sport*, July 2015, s. 660.

28 Gönüllü, agm., s. 294-295.

29 BOA, İ.MMS, 1332/R-86.; Gülben Mat, "V. Mehmed Reşad Döneminde Yayınlanan 'Yol Parası' Hakkındaki Kanuna Dair", *CIEPO*, Uluslararası Osmanlı Öncesi ve Osmanlı Tarihi Araştırmaları 6. Ara Dönem Sempozyum Bildirileri, haz. A. Şişman-T. Baykara-M. Karayaman, C II, İzmir 2011, s. 871-881.

30 Düstur, Tertip 3, C 6, No. 46, 19 Ocak 1925.

Gazetede yayımlandıktan sonra yürürlüğe girmiştir.³¹ Bedenî yükümlülüklerini tamamlayanlar bir vesika almaya hak kazanacaklardır. Toplanan vergi sadece yol yapımı ve bakımı işlerine harcanacaktır (Madde 12). Bu madde ile yol vergisinin başka işlerde harcanmasının önüne geçilmek istenmiştir.³²

Hükümet yol vergisinin toplanması üzerinde önemle durmuş, verginin ödenme zamanları gazeteler aracılığıyla halka duyurulmuştur.³³

Cumhuriyet dönemi vergi kanunlarımızın önemli bir bölümü Batı Avrupa ülkelerinden özellikle de Almanya'daki kanunlar örnek alınarak hazırlanmıştır. Zaman içinde bu kanunlarda önemli değişiklikler yapılmış, vergi kanunları önemli ölçüde kendi kanunlarımız haline getirilmiştir.³⁴

Yol vergisi ile ilgili düzenlemeler daha sonraki yıllarda devam etmiştir. Nafia Vekâleti tarafından hazırlanan kanun tasarısı, TBMM'de görüşülmüş ve 10 Haziran 1929'da 1525 sayılı Şose ve Köprüler Kanunu çıkarılarak Yol Mükellefiyeti Kanunu kaldırılmıştır. Yol vergisi ile ilgili hükümler Şose ve Köprüler Kanunu içerisinde yer almıştır.³⁵ 29 maddeden oluşan Kanunun 2. ve 3. bölümleri yol

31 *T.C. Resmî Gazete*, S. 84, 23 Şubat 1926.; Kanuna göre 18-60 yaş arası erkekler yol vergisine tabi tutulmuş, sakatlığı belirlenen fakirler, öğrenciler, askerler ve altı çocuk sahibi olan kişiler bu vergiden muaf tutulmuştur. Verginin muafiyet alanının genişletilmesi ve altı çocuk sahibi olanların vergiden muaf tutulması dikkate değerdir. Savaştan çıkan ülkemizin o yıllarda yol vergisi aracılığı ile nüfusunu arttırmaya çalışması da dikkate değer önemli bir gelişmedir. Yol mükellefiyeti, yılda 6-12 gün olarak ortalama işgücüne sahip bir kişinin yapabileceği iş şeklinde belirlenmiştir (Madde 2). Yol vergisi nakdi olarak da ödenebilecektir. Mükellefiyetlerini nakdi olarak ödemek isteyenler, il genel meclislerince her yıl, o yerin ortalama amele yevmiyesi miktarından az olmamak üzere belirlenecek bedeli, belirlenen aylarda iki taksitte ödemek zorundadırlar. (Madde 6)

32 Nuray Özdemir, "Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de Yol Vergisi", *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, C 32, S. 53, Ankara 2013, s. 218

33 Özdemir, agm., s. 220-222.

34 Kaya, agt, s. XXIV.

35 *T.C. Resmî Gazete*, 12 Haziran 1929, S. 1214, s. 7523-7527; "...Mükellefiyetlerini bedenen ödemeyi taahhüt ettikleri 26 Resmî Gazete, 12 Haziran 1929, s. 7523-7527. Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de Yol Vergisi 223 halde yapmayanlar veya mükellefiyetlerini yerine getirmeden inşaat mahallerini bırakanların yol vergisi iki misli nakden tahsil edilecektir (14.Madde). Mükelleflerin isimleri muhtar ve ihtiyar meclisleri tarafından her yılın şubat ayı başından nisan ayı sonuna kadar tespit edilerek mayıs ayı içerisinde tahakkuk ettirilecektir. Mükellefiyetlerini nakden veya bedenen çalışarak ödemek isteyenlerin isimleri bir cetvelde gösterilecektir (15.Madde). Bedeni mükellefiyetini yapan her şahsa hizmet yaptığına dair bir vesika verilecektir. Bedeni mükellefiyeti taahhüt eden her şahıs bizzat çalışmaya mecburdur. Yerine başkasını göndermesi kabul edilemez (16.Madde). Verginin nakdi kısmı özel idare tahsildarları tarafından makbuz karşılığında toplanacaktır. Tahsildar tayini mümkün olmayan yerlerde tahsilât muhtar veya vekillerine yaptırılacaktır (17. Madde). Muhtar veya vekiline tahakkuk eden verginin yüzde altmışını tahsil ettiği takdirde tahsilâtın yüzde biri, yüzde yetmiş beşini tahsil ettiği takdirde yüzde ikisi, bundan yukarı tahsilât yaptığı surette yüzde üçü aidat olarak verilecektir. Tahsildarlara yüzde yetmiş beş tahsilât için yüzde bir ve daha yukarı tahsilât için yüzde iki ikramiye ödenecektir (18.Madde)..."

vergisini bedenen ödeyecekler on gün yol yapımında çalışacak, nakdi olarak vergi ödeyeceklerin 8 lira ödemesi öngörülmüştür. *Yol parası* adı verilen nakdi yükümlülüğün, Vilayet Meclislerinin belirleyeceği dönemlerde ve iki eşit taksitte ödenmesi kararlaştırılmıştır. Vilayetler, Genel Meclislerce yapılması kararlaştırılan yeni yollar için bedeni yükümlülüğü iki gün, yol parasını da 3 lira arttırma yetkisine sahiptir (Madde 10).³⁶

1929 Dünya Ekonomik Krizinin etkileri ve bunun sonucu olarak İl Özel İdarelerinin kaynak bulmakta sıkıntı yaşamaları ve halkın şikâyetleri üzerine Şose ve Köprüler Kanunu'nun mali hükümleri 25 Temmuz 1931 tarihli 1882 sayılı Kanun'la değiştirilmiştir. Yol parası, 10 liradan 4 liraya, Bayındırlık Bakanlığı'nın payı da %50'den %15'e indirilmiştir.³⁷

1929 Dünya ekonomik krizi Türkiye'de de olumsuz etkilere neden olmuştur. Krizin etkileri düşünüldüğünde, savaş sonrası yapılanmaya ve kalkınmaya çalışan bir ülke olarak Türkiye'de birçok ülkede olduğu gibi vergilerin önemi yadsınmaz. Aynı şekilde ekonomik dar boğazdan geçerken vergilerin vatandaş üzerindeki yükü de şüphesiz tartışmasıdır.

Ekonomik krizi takip eden 1931 yılında yol mükellefiyetini önceden nakden ödemeyi taahhüt eden vatandaşların vergilerini ödeyememesi ve bu yükümlülüklerini bedenen ödemek istemeleri vilayetlere bildirilmiş, bu durum da tartışma konusu olmuştur. Bu husus Dâhiliye Vekâleti ile Nafia Vekâleti arasında yazışmalara ve konunun Başbakanlığa danışılmasına neden olmuştur.³⁸ Dâhiliye Vekâleti konunun ülkenin içinde bulunduğu iktisadî şartlar göz önünde bulundurularak ve vilayetlerin görüşleri dikkate alınarak Başbakanlık tarafından değerlendirilmesini talep etmiştir.³⁹

36 *T.C. Resmî Gazete*, 12 Haziran 1929, S. 1214, s. 7523-7527.

37 *T.C. Resmî Gazete*, 2 Ağustos 1931, S. 1862, s. 710.; 1930 yılında 8 TL olan vergi, 1931'de 4 TL'ye indirilmiş ancak verginin ödemesinde bir artış olmamıştır. 1930'da 424.625, 1931'de 310.750 mükellef nakden yol vergisini ödemiştir. Verginin geri kalanı bedenen çalışılarak ödenmiştir. Nakden bu vergiyi ödeyenler tefecilerden faizle borç almak zorunda kalmıştır. Ayrıca bk. Hasan Türkal, "Türkiye'de 1923-1930 Yılları Arası Bütçe Politikası ve Uygulamasının Vergi Politikası ve Uygulaması Açısından Değerlendirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C 44, S. 3, Eylül 2011, s. 98.

38 BCA, 030.10.155.90.9.

39 BCA, 030.10.155.90.9.

Manisa'da genel yolların yanında diğer yerlerde olduğu gibi şehir ile köyleri birbirine bağlayan köy yolları da vardır. 1931 yılı mayıs ayının sonuna kadar köyleri birbirine ve anayola bağlayan 67 km yol yapılmıştır.⁴⁰ Bildirimizde Manisa Valiliği ile Nafia Vekâleti arasında yol mükellefiyeti hakkında çıkan anlaşmazlık üzerinde durulmuştur. Bildiri başlığı genel olsa da 1931-1932 yılları arasında valilik ve bakanlık arasındaki yazışmalar dikkate alınmıştır.

Bazı vilayetlerde yol vergisinin nasıl uygulanacağı konusunda yöneticiler arasında zaman zaman görüş ayrılığı ortaya çıkmıştır. 1931 yılında “*bedenen yol mükellefiyetini ifa edecek amelenin çalışma zamanları*” hakkında Nafia Vekâleti ile Manisa Vilayeti arasında anlaşmazlık çıkmıştır. İş programları gereğince yapılan tebligata rağmen iş başına gitmeyenlerin, mükellefiyetlerinin nakde çevrilip çevrilmeyeceği ve bu cezanın da hemen alınıp alınmayacağı tartışma konusu olmuştur. Tartışma konusu önce Dâhiliye Vekâlet'ine bildirilmiştir. Daha sonra Dâhiliye Vekâlet'ince bu konu, Şurâ-yı Devlet'e havale edilmiştir. Bakanlıklar arasındaki yazışmalardan tartışmanın Şurâ-yı Devlet'e nasıl intikal ettiğine bakacak olursak:

Manisa Valiliği, zamanında işe gelmeyen yükümlülerin, tekrar aynı işte yükümlülüklerini yerine getirmelerini talep etmektedir. Dönemin ekonomik şartları, amele bulmakta zorlanma, iş gücü açığı gibi nedenler göz önünde bulundurulduğunda Valilik, işin gerçekleştirilmesinin önemi üzerinde durmuştur. Valilik bu konuda istihdamları yinelemek istemiştir. Konuyu Nafia Vekâleti'ne iletmıştır. Fakat Bakanlık kanununa aykırı hareket edileceği gerekçesi ile Manisa Valiliğine böyle bir uygulama yapamayacağını bildirmiştir.⁴¹ Tartışma konusu da buradan alevlenmiştir.

1214 sayılı Şose ve Köprüler Kanunu'nun 12. Maddesinde “*Mükellef amele bulunduğu vilâyet dahilinde ikametgâhından nihayet on iki saat mesafe dahilindeki yol ve köprü işlerinde çalıştırılır. Bu mesafe dahilinde yol ve köprü işleri bulunmadığı halde bunlar vilâyet dahilinde ve aynı mesafede Nafia Vekâletinin müsaadesiyle su işlerinde vesair lüzumlu Nafia inşaatında çalıştırılabilirler. Mükellef amele mühendisler tarafından vilâyet dahilinde vücade getirilecek işe göre yapılacak tertibat dairesinde mahallî hükûmetçe iş mahallerine sevk olunur. (Bu tertibatta hem amelenin nispeten en yakın yerde çalışması hem işsiz bırakılmaması nazarı itibara alınır.) Mükellef amelenin mesai zamanları bütün amelenin çalıştırılmasını mümkün kılacak veçhile inşaat mevsimlerinde senede beş aydan dun olmamak üzere vilâyet umumî*

40 Necdet Bilgi, “XX. yüzyılın İlk Yarısında Manisa Kazası (1908-1950)”, (Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Doktora Tezi), İzmir 1996, s. 462.

41 BCA, 030.10.155.90.9.

meclislerince tayin olunur” denmektedir. Nafia Vekâleti de bu maddeden hareketle iş programı gereğince belirtilen tarihte işe gelmeyen amelenin yeniden istihdam edilmesinin kanuna aykırı olacağını ileri sürmüştür. İş programları vilayetler tarafından düzenlenmektedir. Yapılan programda görevlendirilen fen memuru, yapılacak hazırlıklar, malzeme, alet vb. söz konusudur. Vilayetin bu programa aykırı davranması, amelenin yeniden istihdamı hazırlanan programın hükmünü geçersiz kılmaktadır. Ayrıca amelenin keyfi bir şekilde istediği zaman işe gelmesi, önceden hazırlanan çizelgelerin ya da iş programlarının hiçbir işe yaramaması, belirtilen sürede ve yerde görevlendirilen fen memuru ile orada kullanılacak alet ve malzemenin kullanılamaz bir duruma gelebileceği Nafia Vekâleti'nin önemle üzerinde durduğu konulardır. Nafia Vekâleti bu durumu “*programsız bir mesai*” olarak nitelendirmiştir. Manisa Valiliği'nin bunları göz önünde bulundurması, Şose ve Köprüler Kanununun 14. Maddesini uygulaması, sözü edilen hususlara aykırı hareket etmemesi ve gelişmelerin Bakanlığa bildirilmesi önemi üzerinde durmuştur.⁴²

Yazışmalara rağmen Nafia Vekâleti ile Manisa Valiliği çalışma zamanları konusunda anlaşamamıştır. Manisa Valiliği de konunun Şurâ-yı Devlet tarafından incelenmesini Dâhiliye Vekâletinden talep etmiştir. Manisa Valiliğinin gönderdiği yazıda şunlara dikkat çekilmiştir:⁴³

İnşaat zamanı olarak Vilayet Meclislerinde sonbahar aylarının belirlenmiş olduğu, hazırlanan iş programlarında belirtilen zamanlarda mükelleflerden bazılarının işe gelmediği belirtilmiştir. Ancak mükelleflerin önceden çalıştıkları yollarda, ilkbahar döneminde çalışma isteklerini oradaki görevli fen memurlarına söyledikleri ve memurlar tarafından bu isteklerinin reddedildiği ve bu durumun kaymakamlara şikâyet olarak iletildiği ifade edilmiştir. Vilayetteki başmühendisler, fen memurlarının mükelleflerin isteklerini geri çevirmelerini uygun görmüştür. Ancak valilik ilkbaharda çalışmak için başvuran mükelleflerin geri gönderilmesini uygun görmemiştir. Bunun yerine vergi yükümlülüklerini yerine getirmek isteyenlerden azami şekilde yararlanılmasının uygun olacağı ve bunun kanununa aykırı olmadığı görüşündedir. Ancak durumun onaylanması hususu ortaya çıkmış bu da görüş ayrılıklarına sebep olmuştur.⁴⁴

42 BCA, 030.10.155.90.9.

43 BCA, 030.10.155.90.9.

44 BCA, 030.10.155.90.9.

Şöyle ki, Nafia Dairesi sadece iş programına uygun olarak yolda çalışacak amelenin görevlendirilmesini göz önünde bulundurmaktadır. Vilayet ise iş programının uygulanmasını istemekle birlikte, mesai zamanlarında yollara gönderilecek fen memurlarının alacakları ücret ve yol mükelleflerinden azami şekilde yararlanılmasından yanadır. Zira köylerinden uzağa gelenlerin bakaya bırakılmaması ve geri gönderilmemesi üzerinde durulmuştur. Şose ve Köprüler Kanununun 10. Maddesinde yol vergisini nakdi olarak ödeyeceklerin iki eşit taksitte bu yükümlülüğü gerçekleştirecekleri; 12. Maddesinde ise bedenen bu vergiyi ödeyeceklerin de sonbahar ve ilkbahar döneminde yükümlülüklerini yerine getirecekleri belirtilmiştir.⁴⁵

Yazıda yol vergisinin ilk taksitini nakit olarak ödemeyenlere kanundaki hükümlerin uygulanması gerektiği, ancak nakdi yükümlülerin ceza olarak bu verginin yüzde elli fazlasını ödemelerine izin verilmediği ifade edilmiştir.⁴⁶ Valilik vergiyi nakden ödeyeceklerin ilk taksiti ödemediklerinde cezalandırılmadıklarına dikkat çekmiştir. Buradan da Valiliğin kanundaki boşluğu fark ettiği anlaşılmaktadır. Çünkü Kanunun 19. Maddesinde “*Her mükellef o seneye mahsus vesika veya makbuzunu saklamağa ve arandığı vakit alâkadar resmî memurlara göstermeğe mecburdur. On ikinci madde mucibince her sene tayin edilen inşaat müddetinin hitamundan bir ay sonra ihtiyar meclisleri kendi köy veya mahallelerinde sakin umum mükelleflerin bedenen ifayı mükellefiyet vesikalarını muayene edip mükellefiyetini bedenen ifadan kaçmış olanların cetvellerini ait olduğu muhasebe-i hususiye verirler*” ifadesi yer almaktadır.⁴⁷ Anlaşılacağı gibi bu vergiyi bedenen ödemeyi taahhüt edipte, belirtilen zamanda görevlerini yapmayanlardan, bu bedelin nakde çevrilip %50 fazlasının tahsil edilmesi istenmiştir.

Bu maddede belirtilen inşaat süresinin, 12. maddenin birinci kısmında sözü edilen iş programına mı ya da ikinci kısımda belirtilen Vilayet Meclislerinin belirleyeceği inşaat süresine mi bağlı olacağı konusunda belirsizlik olduğu ifade edilmiştir.

Valiliğin görüşüne göre inşaat süresi 12. maddede belirtilen Vilayet Genel Meclisleri tarafından tayin edilir, bunun da iş programlarıyla ilgili olmaması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Kanuna göre iş programı gereğince belirlenen günlerde

45 *T.C. Resmî Gazete*, S. 1214, 12 Haziran 1929, s. 7524-7525; “Cumhuriyet Halk Fırkasının Üçüncü Büyük Kongresinde görüşülen konular arasında, halkın yol vergisinin azaltılması ile ilgili isteği dile getirilmiştir.” Ayrıntılı bilgi için bk.; Necdet Aysal-Sezai Kürşat Ökte, “Tek Parti Döneminde Cumhuriyet Halk Partisi Üçüncü Büyük Kongresi (10-18 Mayıs 1931), Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Y. 4, S. 30, Eylül 2016, s. 54.

46 BCA, 030.10.155.90.9.

47 *T.C. Resmî Gazete*, S. 1214, 12 Haziran 1929, s. 7524-7525.

yola gelmeyen ameleden %50 daha fazla nakden ceza alınması belirtilmişken, baharda iş başına iş programı gereğince gelmeyen ameleden hemen %50 fazlasıyla verginin tahsil edilmesi gerektiği ancak bunun adalete uygun olmadığı üzerinde durulmuştur. Bu uygulamanın adil olmadığı şu şekilde açıklanmıştır: Vergiyi nakden ödemeyi kabul edenlerden, ilk taksiti ödemediklerinde fazlasıyla herhangi bir ceza talep edilmezken, bedenen vergi ödeyeceklerin birinci inşaat zamanına gitmediklerinde hemen cezalandırılmalarının adaletli olmayacağı üzerinde durulmuştur. Kısaca verginin ödenmesi için belirtilen süre sona ermeden mükelleflerden %50 fazla nakden vergi alınması uygun görülmemiştir.

İş programı gereğince yola davet edilen ve makul sebeplerden dolayı belirtilen sürede yükümlülüklerini yerine getirmeyen eski mükelleflere, cezanın hemen uygulanması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Ayrıca iş programlarında belirtilen sürede yol yapımına, ticari ya da tarım faaliyetleri nedeniyle gelmeyen amele olursa bu durumda ne yapılacağı, nasıl bir yol izleneceği sorulmuştur.

Yol Vergisi Kanununun uygulanmasında meydana gelen aksaklıklar;

- 1- Vilayet Genel Meclisinin belirlediği çalışma zamanı sona ermeden mükelleflerin %50 fazlasıyla vergiyi ödemekle cezalandırılmaları,
- 2- Yükümlülüklerini yerine getirmeyen eski mükellefler hakkında ceza uygulanması,
- 3- Sonbahar inşaat mevsiminde inşaata gelmeyen, ancak ilkbaharda işe kendiliğinden gelenlerin iade edilmesi,
- 4- Sonbaharın inşaat mevsimi olması nedeniyle yollarda görevlendirilen ve ücretli çalıştırılan fen memurlarının az sayıda amele ile iş başında olmaları ancak herhangi bir iş yapamamaları şeklinde özetlenebilir.

Sonbaharda ücretli görevlendirilen fen memurları, yol yapımına gittiklerinde bedenen çalışacaklar belirtilen tarihte oraya gitmezlerse, fen memurları ve yanındaki amele doğru dürüst çalışmayacak, bu durum hem zaman kaybı hem de farklı sakıncalar meydana getirecektir. Devlet ekonomik olarak zaten zor durumdadır. Fen memurlarının vakit öldürmesi, işi tam olarak yerine getirmemesi, buna karşılık ücretlerini almaları rahatsızlık konusu olmuştur. Kanun gereğince son baharda mükellefiyetlerini bedenen yerine getirmeyenlerin, bu yükümlülükleri nakde çevrilip %50 fazlasının hemen tahsil edilmesinin gerekli olup olmadığı sorgulanmıştır. Ayrıca verginin tahsil edileceği ikinci dönem olan ilkbahar döneminde bu kanun hükümlerinin uygulanıp uygulanmayacağı da

merak konusudur. Dâhiliye Bakanlığı'ndan konunun Şurâ-yı Devlet'e intikal etmesine izin verilmesi talep edilmiştir.⁴⁸

Nafia Vekâleti'nin Manisa Valiliğine yazdığı yazıda, Vilayet Meclisi'nin oluşturduğu komisyon tarafından hazırlanan iş programlarının, Nafia Vekâleti tarafından da onaylandığı belirtilmiştir. Şose ve Köprüler kanununun 12. maddesinde belirtildiği gibi iş programı gereğince işe çağırılan amelenin zamanında işe gelmeyip, sonradan çalıştırılmalarının kanuna aykırı olduğu ifade edilmiştir. Amelenin yeniden istihdam edilmesinin iş programlarını geçersiz kılacağı, aylarca amele bekleyen fen memurlarının aletlerinin kullanılmaz hale geleceği, ücretle çalıştırılan fen memurlarının ücretlerinin mali bir külfet yaratacağı, bu durumun programsız bir çalışma yaratacağı ifade edilmiştir. Şose ve Köprüler Kanununun 12. ve 14. maddelerinin uygulanması gereği üzerinde durulmuştur. Konuyla ilgili olarak kanuna aykırı bir uygulama yapılmaması, Manisa Valiliği'nin yapılacak uygulamayı da Nafia Vekâleti'ne bildirmesi üzerinde önemle durulmuştur.⁴⁹

Konu Şurâ-yı Devlet'te (Danıştay) görüşülmüş ve Nafia Vekâleti'nin dikkat çektiği hususlar üzerinde durulmuştur. İş programları, fen memurlarının sayısı ve eldeki malzeme, inşaatın yapılacağı yerde ameleden en iyi şekilde yararlanmak için kanunun uygulanmasının zorunluluğu belirtilmiştir. Özellikle Vilayet Meclisi'nin yaptığı iş programlarının aksatılmadan uygulanması gerekliliği belirtilmiştir. İş programına uymayıp, kanuna aykırı olarak görevlerine gelmeyenlerin 14. Madde gereği bedenen yükümlülüklerinin derhal nakde çevrilip, tahsil edilmesi istenmiştir. Manisa Vilayeti, Vilayet Meclisi tarafından hazırlanan iş programının üç ayı sonbahar ve üç ayı ilkbahar olmak üzere inşaat mevsimi olarak iki dönem belirlemiştir. Bedenen yükümlülüklerini yerine getirecek olanlar, sonbahar döneminde iş programlarında belirtilen çalışmaya gitmezlerse, ilkbahar döneminin sonuna kadar beklenmesi, bu sürenin sonunda da mükellefiyetlerini yerine getirmezlerse o zaman vergilerinin nakde çevrilip, tahsil edilmesi yönünde görüş beyan etmiştir.

Şurayı Devlet bu noktaya dikkat çekerek şu görüşe varmıştır:

“İhtilafı vakıda iş programları mucibince yapılan tebligatı kanuniye hilafına iş başına gelmeyenlerin mükellefiyetlerinin nakte tahvil edilip edilmeyeceği ve bu cezanın da hemen alınıp alınmayacağı mevzuu bahis olmakta olup ancak programlar mucibince vaki tebligatı kanuniye hilafına vazifelerini

48 BCA, 030.10.155.90.9.

49 BCA, 030.10.155.90.9/133/42.

yapmamış olanların mükellefiyetlerinin yüzde elli fazlasıyla nakte tahvili hususu Heyeti Umumiyece 13/Nisan/931 tarihinde takarrür etmiş bir mes'e le olmak itibariyle bu noktanın yeniden müzakeresine mahal olmadığından yalnız bu cezanın hemen alınıp alınmayacağı hususu müzakere edilerek Umumi Meclislerce bir sene için tayin edilen mesai zamanlarında iş programları mucibince vaki tebligata, şayamı kabul mazeretlere istinaden hemen icabet edemiyenler de bulunabileceği cihetle bu gibilerin o senenin mesai zamanlarında müracaatları halinde kendilerine Nafia Memurları tarafından iş gösterilmek suretiyle çalıştırılmaları zarüri görüldüğü gibi mazeretini isbat edemeyenlere de mesai müddeti zarfında iş göstermek mümkün olduğu takdirde bu gibilerin de mükellefiyetlerini bedenen ifa etmelerine kanuni mani olmayıp şu kadarki böyle mazeretsiz olarak vaktinde müracaat etmeyenlere iş gösterilemediği halde mükellefiyetlerini nakden ve cezaen ifa etmeleri ve ancak kanununun 12 inci maddesinde nakden tahsil keyfiyetinin inşaat müddetinin hitamından sonra yapılacağı sarahaten yazılı olmasına göre salifüzzikir cezanın Umumi Meclislerce tayin edilen mesai zamanlarının bitmesine kadar ihmal edilerek bu zamanın bitmesini müteakip usulü dairesinde tahsiline teşebbüs edilmesi iktiza eder.”

Bu kararın ittifakla alındığı belirtilmiştir.⁵⁰

Nafia Vekâleti 1932 yılında yol vergisinden daha iyi bir şekilde yararlanılması amacıyla 29 maddelik bir muhtıra hazırlamıştır. Bu muhtıraya göre;⁵¹

Türkiye’de bulunan şoselerin durumu şöyle özetlenmiştir:

7.674	+	686	Muntazam Şose
7.626	+	403	Tamire muhtaç şose
4.699	+	499	İmalat-ı snaiyesi yapılmış tesviye-i türabiye
5.624	+	068	İmalat-ı snaiyesi yapılmamış tesviye-i türabiye
8.687	+	515	Ham araba yolu
34.312	+	171	

Muhtırada verilen rakamlar belirtildiği gibidir. Ancak toplamada ilk sayı 34.310’na ikincisi de 2.171’e karşılık gelmektedir. Burada bir hata olduğu görülmektedir.

Vilayetlerin 1931 yılı bütçelerine göre yol vergisiyle mükellef olanların toplamı:

⁵⁰ BCA, 030.10.155.90.9/159.

⁵¹ BCA, 030.10.155.90.9/159/42.

	1.409.200	ü	Nakten
	774.375	i	Bedenen
Olmak üzere	2.183.575		Kişiden ibarettir.

Vilayetlerin 1932 yılı bütçelerine göre yol vergisi ile mükellef olanların toplamı:

	1.479.161	i	Nakten
	732.543	ü	Bedenen
Ceman	2.211.704		Kişiden ibarettir.

1931 yılı bütçesine göre Umum Vilayetlerin yol parası tutarı:

7.584.180		Nakten
4.196.771		Bedeni hizmetin nakitle ifadesi
11.780.951		Liradan ibarettir.

1932 yılı bütçesine göre Umum Vilayetlerin yol parası tutarı:

7.988.655		Nakten
3.976.680		Bedeni hizmetin nakitle ifadesi
11.965.335		Liradan ibarettir.

Bütçelerde Vilayet Genel Meclislerince hesaplanan ödeneğin ancak %70'nin tahsil edilebildiği belirtilmektedir.

Bütün Vilayetlerin 1931 yılında yol, köprü inşa ve tamirine ayırdıkları para 2.486.347 lira iken 1932 yılında ise yol, köprü inşa ve tamirine 2.217.051 lira ayrılmıştır. Bu rakamların bütçelere ayrılan kısımlarıdır. Bunların yıllar içinde bizzat harcama oranları 1927, 1928 ve 1929 yıllarındaki harcamalara göre ancak %60 oranındadır.

İstihdam edilen ameleden yeterli biçimde yararlanılmadığı ifade edilmiştir. Çünkü amelenin işe gelmesi düzenlenememekte, yol olan yerde amele, amele olan yerde ise genelde iş bulunmamaktadır. Bu da birçok şikâyet ve suistimale neden olmuştur. Çalışma zamanının boşa harcandığı görülmektedir. Bayındırlık işlerinin yıllık masrafı iki milyondan fazla tutmaktadır. Buna karşılık fen memurları, hizmetli ve diğer görevliler için genel ve özel bütçelerden ayrılan oranın yıllığı iki milyondan fazladır.⁵² Bu veriler verginin giderleri karşılamadığını ya da birbirini sıfırladığını

⁵² BCA, 030.10.155.90.9/159/42.

göstermektedir. Yol parası adı altında toplanan verginin küçük bir kısmı yol yapımına ayrılmakta, geri kalanı altmış üç ilde farklı alanlara harcanmaktadır.⁵³ Bu da verginin amacına uygun kullanılmadığını, verginin toplanması için çalışanlara, görevlilere daha çok harcama yapıldığını göstermektedir.

Vilayetlerin yol yapımına ayıracakları para miktarının, harcama kalemleri çok olduğundan zamanla azalacağı ve bayındırlık çalışmalarının, ameleleri bir yerden diğer yere taşımaktan öteye gidemeyeceği ifade edilmiştir (Madde 12). Otomobil, kamyon vb. araçların yapılan şoseleri bozduğu, yolların Avrupa'da olduğu gibi daha kaliteli yapılması gerektiği hatta Genelkurmay Başkanlığı'nın da bunu istediği üzerinde durulmuştur (Madde 13). Hatta şose inşasının masraflı olacağı buna karşın şoselerin daha dayanıklı olup, tamir masrafını azaltacağı belirtilmiştir. Her ilde fen memurları ve amele-i mükellefinin olduğu, yol yapımına belli bir ödenek ayrıldığı, ancak yol faaliyetinin çok yavaş ilerlediği, bu çalışma sistemiyle otuz dört bin kilometreden fazla yapılması gereken yolların, ihtiyacı karşılamayacağı üzerinde durulmuştur. Mahalli İdarelerin, maaşları verilen fen memurlarının harcırahlarını bile ödeyemedikleri dile getirilmiştir (Madde 16).

Vilayetlerin vekâlet hisseleri %15'e indirildiği halde düzenli olarak bunu merkeze gönderemedikleri ve merkezin de gelirlerin azlığından dolayı esaslı işlere başlamadığı ifade edilmiştir.

63 vilayette %50 ve %15'ten vekâlet hissesi olarak tahsil edilmeyen 2.129.267 lira borç bulunmaktadır (Madde 18). Vilayetler vekâlet hissesi olarak bu parayı tahsil etmişler ancak kanun hükümlerine rağmen Bakanlığa göndermeyip başka yerlere harcamışlardır. Nafia Vekâleti toplanan paraların büyük nehirler üzerinde ondan fazla köprü yapacak miktarda olduğunu açıklamıştır (Madde 18).

Nafia Vekili, yol yapımının çıkmaza girdiğini, yolların Demiryolları ve Su İşleri gibi merkezileştirilirse düzeleceği kanısında olduğunu belirtmiştir (Madde 19). 1930'lu yıllarda genel bütçeden şoselere önemli bir pay ayırlamayacağından merkezde toplanacak yol ödeneklerinin, bugünkü yol vergisini oluşturması zorunluluğu üzerinde durulmuştur (Madde 20).

1932 yılında vilayetlerin genelinde toplam 2.211.704 mükelleften; 1.479.161 kişi yükümlülüğünü nakden yerine getirmiş, 732.543 kişi de bedenen bu vergiyi ödemiştir.⁵⁴ Muhtırada Nafia Vekâleti'nin şu önerisi dikkat çekicidir: Bedeni mükellefler ve onların işleri vilayetlere bırakılarak, 1.479.161 kişinin

⁵³ BCA, 030.10.155.90.9/159/42.

⁵⁴ BCA, 030.10.155.90.9/159.

yükümlülüklerinin nakit tutarı 7.988.655 liranın her yıl Bakanlık emrine alınması sağlamr, bu paraya karşılık yüz milyon liralık bir borçlanma yapılır ya da bir inşaat şirketine uzun vadeli ödemelerle bir milyonluk iş verilirse çok kısa bir zamanda ülkemizin on bin kilometre uzunluğunda bir şose ağına kavuşacağı belirtilmiştir. 1932 yılında Türkiye'nin otuz bin kilometrelik yol yapımına ihtiyaç duyduğu ve ilk başta on bin kilometrelik yol yapımının ülkemiz için ne kadar önemli olduğu ifade edilmiştir (Madde 22). Bazı yatırımların yıllık yol vergisini teminat göstererek yapılmasının, birçok şehirde işlerin açılması, halkın refah ve gelir düzeyinin artması açısından ne derece önemli olduğu üzerinde durulmuştur (Madde 23).

Yükümlülüklerini bedenen ödeyenler, nakit vermek zorunda bırakılmamış, bu durum beklentinin aksine hoşnutsuzluğa neden olmamıştır. Bunun yerine mükelleflere, vilayetlerde ufak tefek bazı işler yaparak, yükümlülüklerini yerine getirme imkânı sağlanmıştır. Bunun yanı sıra halka yeni bir vergi yüklenmeyeceği de belirtilmiştir.

Vilayetlerin yol parasından, nafia işleri dışında harcadıkları miktar, 1931 yılında 2.566.505 ve 1932 yılında da 3.402.109 liradır. Yol parasının, mükellef amele haricinde geri kalanı tamamı ile Bakanlık bütçesine alındığında, özel bütçelerde belirtilen miktar kadar açık meydana gelecektir. İl Özel İdarelerinin israf halinde olduğu, sıkı tasarruf tedbirleriyle bu israfın önüne geçileceği ileri sürülmüştür.⁵⁵

Belediyelerin imar faaliyetlerinin çok dağınık olduğu, İbrahim Tali Bey'in de bu konuda şikâyetçi olduğu dile getirilmiştir. Belediyelerin imar faaliyetlerini Nafia Vekâleti tarafından verilecek talimatlara uygun olarak yapması, fen memurlarının da Bakanlık tarafından tayin edilmesi isteğinde oldukları belirtilmiştir. Nafia Vekili de merkezde özel bir müdürlüğün oluşturulması şartıyla bunun yararlı olacağı görüşünü beyan etmiştir.⁵⁶

Ayrıca bedenen mükellefiyetin birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de uygulamadan kaldırılması gerekliliği üzerinde durulmuştur (Madde 28). Ülkemizin içinde bulunduğu şartlar göz önünde bulundurularak, elverişli, ekonomiye uygun, geniş kapsamlı bir yol yapım programının oluşturulması gereklidir. Programın kanun çerçevesinde uygulanmasıyla her yıl daha uzun şoselerin yapılacağı vurgulanmıştır (Madde 29).

55 BCA, 030.10.155.90.9/159.

56 BCA, 030.10.155.90.9/159.

Sonuç

Zorunlu çalıştırma, eski dönemlerden günümüze kadar geçen sürede, birçok toplumda uygulanan ve uygulanmış bir yöntemdir. Amele-i mükellefe uygulaması ilk başlarda vergi kapsamında ziyade devletin yol yapma ihtiyacı, bunun için ekonomik durumun kötü olması, çalıştırılacak amele bulunmaması gibi sebeplerden dolayı zorunlu kamu hizmeti olarak değerlendirilmiştir. Ancak bu zorunlu hizmet zamanla vergiye dönüştürülmüştür.

Osmanlı Devleti'nde 1862 yılında yol yapımında zorunlu çalıştırma başlamıştır. Özellikle merkezi yönetimin yol yapma ihtiyacı, mali çıkmaz, iktisadi ve askeri amaçlı insan ve eşya naklini kolaylaştırmak ve bayındırlık faaliyetlerini yerine getirmek amaçlarıyla amele-i mükellefe uygulanmıştır.

1869 yılında yollarla ilgili bir nizamname hazırlanmıştır. Yollarla ilgili olarak getirilen en önemli değişiklik, yollara getirilen standartların yeniden belirlenmesidir. Zaman içerisinde bazı değişikliklere uğrasa da II. Meşrutiyet Dönemi'ne kadar aynı düzenleme devam etmiştir. Amelenin hukuku ve yolların yapımında kaynak sıkıntısının baş göstermesi bazı aksamalara neden olmuştur. 1875 yılında yapılan bir düzenleme ile halkın yollar dışında köprü inşaatlarında çalıştırılmasına karar verilmiş, ihtiyaca göre yol yapımı şekillenmiştir.

1889 sonlarında çıkarılan bir kanunla mecburi amelelik kaldırılmış, bunun yerine tercih etme usulü getirilmiştir. Böylece isteyenler yol yapımında çalışacak, istemeyenler de *bedel-i nakdî* ödeyerek bu mükellefiyetten kurtulacaktır.

1910'da çıkarılan bütçe kanununda yol vergisinin bedenen ifa edilmemesi hükmü yer almış, her vilayet için belirlenecek yevmiye ücretine göre yol mükellefiyetini nakdi olarak ödeme esası kabul edilmiştir. 26 Mart 1913 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu ile yol vergisini tahsil etme görevi vilayetlere bırakılmıştır. Ayrıca vilayetlere vergi miktarını artırma yetkisi de tanınmıştır.

1914'te yapılan düzenlemede ise amelelik zorunlu hale getirilirken, amelelik yaşı 20'den 18'e indirilmiştir.

1925 yılında 542 Sayılı "*Yol Mükellefiyeti Kanunu*" çıkarılmıştır. Hükümet yol vergisinin ödenmesi üzerinde önemle durmuş, vergi ödeme zamanları gazeteler aracılığıyla halka duyurulmuştur. 1929 yılına gelindiğinde ise yol vergisiyle ilgili hükümler çıkarılan Şose ve Köprüler Kanunu içerisinde yer almıştır.

Dünya ekonomik krizi, halkın vergileri ödemede zorlanması nedeniyle mükellefler lehine kanunda bazı muafiyetler yer almıştır. Örneğin vergiden muaf olmak için 1925 yılındaki yasada 6 olan çocuk sayısı 1929 çıkarılan yasa ile 5'e indirilmiştir. Yol vergisi bu dönemde halkın ödeme gücünü zorladığından, devlet, verginin toplanmasında tam anlamıyla başarılı olamamıştır.

Vergi toplanması sırasında bazı aksaklıkların yaşanması, Nafia Vekâleti ile Manisa Valiliği arasındaki yazışmalarda anlaşmazlığa sebep olmuştur. 1931 yılında bedenen yol parasını ödeyecek mükelleflerin, çalışma zamanları tartışma konusu olarak gündeme gelmiştir. İş programları gereğince kendilerine bildirilmesine rağmen işe gelmeyenlerden, mükellefiyetlerinin nakde çevrilip çevrilmeyeceği tartışılmıştır. Ayrıca bu cezanın hemen alınıp alınmayacağı da anlaşmazlık konularından birini oluşturmuştur.

Manisa Valiliği Nafia Vekâleti ile yazıdıktan sonra konuyu Dâhiliye Vekâleti'ne bildirmiş ve anlaşmazlığın Şurâ-yı Devlet'e intikal etmesi için izin istemiştir. Şurayı Devlet de konuyu inceledikten sonra Şose ve Köprüler Kanununda belirtilen hükümlere göre işlem yapılmasını, verginin, iş programları bitiminde mükelleflerden toplanmasını talep etmiştir.

Bakanlık ve Valilik arasındaki yazışmalardan, Manisa Valiliğinin hukuk diliyle içtihat yaptığı anlaşılmaktadır. Çünkü Şose ve Köprüler Kanunu'nun 14. ve 19. maddelerinde bedenen yol vergisini ödeyeceklerin, geçerli bir mazeret belirtmeden inşaat alanına gelmemeleri durumunda, verginin nakde çevrilip, kendilerinden %50 fazlasıyla alınması hükmü yer almaktadır. Manisa Valiliği'de nakden vergi mükellefi olanların, vergi ödeme zamanı geldiğinde, vergilerini ödemedikleri için herhangi bir ceza ile karşılaşmadıklarına dikkat çekmektedir. Vergiyi nakden ödemeyi kabul edenlerden, ilk taksiti ödemediklerinde fazlasıyla herhangi bir ceza alınmazken; bedenen vergi ödeyeceklerin birinci inşaat zamanına gelmediklerinde hemen cezalandırılmalarının, adaletli olmayacağı üzerinde durulmuştur. Kısaca verginin ödenmesi için belirtilen süre sona ermeden mükelleflerden %50 fazlasının nakden alınması uygun görülmemiştir. Bu uygulamanın vatandaşlar arasında adaletsizlik yaratacağına dikkat çekilmiştir. Bunun yanında ilk çalışma döneminde işe gelmeyip, ikinci çalışma döneminde kendiliğinden işe gelen amelenin tekrar geriye gönderilmesinin sakıncaları üzerinde durulmuştur. Yazışmalardan Manisa Valiliği'nin, vatandaşların yararı ve devletin kamu faaliyeti açısından konuyu değerlendirdiği görülmektedir. Valiliğin, kamu zararının oluşmaması ve bunun yarara dönüştürülmesi için çaba harcadığı da anlaşılmaktadır.

İncelediğimiz belgeler, 1930'lu yıllar Türkiye'sinde devlet kurumlarının çalışma şekli konusunda bize az da olsa fikir vermektedir. Dönemin bürokratlarının konuyla ilgili yorumları, uygulamadaki aksaklıkların üst makamlara bildirilerek giderilmeye çalışılması, kamu yararının üst seviyede gözetilmesi dikkate değerdir. 1929 Dünya ekonomik krizinin olduğu yıllarda yol vergisi, halkın ödeme gücünü zorlaştırmış, devlet de verginin tahsil edilmesinde yeteri kadar başarılı olamamıştır. Toplanan vergiler, yol yapımı dışında ekonomik zorluklar nedeniyle başka alanlara da harcanmıştır.

Nafia Vekâleti 1932 yılında yol vergisinden daha fazla verim alınması için bir muhtura hazırlamıştır. Muhturda daha önceden yaşanan aksaklıklar göz önünde bulundurularak öneriler ortaya konmuş, iş programlarındaki organizasyon eksikliğine ve uygulamadaki sorunlara dikkat çekilmiştir. Vilayetlere, yıllık yol vergisinin teminat gösterilerek, birçok alanda işe başlanmasının mümkün olacağı bildirilmiştir. Bu sayede vilayetlerde yeni iş alanlarının açılması, halkın refah seviyesi ve gelir seviyesinin yükselmesi öngörülmüştür. Nafia Vekâleti'nin daha o yıllarda bedeni mükellefiyetin kaldırılması gerekliliğine dikkat çekmesi de önemli bir husustur.

Yol Vergisi, değişik sebeplerden dolayı her dönemde kamuoyunun tepkisini çekse de Demokrat Parti Dönemi'ne kadar uygulamada kalmıştır. Hükümetler yapılan eleştiriler karşısında yol vergisi kanununda zaman zaman yeni düzenlemeler yapmak zorunda kalmıştır. Bu düzenlemelerde kamu yararı ve vatandaşın tepkisi dikkate alınmıştır. Yol Vergisi Kanunu 1952'de yürürlükten kaldırılmış, ancak yol giderlerinin karşılanması için başka vergilerin içinde buna pay ayrılması devam etmiştir. Manisa Vilayetinin yapmış olduğu yazışmalardan kanundaki belirsizliğe dikkat çekilmesi, uygulamadaki aksaklıkların dile getirilmesi, kanunun farklı yorumlanması, devlet işleyişi, dönemin yöneticilerinin sorunlara yaklaşımı ve çözüm tarzlarının anlaşılması, bu konuların değerlendirilmesi açısından önemlidir. Manisa Valisi kanundaki boşluğa dikkat çekerek, hukuken bir yorum yapmıştır. Nafia Vekâleti'de vergiyi daha etkili toplamak ve vergiye işlerlik kazandırmak adına bazı öneriler sunmuş, bunun için muhtura hazırlamıştır. Yol vergisi zaman zaman eleştirilere sebep olsa da Türkiye'nin ekonomik şartları göz önünde bulundurulduğunda, bu vergiden kolay vazgeçilemediği anlaşılmaktadır.

Kaynaklar

Arşiv Kaynakları

Başkanlık Osmanlı Arşivi

BOA, İ.MMS, 1332/R-86.

BOA, İ.MVL. 569/25578.

Başkanlık Cumhuriyet Arşivi

BCA, 030.10.155.90.9.

BCA, 030.10.155.90.9/133/42.

BCA, 030.10.155.90.9/159.

BCA, 030.10.155.90.9/159/42.

Düstur, Tertip: 1, C II, İstanbul 1289.

Düstur, Tertip: 3, C 6, No. 46, 19 Ocak 1925.

Düstur, C 26, s. 170.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Kavanin Mecmuası, C 3, (1925/1341).

T.C. Resmî Gazete, 23 Şubat 1926, S. 84.

T.C. Resmî Gazete, 12 Haziran 1929, S. 1214.

T.C. Resmî Gazete, 2 Ağustos 1931, S. 1862.

T.C. Resmî Gazete, S. 1214.

Araştırma ve İnceleme Eserleri

Akkuş, Yakup-Yıldırım, Kadir, “Dünyada ve Osmanlı’da Zorunlu Çalıştırma: “Amele-i Mükellefe” Uygulaması ve Tarihsel Gelişimi”, Çalışma ve Toplum, İstanbul 2017/2.

Aysal, Necdet-Ökte, Sezai Kürşat, “Tek Parti Döneminde Cumhuriyet Halk Partisi Üçüncü Büyük Kongresi (10-18 Mayıs 1931), *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Y. 4, S. 30, Eylül 2016.

Bilgi, Necdet, “*XX. Yüzyılın İlk Yarısında Manisa Kazası (1908-1950)*”, (Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Doktora Tezi), İzmir 1996.

Kaya, Arzu, “*Türk Vergi Sistemi İçerisinde Yol Vergisinin Yeri ve Cumhuriyet Dönemindeki Uygulamaları*”, (Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Konya 2011.

Kayan, Ahmet, “Verginin Tarihsel Gelişimi ve Sebep Olduğu Bazı Önemli Olaylar”, *Maliye Dergisi*, C 135, Ankara 2000.

Çadircı, Musa, “*Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*”, Ankara 1991.

Çetin, Emrah, “Osmanlı Devleti’nin Son Döneminde Zorunlu Çalışma Uygulamalarına Dair Bir Örnek: Karayolu Yapımında Çalışma Yükümlülüğü (1861-1908)”, *International Journal of Science Culture and Sport*, July 2015.

Gönüllü, Ali Rıza, “Osmanlı Devleti’nin Son Döneminde Yol Vergisi (1866-1921)”, *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, S. 30, Konya 2011.

Mat, Gülben, “V. Mehmed Reşad Döneminde Yayınlanan ‘Yol Parası’ Hakkındaki Kanuna Dair”, CIEPO, Uluslararası Osmanlı Öncesi ve Osmanlı Tarihi Araştırmaları 6. Ara Dönem Sempozyum Bildirileri, Haz. A. Şişman-T. Baykara-M. Karayaman, C II, İzmir 2011.

Ortaylı, İlber, “*İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*”, İstanbul 1995.

Özdemir, Nuray, “Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Yol Vergisi”, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, C 32, S. 53, Ankara 2013.

Pakalın, M. Zeki, “Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü”, İstanbul 1971.

Tezel, Yahya Sezai, “Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)”, İstanbul 2000.

Tozlu, Selahattin, “Osmanlı Yol Düzenlemeleri (1839-1908)”, *Osmanlı İktisat*, C 3, ed. Güler Eren, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999.

Türkal, Hasan, “Türkiye’de 1923-1930 Yılları Arası Bütçe Politikası ve Uygulamasının Vergi Politikası ve Uygulaması Açısından Değerlendirilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C 44, S 3, Eylül 2011.

Türkçe Sözlük, C II, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara 1998.

www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm.