

CUMHURİYET DÖNEMİNDE KARAYOLLARI

Erol TUNCER¹

ÖZET

CUMHURİYET DÖNEMİNDE KARAYOLLARI

Cumhuriyet Türkiye'sinin başarıları arasında, demiryolu ve karayolu alanlarında gerçekleştirilmiş olan devrim niteliğindeki hamlelerin önemli bir yeri vardır.

Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte, "*Ülkeyi demir ağlarla bir baştan bir başa örmek*" hedefiyle başlatılan demiryolları hamlesi, *//. Dünya Savaşı'na* kadar yoğun bir biçimde sürdürülmüş ve o dönem için belirlenen hedeflere ulaşmıştır.

Ülke ihtiyaçlarını karşılayacak entegre bir ulaştırma sisteminin aynı derecede önemli diğer unsuru olan karayollarına yönelik atılım ise, ülke gerçeklerinin bir zorunluluğu olarak, *//. Dünya Savaşı* sonrasına kalmıştır.

1923 - 1948 Dönemi

Osmanlı'dan Devralınan Tablo

Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne, yurtiçinde insan ve eşya taşımacılığını kesintisiz sağlayabilen bir ulaştırma sisteminin kaldığını söyleyebilme olanağı yoktur.

İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e, 4.083 km. uzunluğundaki demiryolu ile fizik ve geometrik standartları son derece düşük olan 18.335 km. uzunluğundaki bir karayolu ağı miras kalmıştır. Bu ağın 4.450 km.lik bölümü toprak tesviyesi halindedir. Uzun savaş yılları boyunca bakımsız kalmış ve önemli ölçüde harabolmuş olan karayollarının büyük bir bölümü, motorlu taşıtların geçmesine elverişli değildir.

Ulaşım yetersizliğinden kaynaklanan olumsuzluklar, yaşamın her alanına yansımakta idi. Ülkenin bir bölümünde ürün fazlası varken, başka bir yerde kıtlık yaşanmaktaydı. Kağnılar ile pazara nakledilmeye çalışılan hububat miktarı, ülke ihtiyacını karşılayacak ölçüde olamıyordu.

Mevcut yolların niteliklerini ve karayolu ulaşımı alanında erişilmek istenen hedefleri, Cumhuriyet'in kurucusu M. Kemal ATATÜRK'ün sözleri özlü bir biçimde belirtmektedir.

"Memleketimizi demiryolları ile, üzerinde otomobiller çalışır karayolları ile örerek

¹ Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı (TESAV) Başkanı

birbirine bağlamak zorundayız. Çünkü Batı'nın ve dünyanın kullandığı araçlar, bunlar oldukça bunlara karşı merkepler ve kağıt ile ve doğal yollar üzerinde yarışmaya çıkışmanın imkanı yoktur. "(1)

Örgüt Yapısı

Yollar, Osmanlı Döneminde olduğu gibi, *Turuk-u Umumiye (Devlet Yolları)* ve *Turuk-u Hususiye (İl Yolları)* olarak sınıflandırılmaktaydı. *Turuk-u Umumiye*, giderleri *Nafia Vekaleti (Bayındırlık Bakanlığı)*nce karşılanan yollardı. *Turuk-u Hususiye* ise illerce alınan yol vergileri ve bedeni çalışmalardan (*Amele-i Mükellefiye*) yararlanarak, *İl Özel İdareleri* eliyle yapılmakta olan yollardı.

Osmanlı dönemindeki *Turuk-u Muabir Müdüriyeti Umumiyesi (Yollar ve Geçitler Genel Müdürlüğü)*, Cumhuriyetten sonra *Yollar Umum Müdürlüğü* adını almış ve 1934 yılında Bayındırlık Bakanlığı kuruluş yasasında yapılan değişikliklerle, Bakanlık bünyesinde önce *Şose, Köprüler ve Binalar Reisliği'ne*, daha sonra *Şose ve Köprüler Reisliği'ne* dönüştürülmüştür. Bu Reislik, 1950 yılında Karayolları Genel Müdürlüğü kuruluncaya kadar, karayollarından sorumlu kuruluş olarak görev yapmıştır. (2)

Yasalar

TBMM hükümetinin kuruluşundan başlayarak, yollar konusunda birbiri ardına önemli yasalar çıkarılmıştır.

Tarik Bedeli Nakdisi Hakkında Kanun (21 Şubat 1921 tarih ve 102 sayılı) Yasa, 18-60 yaş arasındaki erkekleri yol vergisi vermekle yükümlü kılıyordu. Vergi ödeyemeyecek durumda olanların yükümlülükleri bedeni yükümlülüğe çevrilebilmekteydi.

Yol Mükellefiyeti Kanunu (19 Ocak 1925 tarih ve 542 sayılı) Yasa ile yol yapımı yeni esaslara bağlanıyor, yol mükellefiyeti yeniden düzenleniyor, il yollarının yapımının beş yıllık planlara göre yürütülmesi öngörülmüştü.

Devlet ve Vilayet Yollarının Tevhidi Hakkında Kanun (22 Haziran 1927 tarih ve 1131 sayılı) Bu yasa ile devlet ve il yolları birleştiriliyor ve bütün yolların yapım, onarım ve bakımları *İl Özel İdareleri'ne* bırakılıyordu. Yasa, *İl Genel Kurulları'nca* hazırlanacak beş yıllık planların, *Nafia ve Dahiliye Vekaletleri (Bayındırlık ve İçişleri Bakanlıklarının)* onayına sunulmasını öngörüyordu.

Şose ve Köprüler Kanunu (2 Haziran 1929 tarih ve 1525 sayılı) Uygulamalar sonucunda, *Devlet ve Vilayet Yollarının Tevhidi Hakkında Kanun'un* da yetersiz kaldığı görülünce, yol yapım politikasının yeniden düzenlenmesi kararlaştırılarak, *Şose ve Köprüler Kanunu* çıkarıldı. Bu yasa, ülkede yol yapımı alanında önemli bir adım niteliği taşıyordu.

Yapılan değişikliklerle, *542 sayılı Yol Mükellefiyeti Kanunu* ve *1131 sayılı Devlet ve Vilayet Yollarının Tevhidi Hakkında Kanun* yürürlükten kaldırılarak *Milli Şoseler* ağı oluşturuluyor, milli şoseler ve köprülerin yapım, onarım ve bakımları *Bayındırlık Bakanlığı'na* bırakılıyordu. Yol vergisi ve mükellefiyeti devam ettiriliyor, yol vergilerinin % 50'si Bakanlığa, % 50'si de illere tahsis ediliyordu.

15 Temmuz 1931 tarih ve 1882 No.'lu Kanun'la *Bayındırlık Bakanlığı'nun* vergilerdeki payı, % 50'den % 15'e indirilmiştir.

Bayındırlık Bakanlığı'nın Yeniden Yapılanması

2 Teşrinievvel 1330 (2 Ekim 1914) tarih ve 561 sayılı Nizamname ile yönetilmekte olan *Nafia Vekaleti (Bayındırlık Bakanlığı)*, 1934 yılında çıkarılan bir yasayla yeniden örgütlenmiştir.

Nafia Vekaletinin Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun. (26 Mayıs 1934/2443 sayılı Kanun) Bu yasanın 2. maddesiyle Bakanlık bünyesinde *Şose, Köprüler ve Binalar Reisliği* kuruluyor, 9. maddesiyle de "*Ülkedeki şose ve köprülerin programlanması, yapımı, onanımı ve bakımı*" görevleri bu Reisliğe veriliyordu.

Bu yasa, Cumhuriyet döneminde, Bayındırlık Bakanlığının yeniden örgütlenmesi açısından bir dönüm noktası oluşturmaktadır. Söz konusu yasada zamanla bazı değişiklikler yapılmış, ancak Bakanlığın hizmet alanındaki gelişmeler, merkez ve taşra örgütlerinin 1939'da yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir.

14 Haziran 1935 Tarih ve 2799 Sayılı Ek Yasa. Bu yasa değişikliğiyle, *Şose, Köprüler ve Binalar Reisliği, Şose ve Köprüler Reisliği ile Yapı ve İmar İşleri Reisliği* olarak iki ayrı birim haline getirilmiştir.

Nafia Vekaletinin Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun. (26 Mayıs 1939 Tarih ve 3611 Sayılı) Bakanlığın yapılanmasıyla ilgili olarak, o güne kadar çıkarılmış olan yasalar yürürlükten kaldırılıyor, merkez ve taşra örgütü yeniden düzenleniyor ve *Şose ve Köprüler Reisliği'nin* görevleri yeniden tanımlanıyordu.

Yasanın 7. maddesiyle getirilen bir önemli yenilik, *Şose ve Köprüler Reisliği'nin* taşra örgütlenmesinde *Nafia Müdürlüklerine* ek olarak, *Milli Şose ve Büyük Köprüler Mıntika Müdürlükleri'nin* kurulmasıdır. Bundan yararlanarak, Cumhuriyet döneminde önemle üzerinde *durulan Trabzon-Erzurum-İran sınır transit yolu'nun* bakım ve onarım işlerinin daha iyi yürütülebilmesi için, *Trabzon ve Erzurum Mıntika Müdürlükleri* kurulmuştur.

Bu uygulama çerçevesinde, *Kocaeli ve Trakya Yollan İnşaat Müdürlüğü* ve *Cenup Yollan İnşaat Müdürlüğü* kurulmuştur. 1943 yılında, *Trabzon ve Erzurum Mıntika Müdürlükleri* birleştirilerek *Yukan Doğu Bölgesi* adını almış; *Kocaeli ve Trakya Yollan İnşaat Müdürlüğü'nün* adı, *Şose ve Köprüler İstanbul Mıntika Müdürlüğü* olarak değiştirilmiş; *Cenup Yollan İnşaat Müdürlüğü'nün* adı ise *Şose ve Köprüler Mersin Mıntika Müdürlüğü* olmuştur.

Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Kuruluşuna Doğru

II. Dünya Savaşı sonlarına kadar sürdürülen çalışmalar, demiryollarını bağlayıcı niteliği ve askeri ihtiyaçları karşılama derecesine göre 'zorunlu' olarak kabul edilen yollar ile sınırlı kalmıştır. Finansal kaynakların sınırlılığı, uygulanan demiryolu politikasının finansmanına öncelik verilmesi, kullanılan teknolojinin ve varolan mevzuatın yetersizliği yanında idari yapılanmanın elverişsizliği, karayolu çalışmalarını olumsuz yönde etkileyen faktörler olmuştur. Sonuçta, ülke düzeyinde sürekliliği olan; illeri birbirine hatta kimi yerlerde ilçelerine bağlayan bir yol ağı oluşturulamamıştır. O nedenle ülkenin birçok yöresi, ulaşım açısından birbirinden kopuk haldedir. Bu gerçek, II. Dünya

Savaşı sonrasında Türkiye'de inceleme yapan Thornbourg'un raporunda "*Türkiye, aslında 40.000 küçük Türkiye'den oluşmaktadır*" ifadesi ile dile getirilmiştir. (3)

Oysa, motorlu araç kullanımındaki gelişmeler ve ülkedeki demiryollarının karayollarıyla beslenmesi gereği, mevcut yolların çağdaş standartlara yükseltilmesini ve yol ağının yeni yollarla geliştirilmesini ihtiyaç haline getirmekteydi. Bu amacın gerçekleştirilmesi; '*yeni bir teknolojiyi, yeni bir idari yapılanmayı, yeni bir mevzuatı ve yepyeni bir hizmet anlayışı'nı* gerektiriyordu.

Bu amaca yönelik arayışlar, II. Dünya Savaşının sonlarına doğru hızlanmaya başlamış ve bu alandaki gelişmeler, 1950'de *Karayolları Genel Müdürlüğü'nün* kuruluşuyla sonuçlanmıştır. Savaş sonunda, A.B.D.'nin Türkiye'ye yaptığı ekonomik ve askeri yardım programına yol konusunun dahil edilmesi, karayolu ulaşımı konusundaki sorunların aşılmasında yeni ve önemli olanaklar sağlamıştır. Bu olanaklardan gereği gibi yararlanabilmek açısından en büyük çabayı sarfeden isim, Y. Mühendis Vecdi DİKER'dir.

Vecdi Diker. Kendisini Türkiye'nin yol davasına adanmış olan bu geniş ufuklu, idealist kişinin, ülkedeki karayolu devriminin gerçekleştirilmesinde büyük payı olduğunu ve bu alanda öncülük yaptığını belirtmeliyiz.

Yüksek öğrenimine Robert Kolej Mühendis Okulu'nda başlayan V. DİKER 1933 yılında, ABD'nin saygın üniversitelerinden Columbia'ya geçiş yapar ve oradaki eğitimine devam ederken, Türk Hükümeti tarafından kendisine devlet bursu sağlanır. Sözkonusu burs kapsamında Missouri Üniversitesi'nin İnşaat Mühendisliği bölümünü ve master programını bitirerek 1935 yılında mezun olur. 1936 yılı sonunda Türkiye'ye dönerek, 1937'de *Şose ve Köprüler Reisliği'nde* mühendis olarak göreve başlayan Vecdi DİKER, 1942 - 1944 yılları arasında, *Toros ve Çukurova Bölgeleri* içinde *Kontrol Amiri* olarak görev yapmıştır. (4)

1945 yılında yeniden Amerika'ya giderek yol çalışmalarını inceleyen DİKER, dönüşte *Şose ve Köprüler Reisliği* bünyesinde *Bakım ve Makine Fen Heyetini* kurmuş, daha sonra sırasıyla Reis Muavini'ne ve 1948 yılında da Reisliğe tayin edilmiştir. Vecdi DİKER' 1950 yılında da, kuruluşuna öncülük ettiği *Karayolları Genel Müdürlüğü'nün* ilk Genel Müdürü olarak görüyoruz.

Yeni Teknoloji (Makineli Yol Yapımı) Ülkemizde kullanılmakta olan tekniklerle, çağdaş bir yol ağını gerçekleştirilebilmek olanaksızdı. Karayolu ağının istenen hızda ve nitelikte geliştirilebilmesi için makineli yol yapımına geçiş gerekliydi. Bu konularda büyük çaba gösteren Vecdi DİKER, yol sorununun çözümüne yönelik gelişmeleri şöyle anlatıyor:

"...10-15 cm. kalınlığında ve 4-5 m. genişliğinde makadam ve bazen yalnız 10-15 cm. blokajlı şoseler, bakım yapılmadığından kısa zamanda bozulur ve geçit vermez duruma gelirlerdi. Kazma ve kürekle hafriyat zorunluluğu, taştan başka malzemenen istifade edilmeyişi ve taşların da bir bir çekiçle kırılması karşısında yurt çapında yol yapmak işne ile kuyu kazmak gibi imkansızdı.

Yol bilgisi, elli sene evvelki Fransız tekniğine dayandığından, yol boyuna yakın uygun malzemenen istifade, Nafta şartnamesine girmemişti. Stabilize tanınmıyordu. Bu bakımdan taş ocakları uzak olan bölgeler yolsuz kalmaya mahkum edilmişti. Ankara - Konya yolunun 1946'lara kadar ele alınmamış olması bunun ilginç örneğidir. Keza Çukurova'da, Adana - Karataş, Adana - Yenice, Adana - Ceyhan gibi yolların yapılmaması, makadam yola lüzumlu taşın çok

uzak mesafeden, Toroslar'ın eteğinden getirilmesi güçlüğü idi. Nihayet yol boylarına yakın stabilize malzemenin kullanılmaya başlanması, Çukurova'yı ancak 1943'ten sonra bataklık yollardan kurtarabilmiştir.

İlk tecrübe bölgesi olarak, 1943 yılında kurulan Güney Bölgesinde (5.Bölge), bu stabilize işleri dışında, bölgedeki altı vilayette yolların üzerinde planlı ve koordine çalışmalar uygulanmıştır. Daha sonra 1945 Şose ve Köprüler Reisliği bünyesinde kurulan Bakım ve Makina Fen Heyeti ve gittikçe genişleyen teşkilatın girişimleri, yurdumuzun yol sorununu çözmeye yönelik gelişmeler olmuştur.

Yeni teknoloji, makineli çalışmayı gerektiriyordu. Makineli yol yapımı, Türkiye için yepyeni bir tercihti ve yol yapımında devrim anlamına geliyordu. Marshall yardımından da istifade ederek ABD'den getirdiğimiz uzmanlar ve makinelerle 1948'de makineli çalışmaya doğru adımlar atılmaya başlandı. Şose ve Köprüler Teşkilatı da süratle, lüzumlu teknik bünyeye bürünüyordu. "(5)

Yol Ağının Belirlenmesi Cumhuriyet döneminde ülke için ideal yol ağının belirlenmesine yönelik çeşitli inceleme ve çalışmalar yapılmıştır. Son olarak 1942 yılında, ülkenin sosyal ve idari ihtiyaçlarını karşılayacak devlet yolları ağı, 23.000 km. olarak belirlenmiştir. Konu ile ilgili gelişmeleri, yine Vecdi DİKER'in kendi sözleriyle aktaralım:

"...Devlet yol ağının uzunluğu üzerinde değişik görüşler vardı. Bunlar, 2.600 - 8.000 ve 13.500 km.'ye kadar yükseliyordu. 1942 yılında yaptığımız bir incelemede, asgari devlet yolları ağının 23.000 km.'nin üzerinde olması gerektiğine inanmıştık.

Savunma bakımından Doğu'da, Batı'da hududa giden yollarla, Akdeniz ve Karadeniz kıyılarını İç Anadolu'ya bağlayacak güzergahlar üzerinde yol yapımı sakıncalı görülmekteydi. Keza demiryollarına rekabet yaratır düşüncesiyle bunlara paralel veya yakın geçen yollar da bu 23.000 km. 'lik devlet yolları ağına dahil edilmek istenmemiştir.

Bu 23.000 km.'lik yolun çoğunluğu kışın geçit vermez ve geri kalan makadam veya blokaj kısımlar ise bakım ve onarımdan yoksundu ve kısa zamanda harap oluyordu. Asfalt kaplama birkaç yüz km. civarında idi. Yurtta, kesik olmayan uzun tulde ulaşım yok gibi idi. Halkımız çevrelerinde kapalı kalmanın her türlü sıkıntısı içinde bunalmıştı. Yol yol diye bağıryordu.

Bir an evvel geçit ve yol ihtiyacını karşılayabilmek üzere ve kabil olduğu kadar bir plan altında işe girişebilmek amacıyla yurdu 10 bölgeye ayırarak, 23 bin km. 'lik yol ağı üzerinde gereken çalışmaları yapmak ve il yollarında da planlı mesaiyi yöneltmek amacıyla 1946'da Şose ve Köprüler Reisliği'ne bağlı 10 bölge kuruldu." (6)

İdari Yapının Yenilenmesi. Yeni ve çağdaş bir yol ağının oluşturulması için belirlenen hedeflere Şose ve Köprüler Reisliği'nin mevcut yapısıyla ve yürürlükte olan mevzuatla gidebilmek mümkün görünmüyordu. Hedefe hızla gidebilmek ve çalışmalardaki verimi arttırabilmek için mali ve idari mevzuat engellerini de aşarak, uzun vadeli planlı çalışmaya girmek zorunlu hale gelmişti.

1948 - 1950 Dönemi

II. Dünya Savaşı sonrasında oluşan yeni dünya konjonktüründe, "SSCB'nin yumuşak karnı" olan bir bölgede bulunan Türkiye'ye yönelik yeni politikalar

geliştirilmiştir. Geliştirilen bu politikalar sonucunda, ABD yönetimi 1947'de *Türk-Yunan Yardım Programı* kapsamında, Türkiye'ye 100 Milyon Dolar vermiştir. Söz konusu yardımın 5 Milyon Dolarlık kısmının Türkiye karayolları ıslah ve yapımına ayrılması için, dönemin Bayındırlık Bakanı Kasım Gülek direktifinde hareket eden DİKER başkanlığındaki heyetin, Amerikalı yetkililer ile uzun müzakereler yapması gerekmiştir.

Söz konusu görüşmeler sonunda, Türk karayolları ıslah ve yapım çalışmaları için yol makineleri sağlanması ve Amerikan Federal Yol Teşkilatının tecrübeli mühendislerinden oluşan bir heyetin Türk yol teşkilatına müşavirlik yapması konusunda fikirbirliğine varılmıştır.

Bu görüşmeleri de DİKER'in anılarından izleyelim:

"...Gelelim 1947'ye.. Yani Amerika'ya görevli olarak ilk gidişimden iki yıl sonra... O arada Marshall yardımını başladı. Bu kez, Marshall yardımını için beni askeri bir heyetle beraber yeniden Amerika'ya gönderdiler... Gaye, Marshall yardımı ile Türkiye'ye tahsis edilen 5 milyon dolardan istifade ederek bazı askeri yolların yapılması idi. Para askerlerin elinde idi. Yani, Amerika bu parayı Marshall yardımı dolayısıyla, Amerikan milli müdafaası'nda tutuyordu.

Amerikan milli müdafaası'nda uzun süre çalıştık. Askeri teşkilat bu işe hakimdi... Amerikan generalleri bizim işi çok hafife alıyorlardı. Halbuki benim aklımda şu vardı: Bu 5 milyon dolardan istifade ederek Amerika'nın yol bilgisini, yol tekniğini Türkiye'ye getirmek. Bu uzun sürdü. Askerlerle biraz mücadele ettim... askerler bana sürekli olarak; "Sen bize inanmıyor musun? İtimat etmiyor musun?" diyorlardı. Ben: "Yok, itimat ediyorum... fakat, bizim yapmak istediğimiz Türkiye'ye bir yol teşkilatı kurmaktır, istihkam teşkilatı değil... siz askersiniz, nitekim bu harpte muvaffak oluyorsunuz" diyordum.

Nihayet bu teşkilat kurma işini, Amerikan Dışişleri Bakanlığı'nın da yardımıyla Amerikan Yollar İdaresi'ne intikal ettirdik. İşbirliği yapılmasını istedik...

Gitmeden evvel yaptığımız çalışmalarla, yol teşkilatı nasıl olacak, yol şebekesi nasıl olacak, merkez nasıl, ne bölümleri olacak, bölgeler nasıl olacak, nasıl olması lazım, aşağı yukarı belli olmuştu. Kanaviçesi çıkmıştı."

Amerikalıları, Amerikan yol teşkilatını iyi tanıyordum... Gayem, Amerikan yol teşkilatına benzer bir teşkilat kurmak... Neyse, uzun sürdü bütün bunlar. Nihayet, Amerikan yol teşkilatı ile bir anlaşma yapıldı. Şu şekilde olacak:

Bize yardım malzemesi, inşaat makineleri verecekler. Bir de birinci sınıf mühendisler götüreceğiz Türkiye'ye, bize yardımcı olacaklar, yol gösterecekler. Seçeceğiz...Amerika'yı dolaşmıştım. Adamları tanıyordum. Öyle, iyi adamlar seçtik. Hüts diye bir adam vardı, iyi bir adam... Onlardan bir heyet yaptık. Nihayet birgün atladık geldik." (7)

Hilt Raporu Amerikan Federal Yollar Teşkilatı Genel Müdür Yardımcısı M.G. Hilt başkanlığındaki heyet, 1947 yılı sonlarında Türkiye'ye gelmiştir. Heyet, Türkiye'de yaptığı dört aylık bir inceleme sonucunda, 26 Şubat 1948'de, *Bayındırlık Bakanlığı'na, Türkiye'nin Yol Durumu* başlıklı bir rapor sunmuştur. *Hüts Raporu* olarak bilinen bu raporda izlenecek yol politikasına yönelik önerilere yer verilmektedir.

Hilt Raporu'nda, iyi planlanmış bir ulaşım sisteminin, ülkenin bağımsızlığı, güvenliği, ekonomisi için taşıdığı önem vurgulanıyor, Türkiye ve ABD Hükümetlerinin işbirliğiyle uzun vadeli bir yol ıslah programının ve yeterli bir devlet yolları sisteminin işletilmesi için doğrudan doğruya Bayındırlık Bakanı'na karşı sorumlu bir *Yollar Genel Müdürü'nün* yönetiminde, tüzel kişiliği olan

bağımsız bir *Yollar Genel Müdürlüğü* kurulması gereğine işaret ediliyordu. (8)

Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş Yasası

Bir kanun hazırladık. Bu Teşkilat Kanunu nasıl hazırlandı? Yani 5539. Cevdet Kerim Incedayı, Bayındırlık Bakanı, o da asker. Kıymetli bir adam, idealist bir adam. Reis de İkbal Adil Bey, Şose ve Köprüler Reisi. Ben de gencim o zaman... Nafia'nın dışından en tanınmış kişileri rica ettik. Çoğu şimdi sağ değil. Mesela, Nizamettin Ali vardı. Birkaç kez bakanlık etmiş. Diğerlerinin isimlerini şimdi hatırlayamadım. Ama o zamanın kıymetli iktisatçıları vardı, mühendisleri vardı. Asıl, Hazım Atıf Kuyucak, o zaman Başbakan Genel Sekreteri. Başbakan Yardımcılığı yapıyor aşağı yukarı. Refik Saydam vardı, meşhur Başbakan Dr. Refik Saydam. Bu şekilde bir kanun tasarısı hazırlandı. Tabii, kanun hazırlarken asıl mesele onu Meclisten çıkarmak. Karayolları Kanunu'nu çıkıncaya kadar çok mücadele ettik. (9)

Kuruluş Yasasının Gerekeşi. Yasanın gerekçesinden yapacağımız bazı alıntılar, o dönemde yol davasına verilen önemi özlü bir şekilde anlatmaktadır:

"...Yurdumuzun başlıca ihtiyaçlarından birisi, hiç şüphesiz; önemli bölge ve merkezlerimizi; demir, deniz ve hava istasyonlarımızı birbirine bağlayan, motorlu taşıtların her mevsiminde gidiş ve gelişine elverişli bir yol ağıdır."

"...Milli ekonomimiz, milli emniyetimiz; böyle bir yol ağının bir an evvel kurulmasına kesin lüzum ve ihtiyaç göstermektedir."

"...Bu ana kaide ve gerekçelerden ötürü; Türkiye yol davası artık bir ihtiyaç, bir zaruret değil, hayati ve milli bir dava mahiyetini almıştır."

"...Süratle çözülmesi gereken bu davanın halli yolunda mühim adımlar atılmış bulunmaktadır."

"...Bir yandan memleketimize davet edilen Amerikan Yollar Umum Müdür Muavinine, yollarımız ve yol teşkilatımız hakkında incelemeler yaptırılmış ve gerekli gördüğü tedbirler hakkında tavsiyeleri alınmış, bir yandan da 1525 sayılı Şose ve Köprüler Kanununa dayanılarak 23 bin kilometrelik yolun her mevsimde geliş ve gidişe elverişli bir hale getirilmesi için dokuz yıllık bir çalışma programı tanzim edilmiş ve bu program gereğince işe de başlanmıştır."

Gerekçede, dörtlü ulaşım sistemine yapılan atıf, dikkat çekicidir; "Demiryolu, su, yol ve hava nakliyatı ekonomisi, bu dört mühim nakil imkanlarının makul bir şekilde birbirleriyle koordine edilmesi ilk fırsatta tetkik edilmelidir." (10)

Kuruluş Yasası. (11.2.1950 gün ve 5539 sayılı) 16.02.1950 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan yasa, 1 Mart 1950'de yürürlüğe girdi. Kanunla, Şose ve Köprüler Reisi de *Karayolları Genel Müdürlüğü*'ne dönüşmüş oldu. Yeni teşkilatın ilk Genel Müdürü ise Türkiye'deki Karayolu devriminin baş mimarı olan Vecdi DİKER olmuştur.

Yeni kuruluşun işleyişinde ve örgütlenmesinde, *Amerikan Karayolları İdaresi* Örnek alınmış ve ülke için yeni sayılabacak bir yönetim anlayışı egemen kılınmıştır. *Karayolları Genel Müdürlüğü*'nün örgütlenme ve çalışma ilkeleri, Vecdi DİKER'in kendi ifadesiyle şöyle sıralanmaktadır:

- "Koyu merkezîyetçilikten uzaklaşma, bölgeleşme, bölgelere geniş yetkiler verilmesi,
- Merkez birimlerinin ihtisaslara göre düzenlenmesi,

- *Ekonomik etüd ve planlama anlayışının getirilmesi,*
- *Hizmet içi eğitim sisteminin getirilmesi, geliştirilmesi,*
- *Barem Kanunu'ndan çıkış, yerine ücret usulüne geçiş." (11)*

Bu ilkelerin ve yapısal düzenlemenin, bugünkü kamu yönetimi için bile son derece radikal değişiklikleri ifade ettiğine dikkat çekmek istiyoruz.

Vecdi DİKER'in öncülük ettiği kurucular kadrosu, ülkenin yol sorununun kökten çözümü konusunda gerçekçi tesbitler yapmış ve adımlarını atarken geniş ufuklu davranmıştır. Dönemin hükümetlerinin kuruluş çalışmalarına verdiği destek de sonuca ulaşılmasını kolaylaştırmıştır.

Merkez ve Taşra Örgütlenmesi. Yeni yasaya göre, Karayolları GenelMüdürlüğü, "*devlet yolları ağına giren yol ve köprülerin yapımı, onarımı ve sürekli bakımı*"nı üstleniyordu. Kanun, "*İl yolları ağına ilişkin yapım ve bakım programlarını inceleyerek Bayındırlık Bakanlığına önermek ve denetlemek, illerce yaptırılacak yol ve köprülerin proje ve keşiflerini incelemek, onamak*" işlerini de Genel Müdürlüğün görevleri arasında saymaktaydı. (*)

Karayolları Genel Müdürlüğü Merkez Örgütü; İdari İşler, Teknik ve İktisadi Etüd İşleri ile Yapım ve Bakım Daire Başkanlıkları'ndan ve Hukuk Müşavirliği ile Saymanlık Müdürlüğü'nden, Taşra örgütü ise, Bölge Müdürlükleri'nden oluşmaktaydı.

Genel Müdürlüğün taşra örgütlenmesinde, *Şose ve Köprüler Reisliği* bünyesindeki *Bölge Müdürlükleri* korunmuştu. Bu bölgelerin merkezleri sırasıyla; (1) *İstanbul*, (2) *İzmir*, (3) *Konya*, (4) *Ankara*, (5) *Mersin*, (6) *Kayseri*, (7) *Samsun*, (8) *Elazığ*, (9) *Diyarbakır* ve (10) *Trabzon* olarak belirlenmişti. Bölge Müdürlüklerinin sayısı zaman içerisinde 17'ye çıkmıştır. Yeni bölge merkezleri de, (11) *Van*, (12) *Erzurum*, (13) *Antalya*, (14) *Bursa*, (15) *Sivas*, (16) *Kastamonu* ve (17) *İstanbul'dur.*

ABD yardımıyla getirilen makine ve teçhizat, ülkemizde makineli yol yapımına geçişi sağlamıştı. Mevcut *Barem Kanunu'nun* katı kadro sınırlamalarının aşılmış olması, makineli çalışma hızının gerekli kıldığı teknik gücün yurdun her köşesinde temin edilmesini kolaylaştırmıştı. Bütün bu faaliyetleri yürütmek için gerekli olan mühendisler, teknisyenler, ustalar, şoförler açılan kurslarda yoğun eğitim programlarından geçirilerek yetiştirilmekteydi. Yine Amerikan yardımından sağlanan imkanlarla birçok teknik eleman Amerika'da çeşitli kurslara ve çalışmalara katılarak en son inşaat tekniklerini öğrenme olanağını buluyorlardı. Yaratılan coşkulu çalışma ortamında yurt düzeyi adeta bir şantiyeye dönüştürülmüştü.

Kuruluştan Günümüze Karayolları Genel Müdürlüğü

Devralınan Yol Ağının Niteliği. *Karayolları Genel Müdürlüğü, Şose ve Köprüler Reisliği'nden 47.080 km. uzunluğunda bir yol ağını devralmıştır.*

* 16.07.1964 gün ve 6/3349 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile il yollarının yapımı, onarımı ve bakımının doğrudan Karayolları Genel Müdürlüğü'nce yapılması kararlaştırılmıştır. 07.06.1973 tarihinde, 1737 sayılı yasayla, kuruluş kanununda yapılan değişikliğe göre (Madde 15), *Devlet yolları yanında, Otoyollar ve İl yolları Karayolları Genel Müdürlüğü'nün görev alanına dahil edilmiştir.*

Bunun 24.306 km.'si devlet yolu, 22.774 km.'si ise il yoludur. Satış cinslerine göre hazırlanmış Haziran 1950 tarihli bir Tablo, Genel Müdürlüğün kuruluş dönemindeki yol ağının ne durumda olduğunu göstermektedir.

| Tablo 1 | | | |
|---|------------|-----------------------------|-----------|
| Haziran 1950'de Devlet ve İl Yollarının Durumu | | | |
| Devlet Yolu : 24.306 Km. | | İl Yolu : 22.774 Km. | |
| Yol Ağının Nitelikleri | | | |
| Beton ve Parke | 189 km | Asfalt | 1.393 km. |
| İyi Makadam | 10.692 km. | Stabilize | 2.830 km. |
| Bozuk Makadam | 7.275 km. | | |
| Köprülü Tesviye | 3.444 km. | Köprüsüz Tesviye | 7.154 km. |
| Araba Yolu | 10.198 km. | Patika | 1.728 km. |

Kaynak: Karayolları Genel Müdürlüğü.

Niteliklerinin çok düşük olduğu görülen bu yol ağının 11.926 km.'sinin araba yolu ve patika olması ayrıca dikkati çekmektedir. Bakım altında tutulabilen yol uzunluğu ise, 1949 yılında, yalnızca 15.424 km.'dir.

Geometrik standartları çok düşük, satırları bozuk olan bu yolların bakım altına alınmalarından sonra dahi tatminkar bir hizmet seviyesine kavuşturulması kolay olmamıştı. Ağda bulunan bütün yolların ya yeniden yapılması ya da esaslı şekilde ıslah edilmesi gerekiyordu.

Yol çalışmalarının başlangıç döneminde, ülkemizin her köşesine "*geçit sağlamak*", öncelikli hedef olarak seçilmiştir. Bundan sonra, gelişen trafik ihtiyaçlarına göre kademeli olarak geometrik ve fizik standartların geliştirilmesi faaliyetlerine girişilmiştir.

1950 - 1998 Arasındaki Gelişmeler

Karayolları Genel Müdürlüğü'nün hızla artan makine parkı, insan gücü ve finansman kaynaklarına paralel olarak, ülkedeki karayollarının geometrik ve fizik standartları sürekli olarak yükselirken, yol ağının uzunluğunda da önemli artışlar olmuştur.

Bütçe 1950'den günümüze Karayolları bütçesindeki değişimin boyutları, aşağıdaki tabloda izlenmektedir.

| Tablo 2 | | |
|--------------------------------|-----------------|---------------|
| Karayolları Bütçesi (*) | | |
| Yıllar | (TL) | (\$) |
| 1950 | 60.303.000 | 21.500 Milyon |
| 1998 | 322.846 Trilyon | 1.249 Milyar |
| 1998 (Otoyollar Dahil) | 517.701 Trilyon | 1.974 Milyar |

Kaynak: Karayolları Genel Müdürlüğü.

(*) 1950'de 1 \$= 280 TL., 1998 ortalaması ise 262.210 TL. olarak alınmıştır.

Makine Parkı Aşağıdaki tabloda, 1950'den günümüze, makine parkındaki büyük değişim görülmektedir.

| Tablo 3 | | |
|---------------------------------|---------------------|-------------------|
| Karayolları Makine Parkı | | |
| Yıllar | Makine Adedi | Değeri |
| 1950 | 1.310 | 6.6 Milyon (\$) |
| 1998 | 14.049 | 598.9 Milyon (\$) |

Kaynak: Karayolları Genel Müdürlüğü.

Yaklaşık yarım yüzyıllık dönemde, makine sayısında 10 misli, makine parkının değerinde ise 100 misli artışın gerçekleştiği görülüyor.

Yol Ağındaki Gelişmeler Zaman içerisinde yol ağının uzunluğu ile birlikte, yolların fizik ve geometrik standartları da, başlangıç koşullarıyla kıyaslanmayacak bir düzeye yükselmiştir.

| Tablo 4 | | | | |
|--------------------------------------|--------------------|----------------|---------------|-------------------------|
| Devlet ve İl Yolları Ağı (km) | | | | |
| Yıllar | Devlet Yolu | İl Yolu | Toplam | Km2'ye Düşen Yol |
| 1923 | | | 18.335 | 23.7 m. |
| 1950 | 24.306 | 22.774 | 47.080 | 60.5 m. |
| 1998 | 31.320 | 29.521 | 60.841 | 78.2 m. |

Kaynak: Karayolları Genel Müdürlüğü.

| Tablo 5 | | | | | |
|------------------------------------|---------------|------------------|----------------|---------------|---------------------|
| Yol Ağının Nitelikleri (km) | | | | | |
| Yıllar | Asfalt | Stabilize | Makadam | Toprak | Geçit Vermez |
| 1950 | 1.393 | 2.830 | 17.967 | 10.598 | 11.926 |
| 1998 | 52.820 | 5.574 | — | 1.201 | 1.139 |

Kaynak: Karayolları Genel Müdürlüğü.

Kar Mücadelesi Kuruluş yıllarındaki sınırlı olanaklar, *Karayolları Genel Müdürlüğü'nün* programlı bir kar mücadelesi yapmasına olanak vermiyordu. Oysa bugün devlet ve il yolları ağının 50.307 km.'sinde sürekli olarak kar mücadelesi yapılmakta, 7.454 km.'si ise kış mevsiminde imkan buldukça trafiğe açılmaktadır. Bu mücadele için, yurt düzeyinde 450 merkezde, 6114 araç kullanılmaktadır.

Başarılı Bir Kamu Kuruluşu Olarak Karayolları

Karayolcular yarım yüzyıllık sınavdan yūzakıyla çıkmışlardır. Yarım yüzyıl sonucunda ulaşılan tablo bunu kanıtlamaktadır:

- 1950 yılında 47.080 km. olan devlet ve il yolları ağı, günümüzde 60.841 km.'ye ulaşmış, 1950 yılında yol ağının yalnızca % 4'ü asfalt iken, bu oran 1998'de % 87'ye yükselmiştir.
Ayrıca bu yol ağına, 3.500 km.lik bir otoyollar ağı da eklenmiş bulunmaktadır. Bu ağın halen 1.700 km'si işletmeye açılmış bulunmaktadır.
- 1950lerde büyük bölümü kışın geçit vermeyen yol ağının, günümüzde % 83'ünde sürekli olarak, % 12'sinde ise imkan buldukça kar mücadelesi yapılmaktadır.

Başarının Temel Nedenleri. *Karayolları Genel Müdürlüğü*; yapılanması, işleyişi ve ulaştığı başarı düzeyiyle yalnızca kamu kuruluşları için değil, özel sektör için de modern bir örnek oluşturmuş bir kuruluşumuzdur. Kurumun, kuruluş ve yükselme döneminde, Türkiye'nin ortalama gelişme düzeyinin 20 yıl ilerisinde olduğu yerli ve yabancı uzmanlarca sürekli olarak ifade edilmiştir.

Bu Kurumun başarısındaki etkenleri ve uygulamada alınan sonuçları, dikkatle gözden geçirmek gerekiyor.

- Kurumda iş bölümü, görev ve yetki dağılımı rasyonel bir biçimde belirlenmiş, çalışmalarda plan ve program anlayışı egemen kılınmıştır.
- İller yerine bölge bazında örgütlenmek, kurumda hızlı ve etkin karar alma ve uygulama olanağını sağlamıştır.
Merkezi yönetimin ağırlığı olabildiğince azaltılarak yerinden yönetim modeli esas alınmış, yetkiler, merkezden bölgelere ve bölgelerde de en alt birimlere kadar dağıtılmış, yetki kullanımı özendirilmiş tir.
- Barem Kanunu yerine yevmiyeli personel statüsünün getirilmesi ve mahrumiyet bölgelerinde çalışmayı özendirici ücret politikaları sonucunda, yurdun hiçbir köşesinde teknik personel sıkıntısı çekilmemiştir.
Personel politikasında, ehliyet ve liyakat sistemi geçerli kılınmış, Yöneticiler genellikle kuruluş içinden ve alt kademelerden yetişerek gelmişlerdir. Kurumlar için önem taşıyan kadro sürekliliği sağlanabilmiştir.
- Hizmet içi eğitim, kurumda çalışan kadroların sürekli olarak yeni teknolojiyi ve uygulamaları izlemesine ve böylece kendini yenilemesine olanak sağlamıştır.
Bu kuruluş, ülkeye, çeşitli alanlarda eğitilmiş insan gücü kazandırma işlevini de başarıyla yerine getirmiştir. Bugün birçok kamu ve özel sektör kuruluşlarında Karayolları örgütünden yetişmiş değerli kadrolar hizmet vermektedir.
- Kurum, kısa sürede geleneklerini oluşturmuş ve bu gelenekleri korumasını bilmiştir. Geleneklerin bir kuruma maddi olanakları kadar güç katabildiğinin en çarpıcı örneklerinden birisi, *Karayolları Genel Müdürlüğü'dür*.
Kuruluşun bürokrasiden arınmış, hızlı karar almaya uygun yapısı, getirilen yeni görev anlayışı, coşkulu, sevgi, saygı ve güvene dayalı bir çalışma ortamı sağlamıştır. Bu ortamda; hizmet aşkı, özveri, örgüte bağlılık ve dayanışma duygularıyla oluşturulan "*Karayolculuk Ruhunu*nun, özellikle kuruluş dönemindeki güçlükleri aşmadaki payı büyük olmuştur.
- Ekip çalışmasının sağladığı coşkulu, hızlı ve etkin çalışma temposu, yapılan hizmetlerden kısa sürede sonuç alınması, yol hasreti içerisindeki toplum

desteğinin sürekli olarak kurumun yanında olmasını sağlamıştır.

- Başarıların temelindeki bir önemli etken de, özellikle kuruluş aşamasında ve onu izleyen dönemlerde, örgütün politik etkilere karşı özenle korunabilmiş olmasıdır.

Son Söz

1950'lerde kurulmuş olan *Karayolları Genel Müdürlüğü*; kuruluş ve işleyiş biçimi ve görev anlayışıyla, yalnızca o günün koşullarında değil, bugün için bile kamu yönetiminde bir devrimi temsil etmektedir. Başarılarının ardındaki itici güç, bu çağdaş örgütlenme ve yönetim anlayışı olmuştur.

Karayollarının ulaşım sektörünün dengeleri içerisindeki yeri zaman zaman tartışmalara konu olmuştur. Ancak bu durum, ülke için zorunlu hale gelmiş olan karayolları seferberliğini başlatan ve başarıyla sürdüren karayolcuların başarılarını gölgeleyecek bir neden olarak gösterilemez. Kendilerine verilen görevi en iyi biçimde yerine getirerek, ülkenin ekonomik, toplumsal, kültürel alandaki gelişmesine büyük katkıda bulunan Karayolcular, Halil Rıfat Paşa'nın "*gidemediğin yer senin değildir*"¹ özdeyişinde ifadesini bulan hedeflerine ulaşmışlar, Cumhuriyet'in 75. yılında,, çağdaş araçlarla gidilemeyen yurt köşesi bırakmamışlardır.

Bugün 64.500 km.'lik karayolu ağının tamamına yakın bölümü, yaz-kış her türlü hava koşullarında ulaşımına elverişli haldedir. Türkiye'nin bir ucundan öbür ucuna karayolu' ile ulaşmak sorun olmaktan çıkmış bulunmaktadır. Buna, 52.000 km.'si asfalt, 150.000 km.'si stabilize kaplamalı olan 319.000 km.'lik köy yolları ağı da eklenince, Cumhuriyet döneminin karayolu ulaşımı alanındaki başarılarının önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Düz işçisinden Genel Müdürüne kadar Cumhuriyet Türkiye'sinin gelişmesine çok yönlü katkıları olan bütün karayolcular ve onlara destek veren Cumhuriyet hükümetleri, minnet ve saygıyla anılmayı hak etmişlerdir.

KAYNAKÇA

1. Erdinç Tokgöz, *Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi*, Ankara 1993, Hacettepe İktisadi ve İdari Bilimler Yayınları.
2. T.C. Bayındırlık Bakanlığı, *Bayındırlıkta 50 Yıl*, Ankara 1973.
3. W. Thornbourg, *Thornbourg Report*
4. Yollar Türk Milli Komitesi (YTMK), *Vecdi Diker'in Ardından*, Ankara 1998
5. A.g.e.
6. A.g.e.
7. A.g.e.
8. 1948 Şubat ayında Bayındırlık Bakanı Kasım Gülek'e sunulan rapor, *Hüts Raporu*.
9. Yollar Türk Milli Komitesi (YTMK), *Vecdi Diker'in Ardından*, Ankara 1998
10. Karayolları Genel Müdürlüğü, *Karayolları Kuruluş Kanunu Gereğesi*,
11. Karayolları Genel Müdürlüğü, *Vecdi Diker'i Anma Toplantısı*, Ankara 1998.