

TÜRKİYE KALKINMA BANKASI A.Ş.

**Kalkınmada Bölgesel Farklılıklar
Büyüme Kutupları
ve GAP
(Tespitler ve Çözüm Önerileri)**

**B.Ali EŞİYOK
Kd.Uzman**

GA – 02-4-13

ARAŞTIRMA MÜDÜRLÜĞÜ

**Eylül 2002
ANKARA**

SUNUŐ

Bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları ülkemizin en temel yapısal sorunlarından biri olup, birçok sosyo-ekonomik sorunun da kaynağını oluşturmaktadır. Türkiye Kalkınma Bankası söz konusu farklılıkların giderilmesinde, girişimcilere kredilendirime esaslı desteğinin yanısıra bilgilendirme/yönlendirme temelinde de yardımcı olmaya çalışmaktadır.

Ülkemiz ekonomisinde bölgesel dengesizliklerin ulaştığı düzeyi tespit etmeye ve bu sorunun giderilmesine yönelik alınması gereken önlemleri içeren bu rapor, bölgesel kalkınmaya ilişkin çözüm arayışlarına yapacağı katkı ölçüsünde amacına ulaşmış olacaktır.

Taci BAYHAN
Yönetim Kurulu Başkanı ve Genel Müdür

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
Giriş	3
I. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE BÖLGELER ARASI GELİR DAĞILIMI	9
I.1.Gini Katsayısı	10
I.2.Bölgelere Göre Hane Halkı Sayısı ve Kullanılabilir Gelir	11
I.3.Bölgeler İtibariyle Kişi Başına GSYİH	12
I.4.İller İtibariyle KBGSYİH Değerlerinin Dal-Yaprak Yöntemi İle Gösterimi	13
I.5.İl Düzeyinde Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerinde Kişi Başına Gelir	14
II. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE BÜYÜME/KALKINMA KUTUPLARI	16
III. GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ(GAP)	21
III.1.GAP'ta Sanayileşme	23
III.2.GAP Bölgesi Kamu Yatırımları	26
III.3.GAP Bölgesinde Bölge İçi Sanayileşme Farklılıkları	29
IV. Bölgeler arası Kalkınma Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Çözüm Önerileri	31
V.KAYNAKÇA	41

Giriş*

Bölgeler arası kalkınma farklılıkları Türkiye ekonomisinin en temel yapısal sorunlarından birini oluşturmaktadır. Süreç içerisinde, bu soruna ilişkin bazı politikalar oluşturulsa da istenilen hedeflere ulaşılamamış bölgesel dengesizlik olgusu varlığını sürdürmüştür.

* * *

Bölgeler arası dengesizlikler sorunu sanayi devrimi öncesi dönem de dahil tarihin her döneminde varlığını hissettirmiştir. Ancak tarihin hiçbir döneminde sanayi devrimi ya da aynı anlama gelmek üzere endüstrileşme sürecinin etkileri kadar can yakıcı bir soruna dönüşmemiştir. XVIII. yüzyılın ortalarında başlayan sanayi devrimi¹ ile birlikte artık bölgesel dengesizlikte giderek öne çıkan en temel dinamik sermaye birikim sürecinin belirlediği yeni mekansal organizasyon yapılanması olmuştur. Sanayi devrimi öncesi üretim sistemlerinde bölgesel dengesizliklerin dinamiği genel olarak coğrafya iken², manifaktüre geçişle birlikte sermaye birikiminin belirlediği süreçler olmuştur.

* * *

Birinci ve İkinci sanayi devrimlerinin bir sonucu olarak, mekan da yeniden yapılanmış, bu yeni sürecin belirlediği yeni mekansal alanlar doğmuştur³. Oysa içinde yaşadığımız üçüncü sanayi devrimi öncekilerinden bir çok noktadan önemli farklılaşmalar göstermektedir.

* Çalışmada ileri sürülen görüş ve öneriler araştırmacının kişisel yorumlarına dayalı olup, TKB'nin resmi görüşlerini yansıtmamaktadır.

¹ Birinci Sanayi Devrimi daha spesifik olarak 1750-1820 olarak tanımlanabilir. 1840-1870 Birinci Sanayi Devrimi'nin ikinci aşamasını, 1890-1970 dönemi İkinci Sanayi Devrimi'ni ve 1980 sonrası içinde yaşadığımız dönemde Üçüncü Sanayi Devrimi'ni kapsamaktadır Üşür (2000).

² Sanayi devrimi öncesi dönemde büyük uygarlıkların ve metropol kentlerinin ulaşım ağının ve toprağın verimli olduğu mekanlarda kurulduğu bilinmektedir. Mezopotamya ve Çin uygarlıkları, tipik örneklerdir. Kentsel düzeyde ise İstanbul ilginç bir örnek olarak görülebilir. Deniz kenarında kurulan bu kentin sonraki yıllarda gelişmesini önceleyen en temel koşul, kentin ulaşım olanaklarından kaynaklanan konumu olmuştur.

³ Birinci sanayi devrimi ile birlikte insanın fiziki gücünü ve yeteneklerini gittikçe ikame eden makineler almıştır. Başka bir ifadeyle, Birinci Sanayi Devriminde insan tahayyül etmekten ziyade elinin uzantısı sayabileceğimiz aletlerle iş yapmakta idi. İkinci sanayi devriminin sonlarında her ne kadar üretim sürecinde bilgi ve tahayyül öne çıksa da bilginin ve tahayyüllün üretim sürecini karakterize etmesi esas olarak üçüncü sanayi devrimine has bir gelişmedir. Bilgi her ne kadar imalat sürecinde bir girdi olarak düşünülebilirse de bu bilgi makineye içerilmiş olarak vardı. Halbuki üçüncü sanayi devriminde bizatihi emek gücüne içerilmiştir.

İlk olarak, bilginin ve giderek bilgi teknolojilerinin üretim sürecine sokulması neticesinde üretim esnekleşmiş, klasik üretim paradigmasının, kitlesel üretimin (mass production) egemenliği sarsılmaya başlamıştır. Bunun sonucunda dikey bütünleşmiş büyük ölçekli işletmeler yerine yatay bütünleşmiş küçük ve orta ölçekli işletmeler öne çıkmaya başlamıştır. Kuşkusuz bu gelişme ile büyük ölçekli fordist işletmelerin yok olduğunu, bu üretim sisteminin tüm ekonomileri kapsadığını ileri sürmüyoruz. Burada belirtmek istediğimiz, piyasadaki dalgalanmalara karşı kendini uyarlayabilen, tüketici taleplerindeki farklılaşmalara uyum yeteneği yüksek teknolojilerin, merkez ülkelerde giderek üretim sürecinde önemli bir yer tutmaya başladığını vurgulamaktır.

* * *

Türkiye ekonomisinde bölgeler arası dengesizlikler sürekli bir sorun olarak varlığını sürdürmüştür. Marmara bölgesi ekonomik faaliyetlerin yoğunlaştığı en önemli merkez konumunda bulunmaktadır. Bu bölgemizin coğrafi ve tarihsel avantajları zamanla daha da büyümüş gittikçe bir kutup bölge konumuna gelmiştir. Ancak bu büyümenin sürdürülebilir olmasının iktisadi rasyonelleri bir yana son depremde de gözlemlendiği üzere, coğrafi açıdan da sürdürülebilir olması önünde ciddi riskler söz konusudur.

* * *

Türkiye ekonomisinde en geri bölgelerimizi oluşturan Doğu ve G.Doğu Anadolu bölgelerinin diğer bölgelerden en temel farkı, toprak yapısından kaynaklanan ve iç pazarın entegrasyonunu güçleştiren ekonomik yapıdır. Ülkemizin diğer bölgelerinde zamanla oluşan küçük üreticilik ve gittikçe artan sermaye birikimi bu bölgelerin pazarla bütünleşmelerini sağlarken, başta 1858 yılında mülkiyet haklarını özelleştiren kanun olmak üzere, bu bölgelerde toprak yapısındaki farklılıklar, küçük üreticiliğin gelişip pazar için üretimin yapıldığı, iç pazara entegrasyonun sağlandığı bir üretim yapısının gelişmesini engellemiştir. Diğer yandan özellikle 1950'li yıllardan itibaren özel sermaye birikimine dayalı gelişme/sanayileşme süreci Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri dışında kalan bölgelerde üretimin hızla pazarla bütünleşip iç pazarın entegrasyonunu gittikçe güçlendirirken, Doğu Anadolu

Bu yeni süreçte elin uzantısı aletler değil, beynin uzantısı aletler (robotlar, bilgisayarlar, kısaca bilgi teknolojilerindeki gelişmeler) giderek üretim sürecini yön vermektedir.

ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yaşanan nispi modernleşme/gelişme ise pazarla bütünleşme sürecinde geniş bir işgücünün atıl kalmasına neden olmuştur. Atıl kalan vasıfsız, kalifiye olmayan bu işgücü, zamanla daha gelişmiş bölgelere göç ederek ve işgücü piyasasına en alttan katılarak, büyük kentlerin -yoğunlukla gecekondulu kesimlerinde- kayıt dışı (informel) sektörün işgücü arzını oluşturmuşlardır. Bir başka ifadeyle, bölgesel dengesizlik hem Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yaşayan, hem de büyük metropollere göç etmek zorunda kalan insanlar açısından pek çok sorunun kaynağını oluşturmaktadır.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında uygulanmaya başlanan iktisat politikaları bölgesel kalkınma politikaları açısından önemli bir aşama olarak görülmelidir. Başkent'in İstanbul'dan Ankara'ya taşınması "Şimendifer" politikası, 1945'ler sonrasında uygulanan başarılı karayolları programı devlet fabrikalarının küçük Anadolu şehirlerinde kurulması ve benzeri politikaların uygulanması ile birlikte 1960'lı yıllarda iç pazarın bütünleşmesine yönelik önemli bir iktisadi yapı değişimi sağlanmıştır .

1930'lu yıllarda yaşanan dünya ekonomik krizi döneminde Türkiye ekonomisi dışa kapanarak devlet eliyle milli sanayileşme yolunu seçmiştir. 1930-1939 döneminde beşer yıllık iki sanayi planı hazırlanmış, Birinci Sanayi planı 1934'de yürürlüğe girmiş, ancak İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla İkinci sanayi planı uygulamaya konmamıştır. Demir çelik, tekstil gibi bugün dahi ekonomik yapı üzerinde etkide bulunan tesislerin bir çoğu o dönemde kurulmuştur. Birinci Sanayi planında bölgesel kalkınma ile ilgili amaçlara yer verilmemekle birlikte, yatırımların yurt düzeyine yayılması öngörülmüştür. Yayılma politikası ile o günkü koşullarda kıyı şeridine göre üretim maliyetlerinin yüksek olduğu, Doğu bölgelerine yatırımların yapılması öngörülmüyordu. Bu politikaların uygulanması ile birlikte devlet yatırımları Batı Anadolu'dan başlayarak Orta Anadolu'ya kadar genişlemiştir. Bu dönemde bazı kamu iktisadi yatırımlarının Doğu Anadolu'da kuruldukları ve bölge

ekonomisine önemli katkıda buldukları görülecektir. Ancak devlet yatırımları yoluyla sağlanan bu katkıya karşın, özel yatırımlar doğu bölgelerine gitmemiştir⁴.

1950-60 döneminde Türkiye'nin geçmiş yıllarda önemli düzeyde plan deneyimi ve birikimi olmasına karşın, plan fikri terkedilmiş, görece az gelişmiş bölgelerin kalkındırılmasına yönelik özel bir gayret gösterilmemiştir. Her ne kadar "yayılma" politikası bu dönemde sürdürülse de yapılan yatırımlar politik amaçlarla yapıldığından⁵ verimli işletmeler olmaktan uzaktı. Diğer yandan bu dönemde de özel sabit sermaye yatırımları yatırım kararlarını başta Marmara bölgesi olmak üzere gelişmiş bölgeler lehinde kullanmaya devam etmişlerdir.

1960'lı ve 1970'li yıllarda Marmara bölgesinin baskın bölgesel karakteri sürerken, doğu bölgelerinin ekonomik yapısında tarım ve hayvancılık başat olma özelliğini korumuştur. Ancak tarım sektörünün yapısı gereği, Latin Amerika ülke örneklerinde gözlenen tarımsal birikim gerçekleşmedi. Bunun sonucunda sanayide de kayda değer bir birikim yaratılmadı. Bu yıllarda devlet eliyle yapılan sabit sermaye yatırımları her ne kadar doğu bölgelerinde sanayi tabanının gelişmesine katkıda bulduysa da ithal ikameci birikim rejiminin kaynak yaratmadaki kısıtları nedeniyle sürdürülebilir olmaktan uzaktı.

1980'li yıllarda gündeme gelen ihracata dayalı büyüme modeli bölgesel ekonomiler üzerinde önemli etkilerde bulunmuştur. Bu modelle birlikte gündeme gelen sübvansiyonların kaldırılması, Kamu İktisadi Teşekkülü yatırımlarından vazgeçilmesi gibi nedenlerle doğu bölgeleri bu politikalardan oldukça olumsuz etkilenmiştir. Kaynak tahsis sürecinin piyasalar yoluyla sağlanmasını öngören model, özel kesimin görece geri bölgelere gitmemesiyle daha da olumsuz

⁴ Bu yıllarda özel yatırımların görece az gelişmiş bölgelere yatırım yapması için bir arayışın olduğu görülmektedir. Başka bir ifadeyle "yayılma" politikası sadece devlet için değil, özel kesim için de öngörülmekteydi. 3003 Sayılı (1936) kanununun mecliste tartışılması sırasında zamanın iktisat bakanı Celal Bayar kürsüde şunları ifade etmekteydi: " Fabrikaların kuruluş şeraiti(ni) cereyanı tabiisine bırakırsak...hepsi milli değil şahsi menfaatlerine en uygun şeraiti (şartları) arayarak sahillerimizin kenarına yapışarak kaplumbağa gibi kalacaklardır...devlet memleketin yoksul...yerlerini de nazarı dikkate almak mecburiyetinde kalmış ve...tesis yerlerini ona göre tenzim etmiştir..." aktaran Boratav (1974). Özel sektör için gündeme getirilen kuruluş yeri sınırlaması başarılı olmadı. Bayar'ın ifadesiyle kıyı şeridinde "kaplumbağa" gibi sıralandılar.

⁵ Bunun en tipik göstergesi "her ile bir fabrika" şeklinde sloganlaştırılan yaklaşımdır.

etkilenmiştir. Diğer yandan bölgesel dengesizlikleri gidermede en etkili araçlardan biri olan sabit sermaye yatırımlarında gözlenen olumsuz gelişmeler neticesinde, bu iki bölgemizin ve giderek tüm bölgelerimizin gelişmesinde önemli açmazlarla karşılaşmıştır.

* * *

Türkiye ekonomisinde bölgesel dengesizlikleri gidermede en etkili projelerden biri GAP projesidir. GAP projesi kısa dönemde bölgenin ekonomik yapısı üzerinde kimi olumlu etkilerde bulunsa da, bu yatırımların ağırlıklı olarak alt-yapı yatırımlarında yoğunlaşması ve bu yatırımların doğası gereği ancak uzun dönemde realize olmaları gibi nedenlerle, bölgenin ekonomik yapısında önemli gelişmeler gerçekleşmemiştir. Bununla birlikte, GAP'a yönelik kamu yatırımlarında illerin aldıkları paylarda önemli farklılaşmalar gözlenmektedir. Bu durum bölgesel refahın gene mekansal olarak az sayıda yoğunlaşması anlamına gelmektedir. Yatırımların başta Şanlıurfa olmak üzere az sayıda ilde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu durum, bölge içi yeni dengesizliklerin yaratılması anlamına gelmektedir.

* * *

Başta Güneydoğu illeri olmak üzere doğu illerinin ekonomik yapısını olumsuz etkileyen faktörlerden biri de, 1990'lı yılların başında başlayan Körfez Savaşı'nın yarattığı olumsuz etkilerdir. Savaş öncesi dönemde Türkiye'nin ihracatında B. Almanya'dan sonra ikinci sırada bulunan Irak, savaş sonrası uygulanan politikalar sonucunda genel olarak Türkiye ekonomisi olumsuz etkilenirken, Güneydoğu illeri büyük ölçüde olumsuz etkilenmiştir⁶. Diğer yandan sınır ticaretinin kapanması bölge ekonomisini oldukça olumsuz etkilemiştir.

* * *

Kalkınma iktisadının popüler olduğu yıllarda, kalkınma iktisatçıları "büyüme kutupları" yaklaşımının bölgesel dengesizlikleri gidermede en etkin yollardan biri olduğunu ileri sürmüşlerdir. Bu kuramın amacı; Az gelişmiş ülkelerde gelişmeyi başlatmak amacıyla, gelişmiş ülkelerde ise bir tarihsel olgu olarak ortaya çıkan bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmak için durgun bölgelerin yapısındaki

⁶ Körfez Savaşı sonrası yapılan bir araştırmada, Türkiye'nin olası kayıpları ile ilgili bir araştırma için bkz. Eşiyok (1991).

belirli yörelerde, “kalkınma kutbu” adı verilen gelişme merkezlerinin oluşturulması hedeflenmektedir.

Büyüme Kutbu yaklaşımı, esasında reel bir gelişmeyi yeni bir olguymuş gibi sunma yoluna gitti. Teori iki tür etkiden bahsetmekteydi: *Püskürtme etkisi* (Back wash effect) ve *yayıma etkisi* (spread effect). Birinci etki, kaynakların gelişmiş bölgeye akmasını sağlayan olumsuz etki iken, merkezden çevreye doğru kaynakların akışını sağlayan yayılma etkisi ise olumlu etki olarak belirmektedir. Oysa reel ekonomik gelişmeler tam tersi bir süreçle noktalanmıştır. Merkezdeki alt-yapı olanakları, ölçek ekonomileri, geniş bir tüketici kitlesinin varlığı, iletişim ve ulaşım araçlarındaki gelişmeler gibi temel parametreler, merkezin zamanla cazibesini artırıp çevredeki en aktif elemanların; başta emek ve sermaye olmak üzere, merkezde yoğunlaşmasına neden olmuştur. Sonuç olarak bir çok ülkede (başta Latin Amerika ülkelerinde olmak üzere) merkez ile çevre arasındaki gelir dağılımı daha da bozularak çevre fakirleşmiştir.

* * *

Yukarıda belirtilen gelişmeler ışığında çalışma dört bölüm altında incelenmiştir. Birinci bölümde bölgeler arası gelir dağılımındaki farklılıklar incelenirken, bölgesel dengesizliğin gelir dağılımı üzerinde yarattığı reel durum tespit edilmiştir. İkinci bölümün temasını Türkiye ekonomisinde “büyüme kutupları” oluşturmaktadır. Bu bölümde her bir bölge için büyüme kutupları tespit edilerek, bu yaklaşımın Türkiye’de bölgesel dengesizlikleri gidermede etkin bir yöntem olmayacağı vurgulanmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde bölgesel kalkınma sürecinde Türkiye tarihinin en önemli projesi olan GAP ele alınmıştır. Dördüncü ve son bölümde ise bölgesel kalkınma farklılıklarını gidermeye yönelik olarak bazı tespitlere ve çözüm önerilerine yer verilmiştir.

TÜRKİYE EKONOMİSİNDE BÖLGELER ARASI DENGESİZLİKLER: BAZI TESPİT VE ÖNERİLER

Ülkemizde sanayiinin başta Marmara bölgesi olmak üzere, belirli bölgelerde yoğunlaştığı, gelişmiş bölgelerde yer alan büyük kentlerin, sanayiinin gelişmesi açısından en cazip mekanları oluşturdukları görülmektedir. Bu kentlerin/bölgelerin yığılma ekonomileri ve alt-yapının kesişme noktaları olmaları bu merkezlerle diğer bölgelere göre avantaj sağlamakta, yatırımcılar sahip oldukları avantajlar nedeniyle yatırım tercihlerini bu merkezlerden yana kullanmakta, zamanla bu bölgelerin ekonomik aktiviteleri diğer bölgelere göre hızla artmaktadır. Bu durum ülkemizde bölgeler arasındaki dengesizlikleri zamanla besleyen bir süreci yaratarak, sosyo-ekonomik problemlerin gittikçe ağırlaşmasına neden olmaktadır.

Ülkemizde bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi hedefine karşın, Marmara bölgesinin tarihsel süreç içindeki baskınlığı daha da artmıştır. DPT'nin iller düzeyinde yapmış olduğu sosyo-ekonomik sıralamalarda Marmara bölgesinin, ülkenin en temel ekonomik dinamizm kaynağı olduğu sayılarla kanıtlanmıştır. Ülke nüfusunun %25'i ve yatırım teşviklerinin yarısı Marmara bölgesinde yoğunlaşmaktadır. Bu bölge içerisinde Doğu Marmara alt bölgesinde yer alan İstanbul-İzmit Adapazarı aksı ülkenin en yoğun şehirleşme alanı olmaktadır. Yatırımların belli alanlarda yoğunlaşması nüfusunda öncelikle istihdam olanakları nedeniyle bu alanlarda yoğunlaşmasına neden olmuş, bunun sonucunda sosyo-ekonomik sorunlar gittikçe ağırlaşmıştır.

I.TÜRKİYE EKONOMİSİNDE BÖLGELER ARASI GELİR DAĞILIMI

Bu bölümde bölgeler arası gelir farklılıkları gelirle bağlantılı olarak çeşitli göstergeler bağlamında ele alınıp incelenmiştir. Bunun için; bölgesel gini katsayılarından, bölgelere göre hane halkı sayısı ve kullanılabilir gelir göstergesinden, bölgeler itibariyle kişi başına GSYİH değerlerinden, KBGSYİH değerlerinin iller itibariyle dağılımını gösteren dal-yaprak gösteriminden ve Doğu illerine ilişkin kişi başına gelir değerleri göstergelerinden yararlanıyoruz.

I.1.Gini Katsayısı

Bölgeler içerisinde gelirin zaman içerisinde daha dengeli dağılıp dağılmadığının, gelir dağılımında bir düzelmeye olup olmadığının tespiti için Tablo 1 gösterilen gini katsayılarından yararlanıyoruz.

Tablo 1:Bölgelere Göre Gini Katsayıları

Bölgeler	1973	1987	1994
Türkiye	0,52	0,44	0,49
Ege-Marmara	0,47	0,43	0,53
Marmara			0,56
Ege			0,44
Akdeniz	0,57	0,43	0,47
İç Anadolu	0,5	0,43	0,44
Karadeniz	0,53	0,37	0,46
Doğu-G. Doğu	0,5	0,46	0,38
Doğu			0,37
G. Doğu			0,38

Kaynak: DPT(1973), DİE (1987,1994).

Gini değerlerinin⁷ zaman içerisinde nasıl değiştiğini gösteren Tablo değerleri incelendiğinde, Türkiye ölçeğinde gini katsayısının 1994 yılında 1973 yılına göre göreceli olarak iyileştiği izlenmektedir. Ancak bölgeler düzeyinde gini katsayısının gelişimi incelendiğinde, farklılıklar daha net olarak izlenmektedir. Bölgeler düzeyinde ele alınan 1973-1994 döneminde Ege-Marmara bölgesi gelir eşitsizliği en fazla artan bölgeler olurken, Doğu-Güney Anadolu Bölgeleri gelir eşitsizliğinin nispi olarak azaldığı bölgeler olmuştur.

⁷ Gelir dağılımı eşitsizliğini değerlendirmede kullanılan göstergelerden biri Gini Katsayısıdır. Gini katsayısı mutlak eşitlik doğrusu ile Lorenz eğrisi arasında kalan alanın mutlak eşitlik doğrusu altında kalan üçgenin alanına oranını ifade etmektedir. Yüzde yüz gelir dağılımı eşitliği halinde Gini katsayısı sıfır değerini almakta, gini katsayısı bire yaklaştıkça ise gelir dağılımı eşitsizliği artmaktadır.

I.2.Bölgelere Göre Hane Halkı Sayısı ve Kullanılabilir Gelirin Dağılım

Bölgeler itibariyle hane halkı sayısı ve kullanılabilir gelirin gelişimi Tablo 2’de gösterilmiştir.

Tablo 2:Bölgelere Göre Hanehalkı Sayısı ve Kullanılabilir Gelirin Dağılımı (%)

	1973-DPT	1973	1987-DİE	1987	1994-DİE	1994
	Hane halkı Sayısı	Toplam Gelir	Hane halkı Sayısı	Toplam Gelir	Hane halkı Sayısı	Toplam Gelir
Toplam	100	100	100	100	100	100
Marmara-Ege	33,78	37,73	36,96	44,99	42,26	52,48
Akdeniz	15,18	13,15	13,44	10,66	12,47	11,06
İç Anadolu	21,88	23,47	24,27	21,52	17,91	15,42
Karadeniz	14,5	15,76	10,69	8,92	12,81	10,86
Doğu-G.Doğu	14,66	9,89	14,72	13,91	14,55	10,18

Kaynak: DİE, 1987-1994 Hanehalkı Gelir Dağılımı Anketi Sonuçları

Bölgelere göre hane halkı sayısı ve kullanılabilir gelirin dağılımı incelendiğinde, ülkemizin en fakir bölgelerinin Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgeleri oldukları açıkça görülmektedir. Bu iki bölgelerimizin toplamından oluşan hane halkı sayısı 1973 yılında toplam hane halkının % 14,66’sını oluştururken, 1994 yılına gelindiğinde % 14,55’e gerilemiştir. Toplam gelir açısından ise 1973-1994 döneminde bu iki bölgemizin gelirlerinde çok düşük bir iyileşme gerçekleşirken, mutlak olarak en düşük pay alan bölge özellikleri korunmuştur.

Marmara ve Ege bölgelerinin toplam kullanılabilir gelirden aldığı pay, hane halkı sayısının aldığı paydan daha yüksek olduğu görülmektedir. Özellikle 1980’li yılların ortasından itibaren bu iki bölgemizin toplam gelirden aldıkları pay yüksek düzeylerde artmış 1987 yılına gelindiğinde kullanılabilir gelirin % 44,9’ünü ve 1994 yılında % 52,48’ni almaya başlamıştır. Bulgularda gözlemlenen diğer önemli bir gelişme, İç Anadolu bölgesinin gelir payında gerçekleşen aşınmada izlenmektedir. Ancak İç Anadolu bölgesinde nüfus kaybı da yaşandığından, gelir kaybındaki aşınmayı telafi edebilecek düzeyde kalmıştır. Halbuki, Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgelerinde nüfus aynı kalırken, gelir düzeyi çok az artmıştır. Hem nüfusu hem de geliri artan bölgeler batı bölgeleri olmuştur.

I.3.Bölgeler İtibariyle Kişi Başına GSYİH

Bölgeler düzeyinde gayri safi yurt içi hasıla değerlerinin gelişimi Tablo 3' de, her bir bölgenin KBGSYİH'nın Türkiye KBGSYİH ortalamasına oranı ise Tablo 4' de gösterilmiştir.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Akdeniz	1.401.432	1.453.896	1.554.760	1.452.261	1.506.426	1.554.081	1.706.976	1.712.882
Doğu Anadolu	601.715	626.713	648.386	643.753	626.339	647.481	660.216	673.339
Ege	1.771.806	1.856.538	1.987.366	1.918.373	1.990.537	2.103.466	2.246.740	2.280.039
Güney Doğu	914.658	918.768	953.969	853.543	854.164	888.899	986.350	989.641
İç Anadolu	1.389.555	1.424.737	1.505.712	1.427.576	1.484.672	1.549.648	1.639.513	1.708.810
Karadeniz	1.004.796	1.077.467	1.097.752	1.063.647	1.099.269	1.213.393	1.294.737	1.366.704
Marmara	2.237.249	2.309.062	2.455.326	2.169.458	2.355.568	2.457.502	2.684.291	3.667.003
Türkiye Ort.	1.472.000	1.530.808	1.623.613	1.507.539	1.587.953	1.670.657	1.802.677	1.829.754

Kaynak: DİE.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Akdeniz	95,2	95,0	95,8	96,3	94,9	93,0	94,7	93,6
Doğu Anadolu	40,9	40,9	39,9	42,7	39,4	38,8	36,6	36,8
Ege	120,4	121,3	122,4	127,3	125,4	125,9	124,6	124,6
Güney Doğu	62,1	60,0	58,8	56,6	53,8	53,2	54,7	54,1
İç Anadolu	94,4	93,1	92,7	94,7	93,5	92,8	90,9	93,4
Karadeniz	68,3	70,4	67,6	70,6	69,2	72,6	71,8	74,7
Marmara	152,0	150,8	151,2	143,9	148,3	147,1	148,9	200,4
Türkiye Ortalaması	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: DİE verilerinden hareketle kendi hesaplamalarımız.

Her iki tablonun incelenmesinde de çıkan en temel sonuç; Marmara bölgesinin KBGSYİH değerleri açısından ilk sırada bulunmasıdır. Marmara bölgesinin baskın karakteri yanında yıllar itibariyle en düşük gelire sahip bölgelerimiz ise Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgeleri olmuştur. Doğu Anadolu bölgesinde kişi başına düşen GSYİH değerleri 1998 yılı verilerine göre, Türkiye ortalamasının ancak üçte birine (% 36,8'ne) tekabül etmektedir.

Güney Doğu Anadolu bölgesi de kişi başına GSYİH değerleri açısından oldukça kötü bir konumda bulunmaktadır. 1998 yılı itibariyle bu bölgenin Türkiye ortalamasına oranı % 54,1 düzeyindedir. Başka bir ifadeyle, bu bölgede kişi başına düşen GSYİH değerleri, Türkiye ortalamasının yaklaşık yarısı kadardır.

I.4. İller İtibariyle KBGSYİH Değerlerinin Dal-Yaprak Yöntemi ile Gösterimi

Bu alt bölümde illerde ait KBGSYİH (kişi başına gayri safi yurt içi hasıla) değerlerinin 1975-1995 dönemi için gelişimi dal-yaprak gösterimi ile ele alınıp incelenecektir(Tablo 5). Bu tarz bir gösterim gelir dağılımının sadece ortalama düzeyiyle yayıklığını göstermekle kalmamakta, çarpıklık, tepe sayısı gibi özellikleri de göstermektedir. Çizelgede dik çizginin solundaki sayılar (dallar) milyon TL, sağındakiler (yapraklar) yüz bin TL olarak bir ilin gelir düzeyini göstermektedir. Soldaki sayı, sağdaki herhangi bir sayı ile birleştirilerek okunması durumunda bir ilin gelir düzeyini yansıtmaktadır. Örneğin 207 ile gösterilen sayı bir ilin KBGSYİH değerinin 2,7 milyon TL aralığında olduğunu göstermektedir. Benzer biçimde aynı yılda 1 0 445 satırı, ikisi 1,4 ve biri 1,5 milyon TL düzeyinde üç ilin bulunduğu anlamına gelmektedir (Şenesen, 1999:140).

Tablo 5: İller KBGSYİH Değerlerinin Dal-Yaprak Gösterimi (1987 Fiyatları ile)

1975	1980 (3503)	1985 (4185)	1990 (3933)	1995 (4012)
2	2	2	2	2 9
2 7	2	2	2	2 6
2 4	2	2 5	2 5	2 5
2	2	2 2	2 33	2 3
2	2 11	2	2 001	2 00111 11
1	1 9	1	1 88999	1 8888
1 6	1	1 66667 77	1 7	1 66777
1 445	1 4445	1 44455 55	1 44455 555	1 4455
1 22222	1 22223 33	1 22233 33	1 22223 22	1 22333 33
1 00000 00011 111	1 00001 11111	1 001	1 00000 00111 1111 1	1 00001 11111
0 88888 88999 999	0 88888 89999 999	0 88899 9999 9	0 89999 9	0 88889 9999
0 66666 66777 77777 77	0 66666 66777 777	0 66666 66777 7777 0	0 66667 77777	0 66667 77777 77
0 4444 44555 55	0 44455 55555 5	0 44445 55555 5	0 44555 555	0 44455 5
0	0 33333 3	0 22333 3	0 22333	0 22333 3

Kaynak:Şenesen (1999).

Tablodaki verilere göre, illerdeki KBGSYİH değerlerinin hem ortalama düzeyinin düştüğü, hem de yayıklık-çarpıklığının arttığı izlenmektedir. Bu bulgular bozulan gelir dağılımını da göstermektedir. 1970'li yıllarda tek tepeli olan bu dağılımlar, önce az, sonra gittikçe artan bir belirginlikle iki tepeli olmaya başlamıştır. Bunun anlamı ise illerin KBGSYİH düzeyleri bakımından iki kutuplu bir topluma doğru yöneldiğimizi göstermektedir. En üstte Marmara-Ege bölgelerinin illerinden oluşan

bir küme, zamanla artan biçimde diğer illerden kopmaktadır. Diğer taraftan batı illeri ile doğu illeri arasındaki gelir farkı batı illerinin lehine artmaktadır (Şenesen, 1999:142).

I.5. İl Düzeyinde Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerinde Kişi Başına Gelir

Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgeleri genel olarak Türkiye gelirinde daha az pay alırken, bu iki bölgemizin kendi içindeki gelir farklılaşmaları da önemli düzeylere ulaşmaktadır.

Tablo 6 ve Tablo 7’ de bu iki bölgede yer alan illere ilişkin kişi başına gelir değerlerinin 1998 yılı itibariyle gelişimi verilmiştir.

Tablo 6:Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Kişi Başına Düşen Gelir (1998)
(Büyükten Küçüğe)

İller	Birim:\$
Kilis	2.454
Gaziantep	2.280
Diyarbakır	1.875
Batman	1.698
Mardin	1.523
Şanlıurfa	1.455
Siirt	1.401
Adıyaman	1.198
Şırnak	1.121
Türkiye Ort.	3.176

Kaynak: DİE

Kişi başına gelir değerlerine göre Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yer hiçbir il Türkiye kişi başına düşen gelir ortalamasına ulaşamamıştır. Bu bölgemizde kişi başına düşen gelir sıralamasında ilk sırada yer alan Kilis ve Gaziantep illeri dahi Türkiye ortalamasının oldukça altında kalmıştır.

Bu bölgemizde ilk sırada yer alan Kilis ve Gaziantep kişi başına düşen gelir açısından Türkiye ortalamasının ancak % 77 ve % 72’si kadar gelir elde edebilmektedir. Ancak asıl dramatik durum Adıyaman ve Şırnak’ın gelir

düzeylelerinde izlenmektedir. Adıyaman'da kiři bařına dūřen gelir dūzeyi Tūrkiye ortalamasının % 38'i kadar iken, Őırnak'da bu oran % 35'e kadar gerilemektedir.

Tablo 7:Doęu Anadolu Bōlgesinde Kiři Bařına Dūřen Gelir (1998)
(Būyūkten Kūçūęe)

İller	Birim:\$
Elazığ	2621
Tunceli	2.397
Erzincan	2.247
Malatya	1.972
Erzurum	1.448
İędir	1.341
Kars	1.290
Ardahan	1.228
Bingōl	1.221
Van	1.212
Hakkari	1.181
Bitlis	1.075
Muř	828
Aęri	827
Tūrkiye ortalaması	3176

Kaynak: DİE

Doęu Anadolu bōlgesinde yer alan tūm illerde kiři bařına dūřen gelir dūzeyi tıpkı Gūney Doęu Anadolu bōlgesinde olduęu gibi Tūrkiye ortalamasının altında bulunmaktadır. Bu bōlgemizde kiři bařına dūřen gelir dūzeyi sıralamasında ilk sırada bulunan Elazıę ilinde kiři bařına gelir deęeri Tūrkiye ortalamasının ancak %83'ū iken bu oran Muř ve Aęri'da % 26'a kadar dūřmektedir. Bařka bir ifadeyle, bu bōlgemizde yer alan tūm iller Tūrkiye ortalamasının oldukça altında gelire sahip bulunmaktadır.

II. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE BÜYÜME KUTUPLARI

Gelişme iktisadında bölgeler arası dengesizlikleri gidermeye yönelik olarak, 1950'li yıllarda gündeme gelen "büyüme kutbu" yaklaşımı, ülke uygulamalarında görülen başarısızlıklar nedeniyle 1970'li yıllarda ciddi eleştirilere konu olmuştur. Büyüme kutbu yaklaşımında, ileri ve geri bağlantıları yüksek büyük ölçekli sınai tesislerin görece geri bölgelerde kurulması durumunda sağlanacak yığılma ekonomileri sayesinde -sağlanacak dışsallıklar yoluyla- gelişme hedeflenmektedir. Belli bir bölgede oluşacak büyüme kutbu sonucunda iki etki hedeflenmektedir: Birincisi olumsuz olarak gelişen, üretimde kullanılan aktif elemanların gittikçe büyüme kutbunun merkezinde yoğunlaşmasına neden olan püskürtme etkisi (back wash effect), diğeri ise büyüme kutbunun zamanla aşırı gelişmesi sonucu iktisadi faaliyetlerin çevreye yayılması ile sonuçlanan yayılma etkisi (spread effect).

Büyüme kutbu yaklaşımı birçok ülkede istenen sonuçları veremediği, büyüme kutbunu yaratmaya dönük politikaların kaynak israfına neden olduğu, önemli kamu sübvansiyonları ile yaratılan sanayi tesislerinin yerel ekonomi ile bütünleşemediği yerel kaynaklara dayalı gelişme dinamiklerini harekete geçiremediği şeklinde eleştirilere konu olmuştur.

Büyüme kutbu yaklaşımı başlangıçta hedeflediği gelişmeyi büyüme kutbunun çevresine yayma hedefine ulaşmada başarısız olmuştur. Bu politikalar sonucunda, beklenenin aksine, çevreden büyüme kutbunun merkezine doğru üretim faktörleri yönelmiş, sonuçta çevre daha fakirleşirken merkez daha da büyüyerek şişmiştir.

Yukarıda kısaca ve çok genel hatları ile ifade edilen "**büyüme kutbu**" yaklaşımının Türkiye'de bölgeler arası dengesizlikleri gidermede, aşağıda ampirik olarak da gösterildiği üzere, bölgesel kalkınmada etkin bir yöntem olmayacağı düşünülmektedir.

Türkiye ekonomisinde büyüme kutuplarını tespit etmek amacıyla, her bir bölge bağlamında, bölge içi sanayileşme düzeylerine ilişkin hesaplanan değerler Tablo 8' de gösterilmiştir.

Tablo 8:Bölge İçi Sanayileşme Farklılıkları /Kalkınma Kutupları (1996)^(*)

	Tesis Sayısı	Çalışanlar Ortalaması	Katma Değer('000000 TL) (('000000 TL)
	48,4	50,4	54,5
Marmara			
İstanbul(1)	72,9	57,8	47,1
Kocaeli(2)	6,6	9,2	23,8
Bursa(3)	10,5	15,6	11,9
1+2+3	90	82,6	82,8
Ege	19,9	17,4	18,2
İzmir(1)	52,3	58,2	76,2
Manisa(2)	10,5	11	9,6
Denizli(3)	19,9	15,8	8,2
1+2+3	82,7	85	94
İç Anadolu	13,6	12,6	11,3
Ankara(1)	46,3	36,5	33,6
Konya(2)	16,2	13,1	11
Eskişehir(3)	12	13,1	12,6
Kayseri(4)	13,3	17,9	12,7
1+2+3+4	87,8	80,6	69,9
Karadeniz	7,1	7,1	5,1
Zonguldak(1)	6,2	12,9	31,7
Samsun(2)	14,1	12,3	11,8
Bolu(3)	15,4	13,2	18
1+2+3	35,7	38,4	61,5
Akdeniz	5,7	7,7	8,9
Adana(1)	32,7	43,8	31,8
İçel(2)	18	15,1	43,7
Hatay(3)	13,5	16,9	8,3
1+2+3	64,2	75,8	83,8
Güneydoğu Anadolu	3,6	2,7	1,3
Gaziantep(1)	85	75,8	65,1
Diyarbakır(2)	4,7	7,1	6,9
1+2	89,7	82,9	72
Doğu Anadolu	1,3	1,8	0,9
Elazığ(1)	22,2	22,8	25,8
Malatya(2)	31,9	38,6	39,8
Erzurum(3)	16,3	9,3	18,8
1+2+3	70,4	70,7	84,4

(*):Bölge değerleri ilgili bölgenin Türkiye içindeki payını göstermektedir. Bölgenin altında yer alan iller ise bölge içerisindeki illerin paylarını göstermektedir.

Kaynak:İmalat Sanayi İstatistiklerinden hareketle kendi hesaplamalarımız.

Tablo 8 incelendiğinde, her bir bölgenin kendi içinde önemli düzeylere varan sanayileşme farklılıkları yaşadığı, bölgeler arasındaki dengesizliklere ek olarak bölge içi dengesizliklerin de önemli düzeylere ulaştığı görülmektedir.

Tablo 8' den elde edilen bulgulardan hareketle iki temel saptama yapabiliyoruz: 1) Her bölgede bir ya da iki kent kutup işlevi görmektedir. 2) Kutupların çevresinde yer alan kentler kutuplarla kıyaslandığında son derece geri kalmıştır. Başka bir ifadeyle, bölgeler arası dengesizlikleri azaltılması beklenen kutuplar bu işlevi yerine getirememiş, bölgesel ekonomik kaynaklar az sayıdaki bölge kentinde yoğunlaşmıştır. Bu tespiti paradoks bir örnek olarak Marmara bölgesi verilebilir. Marmara bölgesinde İstanbul tarihsel olarak her zaman önemli bir merkez olmuştur. Ancak asıl gelişmesine 1950'li yıllardan itibaren özel kesimin giderek sanayileşme sürecine yön verdiği yıllarda başlamıştır. Bu süreç 1960'lı yıllarda, planlı dönemde daha da hızlanmıştır. İstanbul'un giderek bir metropol olmasında belli başlı şu politikalar etkili olmuştur: Kamu yatırımları, Teşvik tedbirleri, 1960'lardan itibaren yabancı sermaye girişleri sayılabilir. Ancak İstanbul'un giderek bir metropol konumun gelmesi ile birlikte kentsel maliyetler artmaya başlamış, İstanbul'da yer alan sanayi gruplarına sağlanan çeşitli avantajlar nedeniyle, bu grupların bazı yatırımlarını İstanbul dışında yapmaya başladıkları görülmüştür. İstanbul'da yer alan büyük sanayi gruplarının İstanbul dışında Marmara bölgesinin diğer illerine yatırım yapmalarında rol oynayan faktörler olarak şunlar söylenebilir: Arsa fiyatlarındaki artış, OSB'lerinin yarattığı avantajlar, hammaddeye yakınlık, teşvik tedbirleri, pazara yakınlık gibi maliyet avantajı sağlayan faktörler sıralanabilir.

Sanayi yatırımlarının İstanbul dışında yapılmasına neden olan faktörlerden biri de, Organize Sanayi Bölgeleri uygulaması olmuştur. Özellikle 1980 yılında kurulan Tekirdağ-Çerkezköy ve 1965'te kurulan Bursa OSB'leri tipik örneklerdir. Gerçekten de bu organize sanayi bölgeleri sanayi yatırımlarının bu kentlere yönelmesinde önemli rol oynamıştır. Alt yapısı sağlanan, imar hakları belirlenmiş organize sanayi bölgelerindeki arsalar, spekülasyon kazançları önleyecek düzenlemelerle üretici sanayiye verilmiştir. Diğer bir tedbir de, bu bölgelere

yapılacak yatırımlarda teşviklerin devreye sokulması olmuştur. OSB'ler sadece bu bölgemizde sanayiinin İstanbul kutbu dışına taşınmasında rol oynamamış, aynı zamanda bugün belli bir sanayileşme düzeyine ulaşmış bir çok Anadolu kentinde de sanayileşme sürecine önemli katkıda bulunmuştur.

Bölgesel kutuplar bağlamında öne çıkan diğer önemli bir bölgesel kutup ise Ege bölgesinde yer alan İzmir kutbudur. İzmir 1996 yılı imalat sanayi istatistiklerine göre bölgede yaratılan katma değer % 76,2'sini tek başına yaratmaktadır. İzmir ile birlikte bu bölgemizde öne çıkan iki kent Manisa ve Denizli'dir. Bu üç kentin bölgede yaratılan katma değer % 94'nü, çalışanların % 85'ne ve tesislerin % 82,7'sine sahip oldukları görülmektedir. Bu bulgular bölge içi kutuplaşmanın en somut göstergesidir.

Bölgesel düzeyde kutuplaşmanın yaşandığı diğer bir bölgemiz İç Anadolu Bölgesidir. İç Anadolu bölgesinde Ankara'nın giderek bir kutup niteliği kazandığı görülmektedir. Ankara tek başına bu bölgede yaratılan katma değer % 33,6'sını yaratırken, bölgede faaliyette bulunan tesislerin % 46,3'ü bu ilde yer almıştır. Bu bölgemizde son yıllarda giderek öne çıkan kentler ise Konya, Eskişehir ve Kayseri olarak belirmektedir. Ankara ile birlikte bu kentlerin bölgede yaratılan katma değer % 69,9'na ve tesislerin % 87,8'ne sahip oldukları görülmektedir.

Karadeniz bölgesi sanayileşme farklılaşmasının görece az yaşandığı bölgelerimiz arasında yer almaktadır. Bu bölgemizde her ne kadar Zonguldak özellikle yaratılan katma değer açısından öne çıksa da bunun nedeni Türkiye Taş Kömür İşletmeleridir.

İlde yer alan tesis sayısı parametresi göz önüne alındığında Bolu ve Samsun kentleri öne çıkmaktadır. Bu anlamda bu iki kentin daha gelişmiş ve yaygın bir sanayi tabanına sahip oldukları söylenebilir. Tüm bunlara karşın ele alınan bu kentlerin bölgede yaratılan katma değer ancak % 61,5'ni yarattıkları görülmektedir.

Akdeniz bölgesinde kutup olarak nitelendirilebilecek kentler Adana ve Mersin'dir. Bu iki kent bölgede yaratılan katma değer % 75,5'ne sahip olurken, tesislerin % 50'ne sahip bulunmaktadır. Çalışanların % 58,9'u bu iki kentte istihdam edilmiştir.

Bölge içi sanayileşme farklılıklarının şiddetli yaşandığı bölgelerimizden biri de Güneydoğu Anadolu bölgesidir. Bu bölgede yer alan Gaziantep gerek tesis sayısı, gerek yaratılan katma değer ve gerekse de istihdam edilen işgücü açısından tam bir kutup kent görünümündedir. G. Antep, 1996 verilerine göre bu bölgemizde yaratılan katma değer % 65,1'ni tek başına yaratmaktadır. Tesislerin % 85'i bu kentte yer almaktadır. İşgücünün % 75,8'ini sadece bu kent tek başına istihdam etmektedir. Bu bölgemizde yer alan Diyarbakır da analize dahil edildiğinde bölgesel iç bölünme daha da çarpıcı boyutlara ulaşmaktadır. Bu iki kent bölgede yer alan imalat sanayi tesislerinin % 89,7'sine sahip bulunmaktadır. Bu tablo bölge içi tam bir kutuplaşmaya işaret etmektedir.

Doğu Anadolu'da tıpkı Karadeniz gibi bölge içi kalkınma farklılıklarının görece az yaşandığı bölgelerimiz arasında yer almaktadır. Bu bölgemizde yer alan tesisler Elazığ, Malatya ve Erzurum'da ağırlıklı olarak yayılmıştır. Anılan bu kentler içerisinde Malatya'nın görece olarak avantajlı olduğu görülmektedir. Bu üç kent bölgede yaratılan katma değer % 84,4'nü ve istihdamın % 70,7'sini sağlamaktadır. İşyerlerinin % 70,4'u anılan bu üç kentimizde bulunmaktadır.

Yukarıda ampirik olarak tespit edilen gelişmeler göz önüne alındığında, her bölgede sanayi birikiminin çok az sayıdaki kentte yoğunlaştığı, kutuplaştığı, ancak, zamanla bu kutupların "yayıma" etkisi yoluyla çevreyi geliştirmede, aksine çevrenin üretim faktörlerini kutba çektiği söylenebilir.

III. GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ (GAP)

GAP projesi Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Kilis, Şanlıurfa ve Şırnak illerini kapsayan bölgenin sosyo-ekonomik gelişmesini sağlayarak diğer bölgelerimizle giderek entegrasyonunu gerektirmeyi hedefleyen bölgesel kalkınma projesidir. Türkiye'nin tarihi deneyimi içinde şimdiye dek gerçekleştirilen en büyük proje hüviyeti taşıyan GAP, Fırat ve Dicle nehirleri üzerinde yapımı süren baraj ve hidroelektrik santralleri ile sulama tesislerinden oluşmaktadır. Ancak proje sadece bu fiziki yatırımlardan oluşmamaktadır. Proje, tarım, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlık, konut, turizm, kentsel ve kırsal altyapı yatırımlarını da içeren entegre bir projedir.

Bölgeler arası farklılaşmayı ve az gelişmişliği gidermek amacıyla planlanan GAP, bir yandan bölgesel kalkınmayı amaçlarken, bir yandan da kalkınmayla birlikte ortaya çıkabilecek sorunlarla ilgili öngörüler yapmayı ve stratejilerini buna göre düzenlemeyi hedefleyen bir projedir. Bir bölgesel gelişme projesi olarak GAP'ın genel kalkınma hedefleri arasında ekonomik yapıyı geliştirmek, GAP bölgesinde gelir düzeyini yükseltmek ve bu bölge ile diğer bölgeler arasında entegrasyonu gerçekleştirmek amacı da vardır.

Belirtilen bu amaçlardan da anlaşılacağı üzere GAP sadece bölgesel kalkınma ve kaynak yaratmaya yönelik bir projesi olarak değil, aynı zamanda daha genel olarak sosyo-ekonomik çerçevede bir dönüşüm projesidir de. Bu tarz bir dönüşüm çoğu kez, kendiliğinden olmaktan ziyade, GAP türü müdahalelerle gerçekleşmektedir.

Ancak GAP bütün bölgeyi aynı şekilde ve eşit düzeyde etkilemektedir. Plan GAP ile birlikte yaşanacak dönüşümü, mekansal olarak, temel kalkınma senaryosu doğrultusunda bazı yoğunlaşma alanları ve koridorlar ile ele alınmaktadır.

Mekansal gelişmenin yapısı "kırık bir gelişme aksı" ile alınmaktadır. Bu aks, Gaziantep-Şanlıurfa-Diyarbakır kentleri arasında bir kalkınma koridoru yaratmakta, daha ileriki aşamalarda kuzeye, doğuya ve güneydoğuya doğru gelişmesini tamamlamaktadır. Kalkınma koridorunun 2. ve 3. aşamalarında gelişecek

bölümleri, Diyarbakır-Batman-Siirt, Şanlıurfa-Adıyaman, Gaziantep-Adıyaman ve Şanlıurfa-Mardin/Kızıltepe-Silopi arasında yer almaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık için Kalkınma Planı için hazırlanan “Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu”nda Güneydoğu Anadolu bölgesinin sürdürülebilir kalkınmasını gerçekleştirmek için izlenecek politikaların üç boyutundan bahsedilmektedir.

- 1. Su kaynaklarını geliştirme programı olarak GAP:** GAP kapsamında Fırat ve Dicle nehirleri üzerinde yapımı öngörülen barajlar, hidroelektrik santralleri (HES) ve sulama tesislerini enerji ve sulama amaçlı 13 büyük proje ile toplam 22 baraj ve 12 HES yapımı ve 1.7 milyon hektar alanın sulanması şeklinde planlanmıştır. GAP’ta öngörülen sulama projelerinin gerçekleştirilmesi durumunda toplam 1,7 milyon hektarlık alan büyük projeler kanalı ile sulamaya açılacaktır. Yılda toplam 7,474 MW kurulu güç kapasitesiyle ortalama 27,384 GWh/yıl enerji üretilecektir.
- 2. Entegre sosyo-ekonomik kalkınma projesi olarak GAP:** GAP Master Planı’nın temel kalkınma senaryosu, tarıma dayalı sanayi ürünleri ihraç eden bir merkez haline getirilmesidir. Master Plan 2005 yılına kadar dört temel gelişme stratejisi belirlemiştir. Bunlar; su ve arazi kaynaklarını endüstriyel, kentsel ve sulama amacı için geliştirmek ve yönetmek. İkinci olarak daha iyi tarımsal işletme yöntemi, bitki desenleri uygulayarak arazi kullanımını geliştirmek. Üçüncü strateji olarak tarımla ilişkili yerel kaynaklara ağırlık vererek imalat sanayiinde sektörleri teşvik etmek. Dördüncü stratejinin amacı ise, yöre halkının ihtiyaçlarını daha iyi karşılamak, yöreye nitelikli personel çekmek olarak belirlenmiştir.
- 3. Sürdürülebilir İnsani Kalkınma Programı olarak GAP:** GAP’a damgasını vuran kalkınma anlayışı son yıllarda kalkınma yazınında gittikçe önem kazanan “sürdürülebilir insani gelişme” olarak belirlenmiştir. GAP için tespit edilen ekonomik, çevresel, tarımsal, mekansal ve sosyal sürdürülebilirlik kapsamında

üç temel ayak olarak kamu yatırımları, özel sektörün katılımı ve halkın katılımı olarak tespit edilmiştir.

III.1.GAP'ta Sanayileşme

Türkiye ekonomisinde bölgeler arası dengesizlikleri gidermede en önemli proje GAP bölgesel kalkınma projesidir. GAP projesinin yer aldığı illerin sanayi profili iki temel sektöre; gıda ve tekstil sektörüne dayamaktadır.

Tablo 9'da GAP bölgesi imalat sanayiinin sektörel profili gösterilmiştir.

Tablo 9: GAP Bölgesi İmalat Sanayiinde Sektörel Dağılım

	İşletme sayısı	%	istihdam sayısı	%
Kağıt ve Kağıt Ürünleri	8	1,55	260	0,82
Taş ve Toprağa Dayalı Sanayi	32	6,20	2622	8,30
Metal Eşya, Makine ve Teçhizat İmalatı	44	8,53	1154	3,65
Kimya, petrol, Kauçuk, Plastik Ürün.imalatı	77	14,92	2955	9,35
Gıda imalatı	154	29,84	4850	15,35
Tekstil, giyim ve deri imalatı	201	38,95	19754	62,52
Toplam	516	100,00	31.595	100,00

Kaynak: GAP (1998).

Tablo 9'dan da görüldüğü gibi, gıda ve tekstil sektörü gerek işletme sayısı açısından gerekse de istihdam sayısı açısından temel iki sektör niteliğindedir. Bu durumun yarattığı sakıncayı ortadan kaldırmanın en temel yolu, bölge içinde yaratılacak kaynakların, bölgede yeni sanayi yatırımlarına yönlendirilmesi ve yeni bir sanayi temelini oluşturulması için yönlendirilmesi kaçınılmaz görülmektedir.

Tablo 10' da GAP Bölgesinde yer alan kentlerin ölçek büyüklüklerine göre sahip oldukları sanayiinin yapısı gösterilmiştir.

Tablo 10: GAP Bölgesi Sanayiinin İllere Göre Dağılımı (1992)

	İşyeri				İstihdam				Katma D.			
	1-9	10-199	200+	Toplam	1-9	10-49	50-99	100-199	Toplam	10-199	200+	Toplam
Adıyaman	900	9	4	913	1.978	187	51		2.216	15.463	574.205	589.668
Batman	493	1	1	495	1.112	30	0		1.142	1.171	376.562	377.733
Diyarbakır	1.237	28	6	1.271	3.672	621	86	190	4.569	76.776	433.503	510.279
Gaziantep	5.852	183	12	6.047	18.183	2.796	2.103	2.650	25.732	678.980	1.227.080	1.906.060
Mardin	480	4	1	485	970	88		301	1.359	36.514	176.448	212.962
Siirt	263	1	1	265	499	34			533	2.835	82.222	85.057
Şanlıurfa	1.807	13	2	1.822	4.183	200		354	4.737	96.709	138.240	198.435
Toplam	11.032	239	27	11.298	30.597	3.956	2.240	3.495	40.288	908.448	3.008.260	3.880.194

Kaynak:KOSGEB (1997).

Tablo 10 incelendiğinde, tüm illerde 1-9 kategorisinde işçi çalıştıran küçük ölçekli işletmelerin toplam işyeri arasında önemli bir ağırlığa sahip bulunduğu görülmektedir. Tablodaki verilere göre bu kategorideki işletmelerin toplam işyeri içindeki payı % 97,6 iken, 10-199 kategorisinde yer alan işletmelerin toplam içindeki payı sadece % 2 ile sınırlı kalmıştır.

Toplam işyeri sayısı bakımından Gaziantep kutup kent niteliğinde olup, onu Şanlıurfa izlemektedir.

GAP bölgesinde gerçekleştirilen istihdamın % 63,8'ni tek başına Gaziantep gerçekleştirmiş, onu % 11,7 ile Şanlıurfa izlemiştir. GAP bölgesinde katma değer göstergesine göre % 27,98 ile kimya/petrol, kömür, kauçuk ve plastik ürünleri sanayi ilk sırada yer alırken, onu % 21,4 ile metal eşya sanayi izlemiştir.

İstihdam göstergesine göre % 39,5 ile dokuma, giyim eşyası ve deri sanayi ilk sırada yer alırken, onu % 25,3 ile gıda, içki ve tütün sanayi izlemiştir.

İşyeri göstergesine göre % 30,7 ile dokuma, giyim eşyası ve deri sanayi ilk sırada bulunmakta, onu % 23,4 ile gıda, içki ve tütün sanayi ve % 20,9 ile metal eşya sanayi izlemiştir.

Bugünkü durumuyla Gaziantep istisna kabul edilirse, GAP bölgesindeki sanayi bazı son derece yetersiz olup, ağırlıklı olarak emek ve kaynak yoğun sanayilere dayanmaktadır.

GAP bölgesi ile ilgili sanayileşme stratejisinde üç aşamalı bir sürecin izlenmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Birinci aşamada mevcut emek ve kaynak yoğun sanayilerin desteklenmesi düşünülmektedir. Bu sanayi sektörlerinin bölgenin işgücü yapısının olanaklarına ve kısıtlarına dayandırılması düşünülmektedir.

İkinci aşamada bölgede sanayi/ürün çeşitliliğine dayalı bir sanayileşme stratejisi öngörülmektedir. Bunun için tüketim malları gibi sektörlerin desteklenmesi öngörülmektedir.

Üçüncü aşamada ise ulusal ve uluslar arası pazarlarda rekabet edebilecek, teknoloji yoğun sanayilerin desteklenmesi öngörülmektedir. Bu aşamadan itibaren tarımsal sanayi geçerli model olmaktan hızla çıkacaktır.

GAP bölgesinde gerçekleştirilecek sanayi ile ilgili politikalarda, kurulacak sanayilerin yerel ekonomi ile bütünleştirilmesi ve sektörel çeşitliliğin sağlanması, sanayileşme politikaları açısından son derece önemli bir karar olacaktır. Sadece bölgede üretilen hammaddeyi işlemek için kurulacak entegre tesislerin, bölgede sanayi sektörünün gelişmesine katkısının sınırlı kalacağı bilinmelidir.

32 milyar dolarlık bir yatırım ile gerçekleşeceği düşünülen (GAP, 1999:45) projesinde bitirilmesi ile ilgili öngörülen hedef aşılmıştır. Diğer taraftan enerji ve madencilik sektörleri ile ilgili olarak yatırımlarda gözlenen nakdi gerçekleşme oranı diğer sektörlerde henüz oldukça yetersiz bulunmaktadır. Tablo 11'de GAP kapsamında yapılacak olan değişik sektörlerdeki yatırımların gerçekleşme oranları gösterilmiştir.

Tablo 11:GAP'de Sektörel Düzeyde Nakdi Gerçekleşme Oranları

	Hedeflenen Yatırımların Nakdi Gerçekleşme Oranları (%)
Sektörler	
Tarım	11,9
Enerji	74,1
Madencilik	97,5
İmalat	40,4
Ulaştırma-Haberleşme	29,8
Turizm	24,3
TOPLAM	41,6

Kaynak: GAP İdaresi(1998).

Tablo incelendiğinde bölge ekonomisi içerisinde oldukça önemli bir yer tutan tarım sektöründe gerçekleşme oranının %11,9 gibi oldukça düşük düzeyde kaldığını göstermektedir. Benzer bir durum imalat, haberleşme-ulaştırma ve turizm sektörlerinde de gözlenmektedir. Bu haliyle GAP enerji üreten bir proje görünümündedir.

III.2.GAP Bölgesi Kamu Yatırımları

Bölgesel dengesizliğin şiddetli yaşandığı ülkelerde dengesizliği giderebilecek ya da en azından şiddetini hafifletebilecek en önemli araçlardan biri kamu yatırımlarıdır. Görece geri bölgelere yapılacak kamu yatırımları kısa dönemde bölgenin iktisadi yapısını canlandırırken uzun dönemde de özel sektör yatırımlarını uyararak iktisadi gelişmenin sürükleyici bir aktörü olmaktadır.

Bölgesel dengesizliğin şiddetli yaşandığı koşullarda, devletin giriştiği alt-yapı yatırımları özel kesim yatırımlarını görece az gelişmiş bölgelere çekmek için yeterli olamamakta, bunun sonucunda, sadece alt yapı yatırımlarının değil, başta üretken yatırımlar olmak üzere, diğer yatırımların da bir süre için kamunun öncülüğünde yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Gelişmiş bölgeler için daha ziyade alt yapı yatırımları için yetinen devlet, görece az gelişmiş yöreler için bunun ötesinde bir işlevi de yüklenerek, az gelişmiş bölgelerde üretici bir aktör olarak yer almasının- bir çok ülkenin bölgesel gelişme deneyimleri de göz önüne alındığında- rasyonel olacağı düşünülmektedir.

GAP bölgesine yönelik yapılan kişi başına düşen kamu yatırımlarının 1986'dan itibaren çarpıcı bir şekilde düştüğü görülmektedir. GAP bölgesine yönelik kamu yatırımlarındaki azalmaya karşın, yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen yatırımlarda ise önemli düzeyde artışlar gerçekleşmiştir. Tablo 12'de GAP Bölgesine Türkiye ölçeğinde kamu ve yerel yönetimlerin yaptığı yatırımların gelişimi, Tablo 13' da ise GAP bölgesinde yer alan illerin 1991-2000 döneminde kamu yatırımlarında aldıkları payların gelişimi gösterilmiştir.

Tablo 12:GAP Bölgesi ve Türkiye'de Kamu ve Yerel Yönetim Yatırımları

	Türkiye		GAP Bölgesi	
	1986	1995	1986	1995
Kişi Başına Kamu Yatırımları(Proje sayısı %)	0,16	0,07	0,14	0,04
Kişi Başına Belediye Yatırımları (1987 Fiyatları ile Bin TL)	14,2	46,9	6,6	25,1

Kaynak: DİE (1997)'den Aktaran Elmas (2000).

Tablo 13:GAP İllerin Toplam Kamu Yatırımlarında Aldıkları Pay (%) Cari Fiyatlarla

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ADIYAMAN	0,08	0,12	0,07	0,13	0,12	0,11	0,12	0,13	0,1	0,14
DİYARBAKIR	0,53	0,72	0,85	0,96	1,3	1,63	1,18	1,56	1,22	1,1
GAZİANTEP	0,28	0,56	0,38	0,64	0,66	1,01	0,99	1,04	0,92	0,12
MARDİN	0,12	0,1	0,08	0,12	0,11	0,16	0,15	0,18	0,07	0,09
SİİRT	0,08	0,05	0,03	0,06	0,07	0,05	0,05	0,02	0,02	0,03
ŞANLIURFA	1,29	1,54	2,22	0,95	1,12	1,11	1,9	1,27	0,77	0,85
BATMAN	0,25	0,15	0,08	0,12	0,14	0,09	0,09	0,05	0,05	0,06
KİLİS	0	0	0	0	0	0,03	0,02	0,02	0,02	0,04

Kaynak: DPT(2000) verilerinden hareketle kendi hesaplamamız.

Tablo 12 incelendiğinde, kişi başına kamu yatırımlarında Türkiye ölçüsünde de bir düşüş gözlenmekle birlikte (1986'da 0,16 olan oran 1995'de 0,07'e düşmüştür) GAP bölgesindeki düşüş daha dramatik boyutlarda yaşanmıştır. Örneğin 1986'da 0,14 olan kişi başına kamu yatırım oranı, 1995'de 0,04'e gerilemiştir. Ancak Yerel yönetimlerin ölçeğinde GAP bölgesinde önemli artışlar gerçekleşmiştir. Türkiye'de 1986 yılında yerel yönetimlerce yapılan harcama 14.2 bin TL iken, 1995 yılında 46.9 bin TL'ye çıkmıştır. GAP bölgesinde de önemli bir artış gözlenmektedir. Kanımızca yerel yönetimlerin yaptığı harcamalardaki artışın en temel nedenlerinden biri, GAP çerçevesinde gerçekleştirilen yatırımlardır.

GAP illerinin Toplam kamu yatırımlarında aldıkları pay incelendiğinde, GAP bölgesinin merkezinde bulunan Ş. Urfa'nın ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Ancak bu kentin kamu yatırımlarında aldığı payın krizle birlikte 1998 yılından itibaren azaldığı görülmektedir. Diyarbakır'ın kamu yatırımlarında aldığı payda görece bir artış yaşanırken, Mardin, G. Antep ve Batman'ın aldıkları pay düşmüştür.

GAP bölgesinin en temel farklılıklarından biri de bu bölgenin ekonomik ve sosyal göstergeler açısından diğer bölgelerde önemli farklılaşmalar göstermesidir. Bunların başında kırsal nüfusun görece olarak çarpıcı düşüşünde gözlenmektedir. 1985 sayımına göre %52,4 olan kırsal nüfus, 1997 sayım sonuçlarına göre %35,9'a gerilemiştir. Elmas'ın (2000:31) belirttiği gibi, 12 yıl gibi bir zamanda bölgede kırsal nüfusun çarpıcı boyutlarda azalmasının ya da daha doğru bir ifadeyle çözülüşünün bir çok nedeni bulunmaktadır. Bu nedenler şöyle sıralanabilir: GAP bölgesinden daha geçişmiş yörelere göç söz konusudur. Yöreде yapılan hidroelektrik santral yatırımları sonucunda bir çok yerleşim yeri sular altında kalmış ve bunun sonucunda göç başlamıştır. En önemli neden ise bölgede yaşanan olağanüstü koşulların nedeni olduğu göç sürecidir.

Kırsal yapıda yaşanan çözülme bir yandan göç alan illerde giderek kentleşme ve alt yapı sorunlarını ağırlaştırırken, diğer yandan kırsal kesimdeki göç sonucunda başta hayvancılık olmak üzere, bazı geleneksel sektörlerin dağılmasına ve kentlerde ise enformel/kayıt dışı sektörlerin doğmasına neden olmuştur. G. Doğu Anadolu Bölgesinin son yıllarda yaşadığı en temel sorunlardan biri de, hayvancılık sektöründe gözlemlenen tahribattır.

15-20 yıl öncesine kadar Türkiye'nin hayvancılık/et deposu olan bu yörelerimiz uygulanan politikalar sonucu ithal et tüketen kentler haline gelmiştir. Bu bağlamda bölgenin kalkınması ile yakın ilişkisi nedeniyle hayvancılık sektörünün ivedikle ele alınıp merkezi ve yerel yönetimlerin eşgüdümü altında ihtiyaç duyulmaktadır.

Burada GAP bölgesi için giderek bir tehlike olmaya başlayan suyun yanlış ve bilinçsiz kullanımının yarattığı tehlikeye işaret etmek gerekir. Harran'da arazinin % 90'nını kapsayan sulama işlemi başta yeterli drenaj ve tesviye olmadığı için Harran Ovasının tuzlanma ve çoraklaşma tehlikesini gündeme getirmiştir.

Tuzlanma sorunu, suyun bilinçli kullanılmaması durumunda fazla su nedeniyle toprağın altındaki mineral ve tuzların yüzeye çıkması daha sonra özellikle yaz aylarında sıcak ve buharlaşma sonucu toprağın işlevini kaybetmesi sonucunu doğurmaktadır.

III.3.GAP Bölgesinde Bölge İçi Sanayileşme Farklılıkları

GAP Bölgesindeki sanayi diğer bölgelerle kıyaslandığında oldukça geri bir yapı sergilerken, bölgede bulunan G.Antep, sanayi birikimi açısından bölgede adeta farklı bir adacık gibi durmaktadır.

Tablo 14’de G. Doğu Anadolu’da yer alan imalat sanayi tesislerinin iller arasındaki dağılımı ile birlikte, yaratılan katma değer ve ücretle çalışanların ortalaması gösterilmiştir.

Tablo 14: G.Doğu Anadolu Bölgesinde Yer Alan Kentlerde Sanayileşme Düzeyi(1996)

	Tesis Sayısı	%	Çalışanlar Ortalaması	%	Katma Değer	%
Gaziantep	323	85,0	20876	75,8	24426587	65,1
Diyarbakır	18	4,7	1945	7,1	2574843	6,9
Urfa	12	3,2	667	2,4	987879	2,6
Adıyaman	12	3,2	2515	9,1	1694878	4,5
Siirt	1	0,3	274	1,0	291183	0,8
Mardin	7	1,8	525	1,9	1528007	4,1
Batman	5	1,3	626	2,3	5958218	15,9
Kilis	2	0,5	106	0,4	66938	0,2
Toplam	380	100,0	27534	100,0	37528533	100,0

Kaynak:DİE,İmalat Sanayi İstatistiklerinden hareketle tarafımızdan hesaplandı.

Tablo incelendiğinde, Gaziantep tek başına bu bölgemizde yaratılan katma değer % 65’ni üretirken, bölgede yer alan tesislerin % 85’i Gaziantep’te yer almaktadır. Bölgede imalat sanayi tesislerinde çalışan işgücünün % 75,8’i de gene bu ilimizde istihdam edilmektedir. Başka bir ifadeyle, Gaziantep ulaştığı sanayileşme düzeyi ile bölgenin homojen yapısına benzememektedir. Gaziantep ilinin bu bölgemiz içerisindeki payı düşürüldüğü zaman Güneydoğu Anadolu bölgesinin bölgeler arası dengesizliklerden daha fazla etkilendiği ortaya çıkmaktadır. Örneğin bu bölgemizde yer alan Diyarbakır, Urfa, Adıyaman, Siirt, Mardin ve Kilis’in toplamının bölgede yaratılan katma değer içerisindeki payı

ancak % 19,1'dir. Bu tablo bölgenin kendi içinde önemli dengesizlikleri barındırdığını bu bağlamda son derece geri kalmış olduğunu göstermektedir. Örneğin bu bölgemizde yer alan Siirt bölgede yaratılan katma değer ancak % 0,08'ni yaratırken, Kilis ancak % 0,2'ni yaratabilmektedir. Bu sonuç son derece çarpıcıdır.

IV. Bölgeler Arası Kalkınma Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Bazı Stratejik Tespitler ve Çözüm Önerileri

1.Bölgeler arasında kalkınma farklılıklarını yaratan temel unsurlar; eğitim yetersizliği, yetersiz sermaye birikimi, yerel bir pazarın yeterince gelişmemiş olması, girdi temini ve vasıflı/ kalifiye elaman temininde karşılaşılan sorunlar, coğrafi konum ve alt-yapı eksiklikleri olarak sıralanabilir.

2.Bölgeler arasında kalkınma farklılıklarının oluşmasında rol oynayan bu unsurlar, merkezi hükümetler tarafından kısa ve uzun dönemli politikalarla etkilenebilmekte, varolan dengesizlikler mutlak olmasa da nispi olarak giderilebilmektedir. Uzun vadeli politika aracı olarak düşünülebilecek en temel araç planlamadır. Planlama, geleceğin önceden kestirilmesi, ortaya çıkabilecek olası gelişmeleri denetleme ve rasyonel biçime getirme yolunda hazırlanan strateji ve politikaların bütünü olarak tanımlanırsa, bölgeler arasında gelişme farklılıklarını gidermede en etkin araçlardan biridir.

3.Bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermek için yıllardır uygulanan teşvikler ve topluma maliyeti oldukça yüksek yeni projeler üretmek yerine, sanayiinin en şişkin noktalarından başlayan ve “ufuneti” tedricen görece az gelişmiş bölgelere yayan eksenler, kanallar yaratmak gerekmektedir. Bu şişkin ve “ufunet” içindeki odaklar, konut, belediyecilik ve insan sorunlarının çözülemez boyutlara ulaştığı; sanayilerde çevre, ulaşım ve rant sorunları nedeniyle negatif dışsal ekonomilerin ortaya çıktığı İstanbul, İzmir, Bursa ve Adana gibi sanayi yoğunlaşmasının görüldüğü mekanlardır.

Ülkemizin son yıllarda yaşadığı deprem felaketi de göz önüne alındığında, sanayinin aşırı şiştiği bu bölgelerden, görece az gelişmiş bölgelere kaydırılması, bölgesel dengesizliği gidermede yaratacağı temel etki yanında, sanayiinin belli mekanlarda yoğunlaşmasının yarattığı iktisadi güvenlik sorununu çözmede de elzem gözükmektedir.

4.Türkiye’de mevcut idari yapı ile bölgeler arasındaki kalkınma farklılıklarını çözmek zor gözükmemektedir. İdari yapının yeniden yapılandırılarak, yerel idarelerin güçlendirilmesi ve halkın aktif desteğinin sağlanması kaçınılmaz gözükmemektedir. Bunun için kapsamlı bir idari reform gerçekleştirilmelidir. Son yıllarda, OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar ademi merkeziyetçiliği ve yetki devrini içeren öneriler geliştirmektedir. Benzer bir eğilim Türkiye’nin üye aday olduğu AB’de de gözlemlenmektedir. 1977 yılında AB Komisyonu “entegre kırsal kalkınma”yı içeren bir tebliği kabul etmiştir. Bu dokümanda yerel katılım aracılığıyla, ekonomik refahın güçlendirilmesi, eşitliğin ve toplumsal katılımın desteklenmesi belirtilmektedir.

5.Ülkemizde bölgesel kalkınma ile ilgili kararlarda dolaylı ve dolaysız düzeyde bir çok kuruluş sorumlu bulunmaktadır. Bu kuruluşlar çoğu kez bir birinden habersiz, eşgüdüm ve koordinasyondan uzak çalışmaktadır. Bu tarz bir kurumsal yapılanma bölgesel kalkınma politikalarının etkinliğini büyük ölçüde sınırlamaktadır. Bu nedenle , bölgesel kalkınmadan sorumlu bir “üst kurul”un ihdasını öneriyoruz. Üst kurul”un temel görevi; kurumlar arasında eşgüdümü sağlamak, bölgesel kalkınma hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını denetlemek ve politika belirlemek olarak tanımlanabilir. Bu tür bir yapılanma, bölgesel kalkınma sürecini tüm boyutları ile kavrama, bütüncül bir kavrayışı ve perspektifi de içereceği için rasyonel bir yapılanma olarak görülmektedir.

6.Planlama hiyerarşisi kurulmalıdır. Hiyerarşik yapı; ülke düzenleme, bölge planlama, alt-bölge/metropoliten alan planlama, il düzen planlama, kent planlama, kırsal alan planlanması kademelerinden oluşmalıdır. Planlar arasında kademeli denetim mekanizması sağlanmalıdır.

7.Fiyat sinyallerine dayalı kaynak tahsis süreci gerek bölgeler arasında, gerekse de sektörler arasında kaynak etkinliğini sağlayamamıştır. 1980 yılı ile birlikte uygulamaya konan ihracata dayalı büyüme modelinde özel kesim kaynak tahsis tercihini başta Marmara bölgesi olmak üzere Batı bölgelerinden yana kullanmıştır. Böylelikle ülkenin geri bölgeleri yatırım tercihlerinin dışında kalmıştır. Başka bir ifadeyle, sadece piyasa sinyallerine dayalı kaynak tahsis süreci (gelişmiş bölgelerin sahip olduğu avantajlar nedeniyle) kaynakların bu bölgelerde

toplanmasına neden olmakta, bölgesel dengesizliği artırmaktadır. Bu bağlamda kaynak tahsis sürecinde yatırımların kompozisyonu, mekansal ve sektörel dağılımları ile ilgili etkileme gücüne sahip kamusal politikalara da ihtiyaç duyulmaktadır. Geçmişte bu tarz bir işlevi DPT yerine getirmekte idi. Yatırımcı kuruluşlar yatırımlarını DPT'nin onayından geçirdikten sonra ancak realize edebiliyordu.

8.Ülkemizde uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planları ekonomik ve sektörel düzeyde yatırımları yönlendirmeyi hedeflerken, mekana/bölgeye ilişkin etkinliği sınırlı kalmakta, çoğu kez iyi temennilerden öteye gitmemektedir. Geçmiş yıllarda hazırlanan planlarda yer alan araç birbirlerinden kopuk ve belli bir mekan boyutu tanımlanmadan hazırlanmıştır. Bu nedenle kalkınma planlarında mekansal planlama oluşturulmamıştır. Bu nedenle özde bölgesel olmayan politikalar uygulanmıştır. Bu noktada bölgesel planlamaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bölgesel planlama; Ulusal Beş Yıllık Planlardaki sektörel gelişme hedeflerini coğrafi mekana bağlayarak yerel ölçeğe, başka bir ifadeyle, daha uygulanabilir bir baza oturtmaktadır. Bu nedenle bölgesel dengesizliğin şiddetli yaşandığı ülkemizde bölgesel planlamanın etkin bir araç olacağını düşünüyor ve öneriyoruz.

9. Bölge planlamasını önermemizin bir çok nedeni sıralanabilir. Bunlardan en önemlisi, ulusal kalkınma planlarının ağırlıklı olarak ekonomik önlemler üzerinde yoğunlaşırken, kent imar planları fiziksel nitelik taşımaktadır. Bölge planları ulusal planlar ile kent imar planlarının işlevlerinin bir bileşkesi olarak ortaya çıkmakta, bölgesel dengesizlikleri gidermede daha etkin bir araç olmaktadır. Bölge planları ulusal planlarda olduğu gibi, sadece yatırımların büyüklüğu ile ya da profili ile sınırlı kalmamakta, yatırımların kuruluş yeri gibi, yatırım sürecinde son derece stratejik nitelik taşıyan karar üzerinde de etkili olmaktadır.

10. Bölge planlamasının diğer önemli bir işlevi de, ulusal kalkınma planlarında tanımlanan büyüklükler ile yerel planlar arasında bir bağ, işlev görmesidir. Ulusal kalkınmaya ilişkin olarak öngörülen hedeflerin gerçekleştirilmesi ancak, bu öngörülerin, yerel ihtiyaçlara ve yerel özelliklere dayanması ölçüsünde başarı şansı vardır. Bölge planlaması, ulusal kalkınma hedeflerini yerel düzeyde

işlevselleştirerek ulusal kalkınma sürecine katkıda bulunmaktadır. Diğer yandan, bölge planlaması ile yerel ekonomik ve sosyal ihtiyaçlar ulusal plana aktarılırken, ulusal planların etkinliği de gerçekleşmiş olmaktadır.

11.Kentleşme olgusuna bağlı olarak ve tarımdaki çözülmeye paralel kırsal nüfus hızla kentlere göçmeye başlamıştır. Hızlı göç olgusu bir yandan göç veren yörelerde pazarın gelişmesini engellerken, diğer taraftan da göç edilen yerlerde bir çok sosyo-ekonomik sorunun kaynağını oluşturmaktadır. Metropollere göç edenler, Modern kentin hemen yanı başında, gecekondularda, modern kentin hiçbir nimetinde yararlanamadığı için sisteme entegre olamayan, patlamaya hazır bir bomba gibi durmaktadır. Türkiye’de en fazla göç veren kentler; Doğu ve G.D. Anadolu bölgeleridir. Bu bölgelerimizdeki göçü önlemek için iki aşamalı bir yatırım modeli öneriyoruz. İlk aşamada, kamu öncülüğünde, küçük ve orta ölçekli işletmelere dayalı bir yatırım hedeflenmektedir. Bu işletmeler geçmişte olduğu gibi, politik kaygılarla, fizibilitesi yapılmadan, irrasyonel kuruluşlar olmayacaktır. İşletmede temel hedef; istihdam yanında kâr olacaktır. Bu işletmelerin kârlı işletmeler olarak çalışmalarını gördüğünde, özel sektörün tüm teşvik ve sübvansiyonlara rağmen görece geri bölgeleri yatırım yapmama handikabı giderilecek, ikinci aşamada, bu kârlı şirketlere özel sektörün de iştiraki sağlanarak ortak işletmeler olarak varlıklarını sürdürebileceklerdir.

12.Gelişmiş ve gelişmekte olan bir çok ülkede bölgeler arası dengesizliklerin yaşandığı bilinmektedir. Bu sorunun giderilmesinde ağırlığı farklı olmak üzere merkezi hükümetlerin aktif rol oynadığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle, sorunun kendiliğinden, zaman içerisinde çözüleceğine dair naif, iyimser bir beklenti sorunun ağırlaşmasından başka bir sonuç doğurmayacaktır. Bu nedenle son yıllarda giderek gündemden düşen kalkınma ve bölgesel kalkınma politikalarını gündemine alan iktisat politikaları kaçınılmazdır ve zaman geçirilmeden oluşturulması gerekmektedir.

13.Bölgesel kalkınma, eninde sonunda reel yatırımlarla ve reel yatırımların kompozisyonu ile ilgilidir. Reel yatırımlar yoluyla bir yandan sermaye birikimi artırılırken, diğer yandan içerilmiş(emboided) teknolojik gelişme sağlanmaktadır.

Türkiye ekonomisinde son yıllarda yaşanan reel yatırımlardaki gerileme teknolojik gelişmeyi olumsuz etkilerken, bölgesel dengesizlikleri artırıcı bir işlev görmüştür. Bu bağlamda başta imalat sanayiinde olmak üzere, sabit sermaye yatırımlarını artıracak bir yatırım ikliminin yaratılması ülkenin kalkınması ve bölgesel dengesizlikleri gidermede “olmazsa olmaz”dır.

14.Reel yatırımlarda gerçekleşen aşınmanın en temel nedenlerinden biri makro ekonomik istikrarsızlıktır. Döviz fiyatlarındaki belirsizlikler başta olmak üzere, enflasyonist koşullar yatırımların maliyet/kâr analizlerini imkansızlaştırıp, yatırımcıların geleceğe ilişkin beklentilerini ve ufku yok edip reel yatırımlardan caydırmaktadır. Belirsizliklerin giderilmesi ve yatırım ikliminin yaratılması bölgesel ve ülkesel kalkınma sürecini hızlandıracaktır.

15.GAP projesi, bir bölgesel kalkınma projesi olarak önemli işlevleri yerine getirecek modern Türkiye'nin tartışılmaz en büyük ve prestijli projesidir. Proje realize olduğu zaman, etkileri sadece bölgesel düzeyde kalmayacaktır. Türkiye ve Türkiye'yi aşan komşularını da etkileyecek kapasitede ve büyüklükte bir proje olacaktır. GAP projesinin yukarıda ifade edilen etkinliğe ulaşabilmesi için ekonomik ve sosyal açıdan bazı önlemlerin alınması gerekmektedir. Bölgede mevcut arazi yapısı, göç olgusu, yarı-feodal sosyal yapı, bölgedeki işgücü, bölgenin kalkınmasını olumsuz etkileyen parametreler olarak öne çıkmaktadır. Bu nedenle bölgenin özgün sosyo-ekonomik koşullarını göz önüne alan ve yerel yönetimlerin ve halkın aktif katılımını sağlayacak bir bölgesel planlamanın hazırlanarak uygulanması, GAP projesinden beklenen amaçları gerçekleştirmede en temel faktör olacaktır.

16.Teşvik uygulamaları bir ekonomi için son derece önemli bir araçtır. Teşvikler yoluyla ekonomik büyüme, ekonomik istikrar, sanayileşme ve teknoloji politikası gibi ekonomik hedefler yanında bölgesel dengesizlikler ve göç gibi sosyo-ekonomik problemlerin çözümünde de önemli bir işleve sahiptir. Osmanlı döneminde gündeme gelen 1913 tarihli Teşvik-i Sanayi Muvakkatı değiştirilerek 1927'de Teşvik-i Sanayi Kanunu adıyla uygulamaya sokulmuştur. Bir araç olarak teşvikler Cumhuriyet döneminde sıklıkla başvurulan araç olmuştur. Türkiye'de

genel olarak teşviklerde şarta bağlılık (reciprocal) ya da aynı anlama gelmek üzere performans ilkesi uygulanmamıştır. Başka bir ifadeyle, teşvik belgeleri düzenlenirken belgeye çeşitli yaptırımlar işlenmekte ancak performans kriteri getirilmemektedir. Bu ise pratikte teşvik sisteminin bağış niteliği ile sonuçlanmasına neden olmaktadır.

17.Sektörel teşvik yerine, proje esasına dayalı bir teşvik sisteminin daha etkin olacağı düşünülmektedir. Böylelikle sektörel düzeyde aşırı kapasitenin önlenmesi yanında kamuoyunu rahatsız eden kimi uygulamalarda ortadan kalkmış olacaktır. Ancak proje bazlı teşvik sisteminde de etkin bir denetim sistemi yanında, teşvikle ilgili mevcut uzman kadronun proje esasına göre eğitilmesi kaçınılmaz olacaktır.

18.Körfez savaşı öncesi dönemde Türkiye'nin dış ticaretinde Irak B. Almanya'dan sonra ikinci sırada bulunmaktaydı. Ancak Savaş ile birlikte bu Pazar kapanmış, Türkiye en önemli ihracat üssünden birini kaybetmiştir. Irak pazarının kaybedilmesinde Güney Doğu Anadolu bölgesi başta olmak üzere, Doğu illeri genel olarak olumsuz etkilenmiştir. Uzun dönemde bu pazarın tekrar açılmasına yönelik önlemler, kısa dönemde ise, sınır ticaretini artıracak tedbirlerin alınması kaçınılmazdır.

19. Son yıllarda uygulanan politikaların dolaysız bir sonucu olarak özellikle Doğu Anadolu bölgesinde hayvancılık büyük ölçüde zarar görmüştür. Bu bölgelerimizin ekonomisinde hayvancılık önemli bir ekonomik kaynak olarak düşünülürse, sübvansiyonda dahil, dış ticarete yönelik koruyucu önlemler, mera ıslahı gibi önlemler zaman geçirilmeden uygulamaya geçirilmelidir

20.Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde sulama yatırımlarına hız verilmelidir. Ancak sulamanın bilinçli yapılmaması halinde fayda yerine zarar getireceği bilinen bir gerçektir. Bunun en tipik örneği GAP bölgesinde bilinçsiz sulama nedeniyle karşılaşılan topraktaki aşırı tuzlanmada görülmektedir. Bu tür sorunlarla karşılaşmamak için sulama yanında yöredeki çiftçilerin eğitimine yönelik yaygın ve etkili bir eğitim süreci başlatılmalıdır.

21. GAP projesinin başarılı olmasının en temel koşullarından biri yöredeki halkın katılımına bağlıdır. Mevcut yönetim yapısı, merkezi karar mekanizmaları ile yerel karar unsurları arasında dengeyi sağlayacak ve halkın katılımını gerçekleştirecek düzeyde bulunmamaktadır. GAP ilişkin oluşturulan mevcut yönetim yapısı son derece hiyerarşik bir görünümde. Bu yapı ile yerel dinamiklerin projeye katılımını sağlamak zor gözükmemektedir.

22. GAP Bölgesinde yer alan kentler homojen bir yapıya sahip gözükmemektedir. Mülkiyet yapıları, topografya, kişi başına gelir düzeyi, sanayi sektörünün yapısı ve gelişmişlik düzeyleri açısından farklı sosyo-ekonomik niteliklere sahip kentler söz konusudur. GAP'ta beklenen amaçların gerçekleştirilmesi ancak bu farklı sosyo-ekonomik özellikleri dikkate alan bir kalkınma modeli ile mümkündür. Bunun ise ancak bu bölgemizin özelliklerini dikkate alacak bir bölgesel planlama ile mümkün olacağını düşünüyoruz.

23. GAP kapsamında sulamaya açılacak tarımsal alanlar çok büyük olup, GAP projesinin tam olarak faaliyete geçtiğinde elde edilecek tarımsal ürün miktarı yüksek düzeylere ulaşacaktır. Ülke tüketiminin üzerinde yapılacak bir üretim istenen bir durum olmadığı gibi, üretimin dış piyasalarda rekabet etmesi ve dış piyasalardaki arz-talep yapısını da dikkate alması kaçınılmazdır. Bunun için, dış ve iç talep yapısını dikkate alacak bir ürün planlanması kaçınılmazdır. Ürün planlamasının yapılmaması durumunda bugün birçok tarım ürününde yaşadığımız aşırı ürün fazlası sorunu yaşanacaktır.

24. GAP bölgesinde mevcut yerleşim düzeni tüm nüfusa daha iyi hizmet verebilecek ve kırsal nüfusun şehirlere akışını engelleyecek biçimde yeniden düzenlenmelidir. Küçük yerleşme birimlerinin birleştirilmesi, bu birimlerin gerekli alt yapı ile donatılması alınacak ilk önlemlerdir.

25. GAP bölgesinde imalat sanayi ağırlıklı olarak tekstil ve gıda sektörüne dayanmaktadır. Bu durum sürdürülebilir bir kalkınma ve sürdürülebilir bir sanayileşme açısından ciddi kısıtlar taşımaktadır. Bu bağlamda bölgede

yaratılan ekonomik değerlerin bölge içinde yeni bir sanayi bazının oluşturulması için yönlendirilmesi kalıcı ve sürdürülebilir bir kalkınma için kaçınılmazdır.

26. GAP Bölgesindeki insan gücünün kalitesi ve eğitim düzeyi, bölgenin daha ileri bir aşamaya sıçraması önünde ciddi bir kısıt olarak durmaktadır. Bölgede eğitimin yeniden yapılandırılması kaçınılmaz gözükmektedir. Bunun için başta bölgesel ihtiyaçları karşılayacak, ara elaman yetiştirmeye yönelik önlemler öncelikle ele alınması gerekmektedir. Diğer yandan bölgedeki yerleşmenin parçalı yapısı, eğitimdeki etkinliği düşürmektedir. Bunun için, öncelikle yatılı eğitim sisteminin yaygınlaştırılması ve etkin hale getirilmesi gerekmektedir.

27.Doğu ve G. Doğu Anadolu bölgelerinde ekonomik sorunlar yanında sosyal faktörler de kalkınmayı engelleyen faktörler arasında yer almaktadır. Bu bölgelerimizdeki sosyal kalkınmayı sağlamak için başta eğitim olmak üzere, sağlık, altyapı ve personelle ilgili politikalar belirlenip ivedilikle uygulamaya geçirilmelidir.

28.Doğu ve G. Doğu Anadolu bölgelerinde eğitim düzeyi ve eğitim yapısı son derece yetersiz bulunmaktadır. Bu sorun, bölgesel kalkınmayı olumsuz etkilerken, bir çok sosyal sorunun da kaynağını oluşturmaktadır. Eğitimle ilgili olarak kısa ve orta vadede şu önlemler zaman geçirilmeden uygulamaya geçirilmelidir: Yatılı ilköğretim okulları bu iki bölgemizde yaygınlaştırılmalıdır. Mesleki beceri kazandıracak, öncelikle bölgenin ihtiyaçlarına cevap verecek mesleki teknik eğitim okullarının sayısı artırılıp yaygınlaştırılmalıdır. Bu okulların içi boş binalar şeklinde ömürlerini doldurmamaları için başta öğretmen olmak üzere yeterli teknik donanım sağlanmalıdır.

29.Doğu ve G. Doğu bölgelerinde henüz yarı-feodal yapı tam anlamıyla kırılmadığı için özellikle kız çocuklarında okullaşma oranı oldukça düşüktür. Uzun dönemde bölgedeki yarı-feodal ilişkileri kıracak önlemlerin alınması kısa vadede ise yaygın bir halk eğitim programı ile bu handikap aşılanmalıdır

30.Özellikle Doğu ve G. Doğu Anadolu bölgeleri personel istihdamı açısından sürgün yeri olarak algılanmış, çoğu kez tayinlerde bu amaçla yapılmıştır. Bu

durum bölgede sürekli kalifiye eleman ihtiyacının sürmesine neden olmuştur. Bölgeye yönelik istihdam politikası radikal bir değişimle; eşitlik, teşvik, rotasyon ilkeleri ışığında yeniden yapılandırılmalıdır

31.Doğu ve G. Doğu Anadolu bölgelerimiz ile ilgili olarak sağlık konusunda şu tedbirlerin ivedilikle alınması gerekir: Öncelikle mevcut bulunan hastaneler ve sağlık ocaklarının doktor ihtiyacı karşılanmalı bunlar gerekli teçhizatla donatılıp modernize edilmelidir. Mobil sağlık hizmetleri yaygınlaştırılmalıdır. Aile planlamasına yönelik faaliyetler daha sistematik ve etkin hale getirilmelidir. Koruyucu sağlık önlemleri ile ilgili yaygın bir eğitim faaliyeti başlatılmalıdır. Her ile ilişkin hastalık profili çıkarılıp, öncelik taşıyan hastalıklarda Aksiyon Planı hazırlanmalıdır.

32.Doğu ve G. Doğu Anadolu bölgelerimizin kalkınmasında handikaplardan biri de, altyapı eksiklikleri ve sorunlarıdır. Altyapı sorunlarının giderilmesi için şu önlemler alınmalıdır: Başlamış olan ancak finansal sorunlar nedeniyle yarım kalmış Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) ve küçük sanayi siteleri öncelikle bitirilmelidir. Köylerin yol ve içme suyu sorunları öncelikle çözülmelidir. Bu iki bölgemizde kışların uzun sürdüğü göz önüne alınırsa, Doğu ve G. Doğu Anadolu bölgelerine yatırım ödenekleri yıl başında serbest bırakılmalıdır. Elektrik ve telefon hizmetleri acil olarak modernize edilmelidir.

33.Bölgede çeşitli nedenlerle yarım kalmış tesislerin tekrar ekonomiye kazandırılması için, şirket bazında, etkinlik kriteri (istihdamı dışlamadan) çerçevesinde uzun vadeli ve düşük maliyetli kredilerle desteklenme yoluna gidilmelidir. Her yarım kalmış tesisi kredilendirmek diye kaynak israfı ile sonuçlanabilecek bir yola başvurulmamalıdır.

KAYNAKÇA

DİE, 1973, 1987 ve 1994 Hane halkı Gelir Dağılımı Anketi Sonuçları, Ankara.

DİE, İmalat Sanayi İstatistikleri, Ankara

DPT(2000), İller İtibariyle Kamu Yatırımları, Ankara

DPT(2000), VIII. Beş Yıllık "Bölgesel Gelişme" Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara

Elmas, G. (2001), Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler, Nobel Yayın Dağıtım

Eşiyok, B.A (1991), Körfez Krizinin Türkiye Ekonomisine Etkileri (Genel Bir Değerlendirme), TKB Araştırma Müdürlüğü Yayını (EAK-39), Ankara

GAP(1998), 1997 Faaliyet Raporu, Ankara.

Şenesen, Ü. (1999), "Kişi Başına Gayri safi Yurtiçi Ürün Değerlerinin İllere ve Bölgelere Göre Dağılımı", *Ekonomide Durum*, Güz/1999.

Üşür, İ. (2000), "Anadolu'da Kalkınma Süreçleri ve Malatya Örneği", Ed. O.Esen, *Türkiye Ekonomi Kurumu*, Ankara.