

TÜRKİYE'DE ULUSAL ENTEGRE PROJELER VE TARIMSAL KALKINMA

M. Necat ÖREN¹

Oğuz YURDAKUL²

Bahri ÇEVİK³

Ural DİNÇ⁴

1. GİRİŞ

Sektörel ve bölgesel kalkınma politikaları ve bu kapsamda yürütülen projeler, sektörel ve bölgesel gelişmişlik farkının fazla olduğu ülkemiz açısından büyük önem taşımaktadır. Bu fark birçok bölge ve sektör için geçerli olmakla beraber kırsal-kentsel açıdan daha belirgindir. Bu da ülkemizde, sektörel ve bölgesel kalkınma programlarının çoğunlukla kırsal ve tarımsal ağırlıklı olmasını zorunlu kılmaktadır. Tarımsal ve daha çok toprak ve su kaynakları potansiyelinin etkin kullanımı, diğer ekonomik ve sosyal sektörleri de etkileyecektir.

Planlı dönemde, az gelişmiş yörelerin sosyo-ekonomik gelişmesine katkıda bulunacak ova ve havza bazında sınırlı bazı girişimlerin yanında, Kalkınmada Öncelikli Yöre, Doğu ve Güneydoğu illerine yönelik Acil Destek Programı ve Aksiyon Planları gibi daha kapsamlı diğer bazı girişimlerde de bulunulmuştur. Ancak bunları çok yönlü ve bölgelerarası gelişmişlik farkını gidermeyi amaçlayan Bölgesel Kalkınma Projeleri olarak değerlendirmek mümkün değildir. Planlı dönemde, bu amaçla oldukça iddialı bazı girişimler de başlatılmıştır. Başta GAP olmak üzere, bugün için fizibilite ve ana plan çalışmaları devam eden Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP) bu kapsamda değerlendirilebilecek projelerdir. Bu girişimler ile esas itibarıyla çok amaçlı bölgesel kalkınma hedeflenmekle beraber, ağırlığı yine kırsal ve tarımsal kalkınmanın oluşturduğu söylenebilir.

Söz konusu proje alanlarının genişliği, büyük bir nüfus kitlesini barındırıyor olması, entegre bir yaklaşımla ele alınmaları ve daha da önemlisi bu bölgelerin yeterince değerlendirilememiş büyük bir ekonomik potansiyele sahip olması, söz konusu projelerin sadece bölgesel açıdan değil; ulusal refah açısından da önemini artırmaktadır. Ancak, bu durum, onların ekonomik ve sosyal maliyetini artırmaktadır. Bu bakımdan, projeler kapsamında yapılacak yatırımların ve götürülecek hizmetlerin planlanması aşamasından başlanmak üzere; uygulanmaları, izlenmeleri ve değerlendirilmeleri büyük önem taşımaktadır.

(1), (2) Ç.Ü. Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü, ADANA.

(3) Ç.Ü. Ziraat Fakültesi Tarımsal Yapılar ve Sulama Bölümü, ADANA.

(4) Ç.Ü. Ziraat Fakültesi Toprak Bölümü, ADANA.

Konunun önemi göz önüne alınarak, bu çalışma kapsamında doğrudan ya da dolaylı tarımsal ve kırsal kalkınma projeleri olarak nitelendirilebileceğimiz söz konusu girişimlerin özellikle tarımsal açıdan irdelenmesi, refah etkilerinin ortaya konulması, bugünkü ve olası sorunlara dikkat çekilerek giderilmeleri yönünde alınabilecek önlemlerin tartışılması amaçlanmıştır. Ancak, söz konusu projelerden DAP ve DOKAP'ın iş tanımları yapılmış olmakla beraber ana plan çalışmaları henüz tamamlanmamıştır. Bu bakımdan, ağırlıklı olarak GAP, diğer iki proje ise mevcut veriler dahilinde değerlendirilmeye çalışılmıştır.

2. PROJE ALANLARININ SOSYO-EKONOMİK YAPISI

Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgeleri ile Doğu Karadeniz Bölgesi, sosyo-ekonomik açıdan ülkemizin en az gelişmiş bölgeleridir. Son yıllarda bu gelişmişlik farkının azaltılması, böylece ulusal bütünlüğün ve kentsel alanlara yönelik aşırı ve plansız göçün kontrol altına alınması amacıyla kapsam ve dönem açısından farklı bölgesel kalkınma projeleri başlatılmıştır. Bu bölgesel kalkınma projeleri; Güneydoğu Anadolu bölgesinde 9, Doğu Anadolu Bölgesinde 16, Doğu Karadeniz Bölgesinde 7 olmak üzere toplam 32 ili kapsamaktadır. Bu bölgeler, ülke yüzölçümünün %33.3'ünü oluşturmakta, nüfusun % 23.3'ü bu bölgelerde yaşamakta ve geçimini sağlamaktadır. Buna karşın, 1987 fiyatlarıyla, 1997 yılı GSYİH'ndan bu bölgelerimizin aldığı pay ya da bu bölgelerimizin katkısı sadece % 11.3'tür. 1997 yılı itibarıyla, kişi başına gelir, proje alanları genelinde 1.594 dolar ile 3.029 dolar olan ülke ortalamasının yaklaşık yarısı kadardır. Doğu Anadolu Bölgesi 1.356 dolarla ülkemizin en fakir bölgesidir. Bu bölgeyi 1.619 dolarla Güneydoğu Anadolu ve 2.000 dolarla Doğu Karadeniz Bölgesi izlemektedir.

Bu gelişmişlik farkı, bugün için öngörülen toplam yatırımın % 42.8 oranında gerçekleştiği, dolayısıyla gözle görülür bir sosyo-ekonomik hareketliliğin yaşandığı GAP alanı hariç, diğer yörelerdeki nüfusu bölge dışına göçe zorlamaktadır. Nitekim 1990-97 döneminde, GAP alanı Gayrisafi Bölge Hasılası (GSBH)'nda proje kapsamında yapılan yatırımlar ve götürülen hizmetlerin etkisiyle % 4.35 olan ülke ortalamasına yakın (% 4.13) bir yıllık ortalama artış hızı kaydedilmiştir. Buna bağlı olarak, bölgede % 2.43 ile % 1.51 olan ülke ortalamasının üzerinde bir nüfus artışı gerçekleşmiştir. Ancak bu yüksek nüfus artışı nedeniyle kişi başına düşen gelirden kaydedilen gelişme % 1.45 ile % 2.79 olan ülke ortalamasının gerisinde kalmıştır. GAP alanı nüfusunun % 64'ünü kentsel, % 36'sını kırsal nüfus oluşturmaktadır. 1990-1997 döneminde, nüfus artış hızı % 2.5 olmakla birlikte, kentsel nüfus artış hızı aynı dönem için % 4.6'dır. Bu oran % 2.9 olan ülke ortalamasının oldukça üstündedir. Kırsal nüfusta ise gerek bölgede gerekse ülke genelinde sırasıyla %-0.5 ve %-0.7 oranında azalma söz konusudur.

GAP alanı, Fırat ve Dicle havzaları ile yukarı Mezopotamya ovalarında yer alan: Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Sürt, Şanlıurfa ve Şırnak olmak üzere 9 ili kapsamaktadır. Bölge, ülkemizin Doğu Anadolu Bölgesinden sonra en az gelişmiş bölgesidir. Bölge ekonomisi büyük ölçüde tarıma dayalı olmakla beraber, başta sulama olanaklarının yetersizliği nedeniyle, etkin kullanılmayan önemli bir tarımsal potansiyel bulunmaktadır. Ülkemizde sulanabilir nitelikte olan 8.5 milyon hektar tarım arazisinin yaklaşık % 20'si (3.1 milyon ha) Aşağı Fırat ve Dicle havzalarındaki geniş ovalardan oluşan GAP alanında yer almaktadır. Proje kapsamında bu alanların yaklaşık % 55'inin sulu tarıma açılması planlanmaktadır.

Doğu Anadolu Projesi (DAP), bölgesel kalkınmayı hedefleyen ve entegre bir anlayışla ele alınan diğer önemli projedir. Henüz planlanma aşamasında olan DAP proje alanı; Ağrı, Bayburt, Gümüşhane, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzurum, Hakkari, Kars, Ardahan, Iğdır, Malatya, Muş, Tunceli ve Van'dan oluşan 16 ili kapsamaktadır.

Doğu Anadolu Bölgesi, coğrafi bölgeler arasında yüzölçümü itibariyle 148.572 km² alanı ile birinci durumda, 1997 Genel Nüfus Sayımına göre 5.614.907 kişilik nüfusu ile yedinci sırada yer almaktadır. 1997 yılı verilerine göre bölgenin fert başına Gayrisafi Hasılası 1.356 dolar olup (ülke ortalamasının % 44.8'i), coğrafi bölgelerimiz içerisinde en son sırada yer almaktadır. 1990-97 döneminde kişi başına düşen gelirden kaydedilen gelişme ise yılda sadece % 1 dolaylarında olup, % 2.79 olan ülke ortalamasının oldukça gerisindedir. Aynı dönemde, bölgenin yıllık ortalama nüfus artış hızı % 0.69, nüfus yoğunluğu 39'dur (Türkiye 81). 1990 yılı Genel Nüfus Sayımı Sonuçlarına göre, net göç oranı % 8.2 olan bölgede birçok il, il ve bölge dışına göç vermektedir.

Doğu Anadolu Bölgesi, ülkemiz tarım topraklarının (21.4 milyon ha) % 11'ine (2.3 milyon ha) sahiptir. Bu alanın 468.395 hektarı (% 20.1'i) halen sulanmaktadır. 1993 yılı itibariyle Doğu Anadolu Bölgesi, toplam istihdam içinde, sanayide istihdamın (% 3,9) en düşük olduğu bölgedir. Benzer şekilde, ticaret (% 3,7) ve mali kurumlar (% 0,6), iş kollarında da istihdam açısından en düşük paya sahiptir (DPT, 1999).

Ülkemizde entegre bir yaklaşımla ele alınan ve bölgesel kalkınma projeleri kapsamında değerlendirilebilecek diğer önemli bir girişim de Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi (DOKAP)'dir. Proje alanı; Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon'dan oluşan yedi ili kapsamaktadır. Bölge, ülke yüzölçümünün % 5'ine, nüfusunun ise % 4.6'sına sahiptir. Diğer yandan, Doğu Karadeniz Bölgesi kişi başına 2.000 dolar olan yıllık gelirle ülkemizin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinden sonra en fakir bölgesidir. Gerek kişi başına düşen gelir gerekse bu gelirdeki gelişme bakımından ülke ortalamalarının gerisinde kalan bölge, dışarıya sürekli göç vermektedir. Bunun sonucu olarak, 1990-97 döneminde, bölge nüfusu yılda ortalama % 2.38 oranında azalmış

olup bu azalma devam etmektedir.

Halen yürütülmekte olan GAP ve planlanma aşamasında olan DAP ve DOKAP projeleriyle söz konusu bölgeler ile ülkemizin diğer bölgeleri arasındaki gelişmişlik farkının giderilmesi amaçlanmaktadır. Bu bölgelere ilişkin bazı temel göstergeler Çizelge 1'de verilmiştir. Aşağıda, söz konusu projelerden GAP'ın temel kalkınma yaklaşımı finansmanı, hangi aşamada olduğu ve tamamlanması sonrası beklenen üretim ve refah artışı; diğer iki projenin ise, henüz fiilen başlanılmadığından, hangi aşamada oldukları ve temel yaklaşımları kısaca özetlenerek, sorunlara ve bunların çözümüne ilişkin bazı önerilere yer verilmiştir.

3. GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ (GAP)

3.2. GAP'ın Temel Stratejisi

Temel hedefi, bölge halkının gelir ve yaşam standardında iyileşme sağlayarak gelişmişlik farkını gidermek, kırsal alandaki verimliliği ve istihdam olanaklarını artırarak sosyal istikrar, ekonomik büyüme gibi ulusal kalkınma hedeflerine katkıda bulunmak olan GAP, çok sektörlü, entegre ve sürdürülebilir kalkınma anlayışı ile ele alınan bölgesel bir kalkınma projesidir.

Proje, gelecek kuşaklar için kendilerini geliştirebilecekleri bir ortam yaratılmasını amaçlayan sürdürülebilir insani kalkınma felsefesi üzerine kurulmuştur; kalkınmada adalet, katılımcılık, çevre korunması, istihdam, mekansal planlama ve altyapı geliştirilmesi GAP'ın temel stratejileridir. 1970'lerde Fırat ve Dicle nehirleri üzerindeki sulama ve hidroelektrik amaçlı projeler olarak planlanan GAP, 1980'lerde çok sektörlü sosyo-ekonomik bir bölgesel kalkınma programına dönüştürülmüştür. Kalkınma programı; sulama, hidroelektrik, enerji, tarım, kırsal ve kentsel altyapı, ormancılık, eğitim ve sağlık gibi alt sektörlerden oluşmaktadır. Su kaynakları programı 22 baraj, 19 hidro-elektrik santrali ve 1.7 milyon ha alanda sulama sistemleri yapımını öngörmektedir. 3.2. GAP'ın Finansman Durumu

GAP'ın toplam yatırım ihtiyacı 32 milyar dolardır. Bunun da tahmini % 76'sı (24.3 milyar dolar) genel bütçe ve bütçe dışı tahsislerle iç kaynaklardan, geri kalan % 24'ü (7.7 milyar dolar) ise çeşitli krediler şeklinde dış kaynaklardan karşılanmaktadır. Toplam yatırım tutarı olan yaklaşık 32 milyar doların, 1998 yılı sonuna kadar 13.7 milyar doları kadar harcama yapılmış ve nakdi gerçekleşme oranı % 42.8 düzeyine ulaşmış bulunmaktadır.

Çizelge1. Ulusal Entegre Proje Alanlarına İlişkin Bazı Temel Göstergeler ve Gelişimi (1990-199797)

Proje Alanı	Yüzölçümü		Nüfus ve Nüfus Artışı			1997 Yılı Toplam GSBH (1987 fiyatlarıyla)			1997 Yılı Kişi Başına Düşen GSBH (1987 fiyatlarıyla)		Kişi Başına GSBH	
	Km2	Pay (%)	Toplam	Pay (%)	YAH*	Milyar TL	Pay (%)	YAH*	TL	YAH*	Dolar	Oran (%)
GAP	75.358	9.7	6.128.973	9.7	2.43	5.992	5.32	4.13	986.350	1.45	1.619	53.4
DAP	148.572	19.1	5.614.907	8.9	0.69	3.695	3.28	1.53	660.216	1.00	1.358	44.8
DOKAP	39.361	5.0	2.911.108	4.6	-2.38	3.046	2.70	2.39	1.046.340	2.63	2.000	66.0
Topl/Ort.	263.291	33.8	14.654.988	23.3	1.21	12.733	11.31	2.91	868.576	1.67	1.594	52.6
Türkiye	779.452	100.0	62.865.574	100.0	1.51	112.631	100.00	4.35	1.670.657	2.79	3.029	100.0

Kaynak: DİE, 1998 Türkiye İstatistik Yıllığı ve DPT, 1999. İller ve Bölgeler İtibariyle Çeşitli Göstergelerden Hareketle Hesaplanmıştır.

*: Yıllık Artış Hızı

GAP kapsamındaki muhtelif projeler için sağlanan ve aşağıda dökümü verilen 2.1 milyar dolarlık dış kredi de yapılan harcamalar içinde yer almaktadır. Bu kapsam içinde yer alan ve anahtar teslimi esasına göre gerçekleştirilmekte olan Karkamış Barajı ve HES'in 192 milyar dolar tutarındaki yatırım maliyetinin tamamı Avusturya Konsorsiyumu tarafından finanse edilmektedir. Ayrıca, Yap-İşlet-Devret modeli ile gerçekleştirilmekte olan Birecik Barajı için 1.5 milyar dolar dış finansman katkısı sağlanmış bulunmaktadır (Çizelge 2). GAP yatırım tahsisleri, Çizelge 4'te görüldüğü gibi 1990 yılından 1995 yılına kadar bir azalma göstermiş, daha sonra düzenli artarak 1998 yılında % 32.6'ya ulaşmıştır.

Çizelge 2. GAP'ın Dış Finansman Kaynakları ve Sağlanan Kredi Miktarları (Milyon \$)

Finansman Kaynakları	Milyon \$	Pay (%)
İsviçre-Alman Ticari	782	33.7
İsviçre Ticari	467	22.2
Avusturya Hükümet Kredisi	200	9.5
Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonu	183	8.7
Dünya Bankası	120	5.7
Avrupa Yatırım Bankası	104	5.3
ABD Exim Bank	111	5.0
İtalyan Hükümet Kredisi	85	4.0
Fransa Hükümet Kredisi	33	1.6
Almanya Hükümet Kredisi	15	0.7
Toplam	2.100	100.0

Kaynak: GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 1998 Yılı Program Çalışmaları.

3.3. GAP'ın Tamamlanmasıyla Sağlanacak Üretim ve Refah Artışı

Proje tamamlandığında, yılda toplam 50 milyar metreküpten fazla su akan Fırat ve Dicle nehirleri üzerindeki tesislerle, Türkiye toplam su potansiyelinin % 28'i kontrol altına alınacak, Çukurova'nın 4.5 katı olan 1.7 milyon ha alan sulanacak ve 7.460 megavatın üzerinde kurulu güç kapasitesiyle yılda 27 milyar kilovat saatlik hidroelektrik enerjisi üretilecektir. Planlanan toplam sulama alanı, Türkiye'de ekonomik olarak sulanabilir alanın %20'sine, elektrik enerjisi üretimi, ekonomik olarak gerçekleştirilebilir elektrik enerjisi potansiyelinin %22'sine eşdeğerdir.

Çizelge 3.GAP'ın Maliyeti ve Sektörel Nakdi Gerçekleşmeler (1998 Fiyatlarıyla MilyarTL}

Sektörler	Toplam Maliyet (İhtiyaç)	1998 Sonuna Kadar arcama (Kümülatif Yatırım)	Nakdi Gerçekleşme (%)
Tarım	2.186.582	260.512	11.9
Enerji	2.323.059	1.720.774	74.1
Madencilik	167.690	163.556	97.5
İmalat	322.824	130.467	40.4
Ulaştırma ve Haberleşme	1.599.313	476.525	29.8
Turizm	12.141	2.952	24.3
Konut	69.883	23.932	34.2
Eğitim	143.979	89.072	61.9
Sağlık	47.661	45.935	96.4
Diğer Kamu Hizmetleri	351.320	180.370	51.3
Toplam	7.224.452	3.094.095	42.8

Kaynak: GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 1998 Yılı Program Çalışmaları.

Türkiye'nin bölgesel kalkınmaya yönelik en büyük yatırımı olan GAP'ın sulama projeleri tamamlandığında,şimdiye kadar devlet eliyle gerçekleştirilen sulama alanına eşit bir alan daha sulu tarıma açılmış olacaktır. Böylece GAP'ın meydana getireceği yüksek tarım ve sanayi potansiyeli, bölgede ekonomik hasılayı 4.5 katı artıracak, 9-10 milyona ulaşacak bölge nüfusunun yaklaşık 3.5 milyonuna iş olanağı yaratacaktır.

Sulanan alanlardaki genişlemeye bağlı olarak; buğday üretiminde % 90, arpa üretiminde % 43, pamuk üretiminde % 600, domates üretiminde % 700, mercimek üretiminde % 250, sebze üretiminde % 167 oranında artış sağlanacağı tahmin edilmektedir.

GAP alanında ilk sulama, 1995 yılında 30.000 hektarlık alanla başlamış, daha sonra giderek genişlemiş, 1999 yılında yaklaşık 300.000 hektara ulaşmıştır. Bu alan, proje kapsamında sulamaya açılması planlanan alanın yaklaşık % 18'ine karşılık gelmektedir. Sulamaya açılan alanlarda yetiştirilen ürünlerin başında pamuk gelmektedir. Şimdiden bölge,ülkemiz pamuk üretiminin yaklaşık

%40'ını karşılamaktadır. Sulama yatırımlarının tamamlanmasıyla, bölge üretiminin 1.2 milyon tona ulaşması beklenmektedir. 1997 yılı itibariyle gerçekleşme 0.8 milyon ton olmuştur.

Çizelge 4. GAP'a Yapılan Yatırım Tahsislerinin Gelişimi (1998 Fiyatlarıyla, Milyar TL)

Yıllar	Türkiye		GAP		GAP'ın Payı (%)
	Yatırım Tahsisi	Artış (%)	Yatırım Tahsisi	Artış (%)	
1990	1.997.244	-	162.293	-	8.1
1991	1.893.206	-5.2	161.645	-0.4	8.5
1992	1.964.634	+3.8	144.262	-10.8	7.3
1993	1.880.216	-4.3	142.593	-1.2	7.6
1994	1.429.109	-24.0	107.594	-24.5	7.5
1995	1.044.483	-26.9	75.214	-30.1	7.2
1996	1.395.368	+33.6	96.383	+28.1	6.9
1997	1.653.284	+18.4	127.159	+31.9	7.7
1998	2.535.000	+53.3	168.563	+32.6	6.6

Not: Yerel Yönetimlerin yatırımları dahil değildir.

Kaynak: GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 1998 Yılı Program Çalışmaları.

Sulamaya açılan alanlardaki gelişmeler GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nce izlenerek değerlendirilmektedir. Buna göre, ilk etapta sulamaya açılan 30.000 ha alanda hektara katma değer, 1995-97 döneminde yaklaşık % 45.6 oranında artarak 2.418 dolara yükselmiş, kişi başına tarımsal üretim değeri ise 4.350 dolar / yıl olarak gerçekleşmiştir.

Karakaya ve Atatürk Barajı'ndan Temmuz 1997 sonu itibariyle elde edilen elektrik enerjisi, 116 milyar kilovat saate ulaşmıştır. Bu miktar, 7.8 milyar dolara eşittir ve Türkiye'nin toplam hidroelektrik enerjisi üretiminin yaklaşık yarısına eşdeğerdir.

GAP Master Planında baz alınan 1985 yılı itibariyle, bölgede kişi başına GSBH, Türkiye'nin GSYİH'nın % 47'si kadardır. GAP Master Planı projeksiyonlarında bölge-nin GSBH'nin yılda %7.7 oranında artması, sektörler itibariyle bu artışın, 1987 yılı sabit üretici fiyatlarıyla, aşağıdaki oranlarda gerçekleşmesi öngörülmektedir.

Gayrisafi Bölgesel Hasılanın yılda % 7.7

Tarım sektörünün yılda % 4.9

Sanayi sektörünün yılda % 10.0

İnşaat sektörünün yılda % 6.6

Hizmetler sektörünün ise yılda % 9.0

Bölge ekonomik yapısındaki değişimle, tarımın bölge ekonomisindeki payının % 40'dan % 23'e gerilemesi, sanayinin % 15'den % 24'e, hizmetler sektörü payının ise % 44'den % 53'e yükselmesi beklenmektedir (Çizelge 5).

GAP Master Planında, 2005 yılına kadar bölge nüfusunun yılda ortalama %3.9, istihdamın % 4.0 artacağı, kişi başına GSBH'nın ise 1997 yılı fiyatlarıyla yaklaşık iki kat artarak 235 milyon TL'ye ulaşması öngörülmüştür.

Çizelge 5. GAP Sonrası Bölge Ekonomisinde Öngörülen Sektör Ağırlıkları (%)

Sektörler	1985	2005
Tarım	40	23
Sanayi	16	24
Hizmetler	44	53
Gayrisafi Bölgesel Hasıla (GSBH)	100	100
GSBH Gelişme Endeksi	100	445

4. Doğu Anadolu Projesi (DAP)

4.1. Doğu Anadolu Projesi Ana Planı'nın Gerekçesi

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında, bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılması amacıyla bölgesel gelişme olanaklarının araştırılması ve bölgesel planlama faaliyetleri ile ilgili idarelerce gerçekleştirilecek fiziksel planlama çalışmalarının uyum içinde ele alınması öngörülmüştür. Planda ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal yönleri ile bir bütün teşkil eden dengeli ve sürdürülebilir bir kalkınmanın, ulusal birliği güçlendireceği vurgulanmıştır. Bu çerçevede, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin kalkınmalarını hızlandırmak üzere; hayvancılık, konut, altyapı, istihdam, mekansal örgütlenme, göç, merkez köy uygulamalarının güçlendirilmesi ve kırsal alanda insan kaynaklarının harekete geçirilmesi konularında kapsamlı projeler hazırlanması ve kamu yatırımlarında altyapıya ve sosyal nitelikli yatırımlara öncelik verilmesi öngörülmüştür. Diğer yandan, sektörel ve ulusal kalkınma planlarının etkinliğinin artırılması amacıyla öncelikli

yörelere etkili kaynak tahsisi sağlanmasının, bu amaçla da bölgesel kalkınma projeleri hazırlanmasının, yerel kaynakları harekete geçirmek açısından önemi vurgulanmıştır. Bu kapsamda, hızlı göçe sahne olan metropollerle, kentsel alanlara yönelik göçün dengelenmesi ve kentsel büyümenin denetim altına alınabilmesi için de bölgesel gelişme planlarının hazırlanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Doğu Anadolu Bölgesi, tüm göstergeler açısından ülkemizin en az gelişmiş yöresidir. Bu gelişmişlik farkını gidermek amacıyla, geçmişte çeşitli bölgesel gelişme projeleri girişimlerinde bulunulmuş ancak kalıcı bir sonuca ulaşılamamıştır. Nihayet 1998 yılında, bölgenin potansiyelini harekete geçirecek sürdürülebilir bir ekonomik ve sos-yal kalkınmayı amaçlayan geniş kapsamlı bir "Doğu Anadolu Bölgesi Ana Planı'nın (DAP) hazırlanması kararlaştırılmıştır.

DAP Ana Planı, 1998 yılı yatırım programına bağımsız bir proje olarak dahil edilmiş, bunun için de gerekli ödenek ayrılarak Ana Plan hazırlıklarına başlanmıştır. Ana Plan, DPT sorumluluğunda ve Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün denetim ve koordinasyonunda bölgedeki; Atatürk, Fırat, İnönü, Kafkas ve Yüzüncü Yıl Üniversitelerinin oluşturduğu Ortak Girişimce hazırlanmaktadır. 13 Kasım 1998 tarih ve 98129 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile DAP'ın önemi vurgulanmış ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının projeyi yürüten üniversitelere yardımcı olmaları istenmiştir.

Çalışmada, azami ve sürekli halk katılımının sağlanmasına çalışılacağı belirtilmiştir. Çalışma sonucu ortaya çıkacak yatırım önerilerinin nihai seçiminden DPT sorumludur. DAP Ana Planı'nın Nisan 2000'de tamamlanması öngörülmektedir. Proje kapsamında, projenin kamuoyuna tanıtılması ve toplumun değişik kesimlerinin görüş ve önerilerinin projeye yansıtılması amacıyla, bir dizi tanıtım toplantısının yapılması da kararlaştırılmıştır.

Proje kapsamında;

Mevcut Durum Ön Raporu

Mevcut Durum ve Analizi Raporu

Strateji ve Yeniden Yapılanma Senaryoları Raporu

DAP Ana Planı

DAP Ana Planı Yönetici Özeti ve

Fizibilite ve C5n Fizibilite Etütleri hazırlanacaktır.

Proje kapsamında ele alınarak fizibilite etütleri, Ana Plan çalışmaları ile ortaya konulacak ve bölgenin gelişmesinde öncü rol oynayabilecek somut projeler hazırlanarak özel sektör kullanımına sunulacaktır. Mevcut Durum Ön Raporu ile Durum ve Analizi Raporu Ortak Girişimce hazırlanarak DPT Müsteşarlığı'na sunulmuştur.

4.2. DAP Ana Planının Amaçları

DPT'nca DAP Ana Planının temel amaçları şu şekilde sıralanmıştır:

1. Bölgenin sosyo-ekonomik gelişmesini, VII. Planda kabul edilen sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirecek politika ve uygulamaları ortaya koymak,

2. Sektörel gelişmeleri hızlandırmak üzere; tarım, hayvancılık, su ürünleri, kentleşme, eğitim, sağlık, altyapı ve belediye hizmetleri, konut, çevre, enerji, ulaştırma, haberleşme, küçük ve orta ölçekli işletmelerin geliştirilmesi, ticaret, merkez köylerin desteklenmesi, turizm ve göç politikaları ve ilgili diğer alanlarda sektörel analizler yapmak ve öncelikleri belirlemek,

3. Bölgede kırsal ve kentsel gelişmeyi sağlamaya yönelik kamu yatırımlarını belirlemek ve özel kesim yatırımlarını özendirici politika ve uygulamaları ortaya koyarak, bölgesel gelişmeyi kamu, yerel yönetimler ve özel kuruluşlarla işbirliği içinde gerçekleştirmek,

4. Bölgesel istihdamın geliştirilmesi açısından önem taşıyan işgücü arz ve talebinin sektörel ve mekansal analizini yapmak, bölgedeki insan kaynaklarının geliştirilmesi konusunda yeni sektörel projeler önermek,

5. Bölge ve bölge dışındaki yerli ve yabancı girişimcilere yatırım alanlarının belirlenmesi, yatırım projelerinin hazırlanması, uygulanması, işletme yönetimi, teknoloji, finansman, pazarlama olanaklarının geliştirilmesi ve nitelikli eleman temini konularında da öneriler geliştirmek, bunları koordine edecek kurumsal düzenlemeler önermek,

6. Kentleşme oranı ve kişi başına GSBH'nın Türkiye ortalamasına çekilmesi için sektörel politika ve tedbirler önermek, önemli projelerin katılımçılık ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilmesine yönelik öneriler hazırlamaktır.

5. DOĞU KARADENİZ BÖLGESEL GELİŞME PROJESİ (DOKAP)

DPT tarafından 1996 yılında yapılan İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması sonuçlarına göre, Karadeniz Bölgesi 7 coğrafi bölge içinde gelişmişlik sıralamasında beşincidir. Bölgenin doğu illeri çok daha geri durumdadır.

Bölgenin bu geri kalmışlığını gidermek, ulusal ekonominin yanında ulusal bütünlüğü ve komşu ülkelerle ilişkileri geliştirmek, böylece Türkiye'nin uluslararası konumunu güçlendirmek amacıyla, 1998 yılında Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti Japon Hükümetinden Doğu Karadeniz Bölgesi için çok sektörlü bir bölgesel gelişme ana planı hazırlamak üzere teknik işbirliği talep etmiştir. Japon

Hükümeti bu teknik işbirliği talebini kabul ederek konu ile ilgili olarak, Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı'nı (JICA) görevlendirmiştir. Japon heyetiyle yapılan görüşmeler sonucu hazırlanan "Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı Çalışması İş Tanımı" DPT Müsteşarlığı ile Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı arasında 17 Aralık 1998 tarihinde imzalanmıştır.

Bu teknik işbirliği çerçevesinde Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon'dan oluşan yedi ili kapsayan ortak bölge olarak tanımlanan Doğu Karadeniz Bölgesi için hedef yılı 2020 olmak üzere, kısa ve uzun dönemli bir Entegre Bölge Gelişme Ana Planı hazırlanacak; bu plan doğrultusunda öncelikli sektörler ve mümkün olabilecek yatırım alanları belirlenecektir.

Saha çalışmalarının yürütülmesi için DPT'nin koordinasyonu ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının, mahalli idarelerin, sanayi ve ticaret odalarının ve çalışmaya katkı sağlayacağı düşünülen sivil toplum örgütlerinin katılımıyla, Merkezi ve Bölgesel olmak üzere iki Yönlendirme Komitesi kurulmuştur. Bu komiteler, çalışmaların yürütülmesine destek vererek öneri geliştirecek, danışmanlık yapacak ve yol gösterecektir. Çalışmaların yürütülmesine yardımcı olmak üzere DPT tarafından ilgili sektör uzmanlarının katılımıyla bir de Danışma Grubu oluşturulmuştur.

Plan çalışmalarına Japonya'nın mali yılbaşı olan 1 Nisan 1999 tarihinde başlanmış olup, Mayıs 2000'de tamamlanması öngörülmüştür .

6. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sektörel ve bölgesel kalkınma politikaları ve bu kapsamda yürütülen projeler, sektörel ve bölgesel gelişmişlik farkının fazla olduğu ülkemiz açısından büyük önem taşımaktadır. Bu fark bir çok bölge ve sektör için geçerli olmakla beraber doğu-batı ve kırsal-kentsel açıdan daha belirgindir. Bu durum, ülkemizde, sektörel ve bölgesel kalkınma projelerinin çoğunlukla kırsal ve tarımsal ağırlıklı olmasını zorunlu kılmaktadır.

Son yıllarda, bölgeler arası gelişmişlik farkını gidermeye yönelik önemli girişimler başlatılmıştır. Kapsam ve dönem açısından aralarında önemli farkların bulunduğu bu girişimler ile esas itibarıyla çok amaçlı bölgesel kalkınma hedeflenmekle beraber, ağırlığı yine kırsal ve tarımsal kalkınmanın oluşturduğu söylenebilir. Projeler kapsamında planlanan yatırımlar, başta sulama suyu olmak üzere, doğrudan ya da dolaylı olarak tarımsal potansiyelin kullanım etkinliğini artıracak yatırımlardır. Bu durum diğer ekonomik ve sosyal sektörleri de etkileyecektir. Proje alanlarının genişliği, büyük bir nüfus kitlesini barındırıyor olması, entegre bir anlayışla planlanmaları ve yürütülmeleri, daha da önemlisi bu bölgelerin bugüne kadar yeterince değerlendirilememiş büyük bir ekonomik po-

tansiyeye sahip olması, söz konusu projelerin sadece bölgesel açıdan değil ulusal refah açısından da önemini artırmaktadır.

Bölgesel ekonomilerde kaydedilecek gelişmelerle; gelir dağılımının iyileşmesi, iç huzurun güvence altına alınması, kentsel alanlara ve daha çok büyük şehirlere yönelik aşırı ve plansız göçün kontrol altına alınması ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması da amaçlanmaktadır. Böylece, söz konusu projelerle sadece ekonomik alanda değil, sosyal alanda da önemli iyileşmeler sağlanacaktır.

Ancak, bu projelerin kapsamının genişliği ve entegre bir anlayışla yürütülmesi bunların ekonomik ve sosyal maliyetini artırmaktadır. Bu bakımdan projeler kapsamında yapılacak yatırımların ve götürülecek hizmetlerin planlanması aşamasından başlanmak üzere; uygulanmaları, izlenmeleri ve değerlendirilmeleri büyük önem taşımaktadır.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; ekonomik, toplumsal ve kültürel yönleriyle bir bütün olan sürdürülebilir kalkınmanın, ulusal birliği güçlendirmek amacıyla bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltacak biçimde ele alınmasının gerekliliği önemle vurgulanmıştır. Planda, ülkemizin sosyo-ekonomik açıdan en geri durumda olan yörelerine, GAP ve diğer bölgesel kalkınma programları çerçevesinde götürülmüş ya da götürülecek hizmetler ve bu hizmetlerin etkinliği ile mevcut durum irdelenerek, temel sorunlarla bu sorunların çözümüne ilişkin plan hedefleri açıkça ortaya konulmuştur. Bununla beraber, bu plan döneminde de söz konusu olumsuzlukların giderilmesine yönelik dikkate değer bir gelişme kaydedilememiştir. Mevcut sorunların bir kısmı projeler kapsamında bugüne kadar götürülen kamu hizmetlerinin yanında, götürülecek olan hizmetleri de güçleştirecek ya da onların etkinliklerini azaltacak niteliktedir.

Halen projeler kapsamında götürülen hizmetler ve kurumlar arası koordinasyonda bütünlük sağlanabilmiş değildir.

Toprak ve su kaynaklarının tahsis, kullanım ve yönetimine ilişkin yasal boşluklar ve yetersizlikler devam etmektedir. Bu nedenle tarım topraklarının tarım dışı amaçlarla kullanımı, ekonomik olmayan küçük ve çok parçalı işletmelerin varlığı ve bunların daha da küçülme tehlikesi ile Harran ovasında dikkati çekecek boyutta yaşanan mal sahibi tarafından işletilmeyen arazilerde toprak ve su kaynaklarının kontrolsüz ve savurganca kullanımı sonucu ortaya çıkan su kaybı, yüzey erozyonu ve çoraklaşma sorunu artarak devam etmektedir. Arazilerin gerçek sahibi tarafından işletilmemesi ya da kiracılık ve ortakçılık, toprak ve su kaynaklarının kullanım etkinliğini azaltmakta, toprağın verim gücünü koruyacak ve geliştirecek çalışmaları olumsuz etkilemektedir. Toplulaştırma ve tarla içi geliştirme gibi ekonomik etkinliği artıracak kamu hizmetleri yine yasal, kurumsal yetersizlikler ile uygulamadaki olumsuzluklar nedeniyle arzu edildiği şekilde yürütülememekte, bunda tapu ve kadastro kayıtlarındaki yetersizlik ve belirsizlikler de etkili olmaktadır. Söz konusu çalışmaların sulama öncesi tamam-

lanmasında büyük yarar görülmektedir.

Tarımda asli üretim faktörleri olarak nitelendirilen toprak ve insan (işgücü) arasında belirli bir dengenin sağlanması ekonomik etkinlik açısından zorunludur. Ancak, bugün ülke genelinde olduğu gibi proje alanlarında da tarımda yaşamak ve geçimini sağlamak durumunda olan nüfus halen yüksektir. Bu durum, toprak üzerindeki nüfus baskısını artırarak gizli işsizliğe neden olmakta ve işletme arazilerinin genişlemesini engellemekte, hatta miras hukuku nedeniyle giderek daha da küçülme tehlikesini ortaya çıkarmaktadır. Günümüz koşullarında aşırı ve plansız göç nedeniyle kırsal nüfusa kentsel alanlarda istihdam olanağı yaratmanın güçlüğü ortadadır. Bu bakımdan kırsal nüfusa yerinde ve toprağa bağımlılığı azaltacak yeni istihdam olanakları yaratmak gerekmektedir. Bu amaçla; entansif tarım teknikleri, hayvancılık ve daha da önemlisi üretimi yerinde değerlendirecek kırsal ve tarımsal sanayilerin oluşturulması ve geliştirilmesi bölge ve ülke koşullarında en gerçekçi çözüm olarak görülmektedir. Kırsal nüfusa yerinde ve topraktan bağımsız ilave gelir olanaklarının yaratılmasıyla, bir taraftan işletmelerin genişlemesi mümkün olacak veya en azından parçalanma riski azalacak, arazi tahsisi ve kullanımına yönelik ekonomik ve sosyal maliyeti oldukça yüksek düzenlemelerin kalıcı olması sağlanacaktır. Diğer taraftan, kırsal nüfusun katma değeri yüksek alanlardan daha fazla pay almasıyla, bölgesel kalkınma projelerinin gelişmişlik farkının azaltılması amacına ulaşılması kolaylaşacaktır.

Serbest pazar ekonomilerinde tarımsal üretime ilişkin gelişmelerin önceden tahmin edilmesinin güçlüğü ortadadır. Bununla beraber, teknik ve ekonomik kısıtlar göz önüne alınarak yapılan tahminlerin gelişmelerden çok uzak olduğu daha şimdiden anlaşılmıştır. Oysa ekim alanı ve üretime ilişkin tahminler, izlenecek politikalar ile girdi ve çıktı piyasalarına yönelik yatırımlara yön vermesi bakımından yaşamsal öneme sahiptir. Bu bakımdan, teknik ve ekonomik gelişmeler ile kısıtlar göz önüne alınarak bunların güncelleştirilmesi gerekmektedir. Özellikle pamuk ekilişinin öngörülenin üzerinde ve diğer ürünler aleyhine gelişmesi; sulama suyu, ekim nöbeti ve toprak verimliliği gibi teknik olumsuzlukların yanında, başta işgücünün bulunabilirliği ve onun üreticilere maliyeti olmak üzere fiyat ve pazar sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Yeni sulamaya açılacak alanlarda benzer gelişmelerin yaşanması halinde, sorunlar daha da büyüyecektir. Bu da proje amaçları arasında önemle belirtilen dengeli sürdürülebilir ve çevreyle uyumlu kalkınma gereklerine ters düşmektedir.

GAP kapsamında sulamaya açılmış alanlarda daha şimdiden yatırımların işletme, bakım ve yönetimine ilişkin önemli sorunlar yaşanmaktadır. Bu hizmetlerin kararlaştırılmasından finansmanına kadar her aşamada yararlananların katılımı yeterince sağlanamamıştır. Bu durum, aşırı ve bilinçsiz sulamanın yanında, yeni yatırımların finansmanı konusunda darboğazların yaşanmasına ve mevcut tesislerin kullanımında etkinsizliğe yol açmaktadır.

Başta sulama suyu olmak üzere, projeler kapsamında götürülen hizmetlerin etkinliğini artırmak ve sulu tarım gereklerine uyumu kolaylaştırmak amacıyla, bölge ve yöre insanının önceliklerini gözeten kapsamlı bir eğitim ve yayım programı geliştirilmeli ve buna da süreklilik kazandırılmalıdır.

Daha da önemlisi, dünyada uygulanmakta olan bölgesel kalkınma projeleri için de örnek olmaya başlayan GAP deneyiminden bizim de gerekli dersleri çıkarabilmemiz ve bunu da henüz planlama aşamasında olan DAP ve DOKAP girişimlerine yansıtabilmemizdir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

DİE, 1998. Türkiye İstatistik Yıllığı 1997.

DPT, 1995. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 1998 Yılı Program Çalışmaları.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Dökümanları, 1999. (www.gap.gov.tr)

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP'ta Son Durum (Aralık 1998).

DPT, 1999. İller ve Bölgeler İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, (Şubat 1999).

DPT Müsteşarlığı, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 1999. www.dpt.gov.tr/bgyu)