

## TÜRKİYE'NİN KALKINMASINDA BÖLGESEL DENGESİZLİKLER VE GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ

Prof. Dr. Erdinç Tokgöz \*

### GİRİŞ

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde iktisat biliminde önemli iki gelişmeyi hatırlatmakta yarar görmekteyiz. Birincisi geleneksel iktisat teorisi yanında, konuları matema-tiksel denklemler olarak düşünmek ve bir model içinde bütünleştirmek olanağı veren "nicel iktisat" teorisidir. İkincisi, büyüme, kalkınma, sanayileşme ve geri kalmışlık üzere yapılan yoğun araştırmalarla çerçevelenen "kalkınma teorisi"dir. Bu dönemde ikti-sadi analize giren önemli kavramlardan biri de "mekân" (espace, space) kavramıdır. İkti-sadi analize zaman ve mekân boyutunun entegre edilmesi uygulamaya yönelik araştır-ma ve tartışmalara güncellik kazandırmıştır.

İktisat biliminin çeşitli uygulama alanlarında "mekân" kavramı yanında "bölge" kavramı da yaygın bir kullanım alanı bulmaktadır. "Bölge"yi bir bütünüün parçası, yani bağımsız bir ülkenin yerelsel (fiziki) bir parçası olarak nitelenmek mümkündür. İktisadi açıdan farklı gerçekleri yansıtan üç ayrı "bölge" kavramı geliştirilmiştir. Birincisi "ho-mojen bölge" ayırımıdır. Bu anlamda bölge kesiksiz mekâna uymakta ve bütünü meyda-na getiren her biri benzer özelliklere sahip bulunmaktadır. İkincisi, bölgenin her kısmı-nın diğer kısımlarla karşılıklı bağımlılık içinde olduğu "kutuplaşmış bölge"dir. İçer dö-nüklüğü ve kendi kendine yetmesi bu çeşit bölgelerin diğer bölgeler karşısında daha bağımsız olmasına yol açmaktadır. Üçüncü bölge çeşidi, "plân bölge"dir. Bunda belir-leyici özellik bir karar merkezi olarak izlenen amaç ve hazırlanan program yönünden ele alınmasıdır. Bu kavram bölgesel bir hedefi en düşük maliyetlerle gerçekleştirmeye yarayan teknik bir değer taşımaktadır.

İktisadi gelişmenin özellikle sanayileşmenin yeryüzünde mekân ve zaman yönün-den farklılık gösterdiği bilinen ve görülen bir gerçektir. Ülkeler arasında görülen geli-mişlik düzeyi farklılıkları, hemen her ülkenin coğrafi sınırları içinde bölgeler itibariyle de ortaya çıkmaktadır. Bazı iktisatçılar ulusal kaynakların dağılımına devlet müdahale-sinin olmadığı ülkelerde mekâna göre (veya bölgeler arası) gelişmenin dengesizlik gös-termesini, büyümenin genel ve olağan koşulu saymaktadırlar.

Gelişmiş ülkelerin yaşadığı tecrübeden hareket eden iktisatçılar günümüzde sa-nayileşme sürecine yeni girmiş ülkelere, sınaî yatırımlarını bir veya birkaç "büyüme

(\*) Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü

kutbu" etrafında toplanmalarını önermektedirler. Yani ekonomik kaynakların mekânna göre dağılımına devlet karışmamalı ve ortaya çıkan dengesizliği kaynakların etkin kullanımının gereği sayıp kabullenmelidir. Sınai yatırımların belli bir bölgede toplanması sonucu tesislerin birbirlerine "dıştan istifade" sağlaması mümkün olmaktadır.

Sanayileşme sürecinin ilk aşamasında sınai faaliyetlerin belli bir bölgede toplanması başlangıçta sermayenin etkin kullanımına yol açmakta ise de, bu süreç belirli bir aşamadan sonra "dışsal zararlar" nedeniyle tersine dönmektedir. Makro ve mikro düzeyde ortaya sosyal ve iktisadi sorunlar çıkmaktadır. Bölgeler arasındaki dengesizliğin hızla büyüdüğü bu aşamada çözümü güç ve pahalı iki ana sorun ortaya gelmektedir:

1) Sınai yatırımların yoğun biçimde toplandığı bölgenin merkezinde yer alan kent hızla ve aşırı biçimde büyümektedir. Bu plânsız kentleşme karmaşık sosyo-ekonomik sorunları beraberinde getirmektedir. Bunlara "BÜYÜK ŞEHİR SORUNLARI" adı verilmektedir. Konut, kanalizasyon, elektrik, su, yeşil alan ve sosyal tesislerin yetersizliği; arsa ve konut fiyatlarının sürekli yükselmesi, hayatın pahalı olması, trafik sıkışıklığı, çevre kirlenmesi, gibi.....

2) Sanayileşme süreci içinde kutuplaşma devam ederken bölgeler arasındaki gelişmişlik düzeyi hızla bozulmakta, gelişmiş ve geri kalmış bölgeler ortaya çıkmaktadır. Ulusal kaynakların dağılımından pay alamayan ve altyapı tesisleri yetersiz kalan bölgeler efektif talebin genişlemesine olanak vermemektedir. Bu durum, özel sınai yatırımların bölgeye gelmesine engel oluşturmaktadır. Hızlı nüfus artışı yanında yatırım almayan bu yörelerden genç işsizler gelişmiş sanayi bölgelerine doğru göç etmektedirler. Sürekli göç veren bölgelerde efektif talebin azalması, yani pazarın daralması sonucu ortaya çıkmaktadır. Özellikle yetişmiş iş gücü ve sermaye çıkışına engel olamayan bu geri kalmış bölgeler yoksulluğun kısır döngüsü içine girmektedirler. Ülke kalkınmasının mekân boyutu yönünden gösterdiği bu dengesizlik, ulusal ekonominin bütünleşmesini engellemekte, ülkede kaynak israfına yol açmakta ve gelir dağılımındaki dengesizliği büyütmektedir.

Her iki sorunun çözümü için, kamunun müdahalesi zorunlu olmaktadır. Bir yandan hızla gelişen bölgenin merkezinde yer alan "büyük şehir" in (metropolis) altyapı tesislerini yenilemek ve genişletmek, diğer yandan kaynak dağılımından yeterli pay alamayan geri kalmış yörelere altyapı ve sınai tesisler götürmek kamunun görevi olmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri altmış yılı aşan süre içinde askeri, siyasi ve iktisadi nedenlerle yatırımların ülke içinde bölgelere göre dağılımına müdahale etmişlerdir. Doğrudan veya dolaylı bu müdahalelere karşın, özellikle 1950 yılından itibaren sınai yatırımların Marmara Bölgesi'nde yoğunlaşması sürmüş ve sürmektedir. Bu durum Avrupa ülkeleri için düşünülmüş ve geliştirilmiş teoriyi doğrulamaktadır. Son yirmi beş



yıldan beri Türkiye'de kalkınmanın planlara bağlanmış olması bile sınai tesislerin ülke mekânı içinde dengesiz dağılımına çözüm getirememiştir. Her türlü yatırım için "en uygun yer" olarak özel kesim tarafından belirlenen İstanbul ve giderek Marmara Bölgesi, teoriye uygun bir "büyüme kutbu" durumuna gelmiştir.

Sanayileşmede dolayısıyla kalkınmada bölgeler arasında meydana gelen dengesizlikler ülke düzeyinde sosyo-ekonomik ve sosyo-politik sorunlar doğurmuş ve doğurmaya devam etmektedir. Bu çok yönlü, karmaşık ve pahalı sorunların çözümü yönünde çeşitli dönemlerde çeşitli hükümetler partilerinin programları çerçevesinde önlemler yürürlüğe koymuşlardır. Bu önlemler içinde hemen bütün siyasi partilerin ve iktidarların birleştiği ve sürdürdüğü belkide Cumhuriyet tarihimizin en büyük yatırımı olan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)dir. 1982 Anayasası sonrası iktidara gelen Anavatan Partisi ve onun Özal Hükümeti bir yanda bu dev projeyi sürdürürken, aynı zamanda "Kalkınmada öncelikli yöreler'in tümünü kapsayan önlemleri günün koşullarına uygun olarak yenilemektedir. Diğer yandan hızlı ve düzensiz sanayileşmenin yol açtığı tahribatla karşı karşıya bulunan İstanbul'un kurtarılması çalışmaları da, aynı hız ve heyecanla sürdürülmektedir.

Konuyu böyle çerçeveledikten sonra, çalışmamızı üç ana başlık altında toplamak istiyoruz: I) Türkiye'de Bölgesel Dengesizlikler, II) Güneydoğu Anadolu Projesi'nin Boyutları ve Hedefleri, 3) Kamu Sınai Yatırımlarının Bölgesel Dağılımı Üzerinde Bir İnceleme.

## I- TÜRK EKONOMİSİNDE BÖLGESEL DENGESİZLİKLER

Osmanlı İmparatorluğu I. Dünya Savaşı öncesinde çok az sayıda sınai tesise sahip bulunuyordu. Bunlar içinde özel sektörün kurduğu küçük ölçekli işletmelerin % 77'si İstanbul ve İzmir'de toplanmıştı <sup>(1)</sup>. Ayrıca devletin kendi ihtiyaçları (Saray'ın ve ordunun) için kurduğu büyük tesislerin başlıcaları da İstanbul'daydı. Bu durum Cumhuriyet öncesinde ülkede sınai faaliyetlerin kendiliğinden "büyüme kutupları" meydana getirir biçimde belli merkezlerde toplandığını göstermektedir. Diğer bir deyişle İstanbul'da sınai yatırımların toplanması süreci Cumhuriyet'ten önce başlamış olduğu anlaşılmaktadır.

(1) Tevfik ÇAVDAR, "Milli Mücadele Başlarken Sayılarla Vaziyet ve Manzara-i Umumiye", İst. Milliyet Yayın. 1971, 51-55

Cumhuriyet'i kuran Atatürk ve C.H.P. Hükümetleri devlet öncülüğünde sanayileşmeyi de başlatmıştı. Tek parti Dönemi'nin sona erdiği ve C.H.P.'nin iktidarı D.P.'ye devrettiği 1950 yılına kadarki sürede, özellikle ulaştırma alanında büyük yatırımlar gerçekleştirilmiş, ulusal sanayiın temeli atılmış, ve sınai tesislerin Anadolu'ya yayılmasına itina edilmişti. Devletin bu bilinçli müdahalesine rağmen, İstanbul ve yakın çevresinin sınai tesisleri ve büyük hizmet kuruluşlarını toplamaya devam etmelerine engel olunamamıştır. 1951 yılında kaleme alınmış olan ünlü "BARKER Raporu"nda yabancı uzmanlar durumu şöyle değerlendirmektedirler <sup>(1)</sup>.

"Ülke ekonomisinin dengesizliği barizdir. Ülkenin bazı kısımları modern endüstri toplumlarının birçok özelliklerine sahip bulunduğu halde diğer bazı kısımlar, hemen hemen bundan 500 yıl önceki kadar ilkel bir manzara göstermektedir".

1950-1960 Demokrat Parti Dönemi'nde sanayileşmede ve sınai yatırımların dağılımında bir ulusal plâna yer verilmediği gibi, kamu sınai yatırımların illere ve ilçelere götürülmesinde birinci derecede siyasal faktörler etkili olmuştur. Dolayısıyla ülkenin hızlı kalkınması veya kaynakların etkili kullanılması açısından kamunun bir yönlendirme uğraşı yoktur. Özel kesimin ağırlık ve öncelik kazandığı bu dönemde firmalar, yer seçiminde "dıştan yararları" dikkate alarak İstanbul ve İzmir çevresini tercih etmişlerdir. Bu dönemin sonunda Türkiye'de bölgeler arasındaki dengesizlik daha da büyümüştür.

1961 Anayasa'sı uyarınca başlayan plânlı dönemde hazırlanan ve yürürlüğe konan beş yıllık kalkınma plânlarının her birinde mekân ve bölge faktörünün yeri ve önemi farklı olmuştur.

1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda faaliyet düzeyine göre bölgeler, "potansiyel gelişme bölgeleri", "geri kalmış bölgeler" ve "büyük şehir bölgeleri" olmak üzere üçe ayrılmıştı. Plânın öngördüğü mekân hedefleri ve ulusal plâna mekân boyutunun kazandırılması çalışmaları ikinci uygulama yılından itibaren birer birer durdurulmuştur. Gerekçe olarak, bölge plânlama çalışmalarının "ulusal plânın bütünlüğünü zedelediği ileri sürülmüştür" <sup>(2)</sup>.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı (1968-1972) döneminde, bölgelerarası dengeli kalkınma politikası esas alınmış olmakla beraber hedefe ulaşmak için kullanılacak araçlarda tereddütler olmuştur. Ulusal plân dışında ayrıca bir bölge plânına yer veril-

(1) *Barker Misyonu Raporu, "Türkiye İktisadi Kalkınması", Washington, Dünya Bankası, 1951, 23.*

(2) *Hasan DİNÇ, "Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Yatırım ve Teşvik Politika ve Uygulamaları", D.P.T., Ocak 1985, s.9.*



meksizin, bölge plânlama tekniklerinden ve çalışmalarından yararlanılmıştır. Son uygulama yılında tamamen farklı bir yol seçilerek, kaynakların fizik mekânda dağılımı il ve ilçe düzeyinde ele alınmıştır.

Üçüncü plân'da (1973-1977) ülkenin mekâna göre sanayileşmesinde ortaya çıkan dengesizliği giderecek biçimde Devletin geri kalmış il ve ilçelere sınai faaliyet götürmesi öngörülmüştür. Yani sanayileşmede bölgelerarası ortaya çıkan dengesizliği gidermek için Devlet müdahalesi gerekli görülmüştür. Plân'ın ilk yıllarında Ecevit Hükümet'inin yaklaşımı ile Mayıs 1975'te iş başına gelen Demirel'in kurduğu koalisyon hükümetinin yaklaşımı farklı olmuştur. Ekim 1973 genel seçimlerinden sonra C.H.P.'nin liderliğinde kurulan koalisyon hükümeti sanayileşmenin ülkenin bütün bölgelerine dengeli biçimde yayılmasına çalışmıştır. Bu amaçla "köykent", "halk sektörü" ve "bölgesel kalkınma ortaklıkları" gibi yeni örgütlenme ve yöneltme araçları tanımlanmaya ve uygulamaya konulmaya çalışıldı. Buna karşılık Ecevit Hükümeti, III. Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın öngördüğü" .... geri kalmış il ve ilçelerin her birine bir sınai tesis götürme" ilkesini uygulamaya koymamıştır.

Plân dönemi içinde kurulan S. Demirel başkanlığındaki dört partili koalisyon hükümetinin programında sorun şöyle ele alınmıştır: "Kalkınma hamlelerinde bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesine ve kalkınmanın nimetlerinin yaygın ve adil bir biçimde dağılmasına dikkat göstereceğiz. Doğu ve Güneydoğu bölgelerimizin..... kalkınması için etkili tedbirler almaya ve bu bölgelerin kalkınmasını hızlandırmak amacıyla ÖZEL PLANLAR hazırlamaya kararlıyız". Ancak sözü edilen "Özel Plânlar" hazırlanmadığı gibi, plân ve programlar zorlanarak, siyasal amaçlı olarak, il ve ilçelere sınai yatırımlar dağıtılmıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı (1978-1983) ulusal plân yanında bölge plânlarını hazırlanmasına gerek görmemiştir. Ancak ortaya çıkan bölgesel dengesizliklerin giderilmesi yönünde "kalkınmada öncelikli bölgelerin özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin hızla gelişmesini sağlamak amacıyla bu bölgelere ait sorunların bir bölgesel gelişme anlayışı içerisinde topluca ele alınması ve bu bölgelerde gelişmeyi başlatıcı ve sürükleyici nitelikteki büyük projelere önem verilmesi" istenmiştir (1).

Yatırımları teşvik yönünde uygulanan genel teşvik tablosunda geri kalmış bölgeler lehine düzeltmeler yapılmıştır. Bunların başında yatırımlarda aranan özkaynak oranının gelişmiş bölgelerde % 40 iken, öncelikli yörelerde % 30 kadar düşürülmüş olmasıyla; işletme kredisi tahsisinde toplam yatırım değerinin % 80'i olarak tesbit edilmesi, gelmektedir.

---

(1) a. g. e. s.12

Ekonomik sorunlar yanında siyasal sorunların da büyük çalkantılara yol açtığı bu plân döneminde ülke, programları çok farklı üç ayrı hükümet görmüştür. Kısa aralıklarla değişen hükümetler, kendi programlarına uygun bir yeni plân hazırlamak yerine, yıllık programlar yoluyla makro ve mikro hedeflerde değişiklik yaptılar. Bu nedenle kalkınmada öncelikli yörelere yönelik politikalarda ve uygulamada tutarlı ve olumlu önlemler yürürlüğe konamamıştır.

Halen yürürlükte olan ve ÖZAL HÜKÜMETİ tarafından hazırlanmış olan V. Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Kalkınmada Öncelikli Yörelere yönelik bir önlemler paketi öngörmektedir. Ayrıca "iktisadi açıdan gelişmekte olan bölgelerle belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde gelişmenin hızlandırılması, kaynakların etkili kullanımının sağlanması amacıyla bölge plânları yapılacaktır" biçiminde bir ilkeye yer verilmiştir.

Hükümet 1985 Yılı Programı öncesinde 1984 yılı içinde düzenlediği bir dizi Kararname'yle özellikle Doğu ve Güneydoğu bölgelerinin doğal kaynaklarının ve insan gücünü harekete geçirmek amacıyla özel sektörün bu bölgelerde yatırım yapmalarını teşvik yönünde "paket tedbirler" getirmiştir.

Türkiye'de kalkınmaya mekân boyutu kazandırılması yönünde veya bölgesel dengesizliklerin giderilmesi konusunda ortaya konmuş yaklaşımları özetledikten sonra, şimdi 1980'li yılların verileri ışığında bu dengesizliğin boyutlarını incelemek istiyoruz.

#### 1. Beşeri Göstergelerle Bölgesel Dengesizlikler

Türkiye'de bölgelerarası dengesizliği yansıtan göstergelerden biri de iç göçlere bağlı olarak ortaya çıkan nüfus yoğunluğunun bölgelere göre farklılaşmasıdır. Son üç "genel nüfus sayımına göre doğal nüfus artışı ve kırsal alanlardan kentlere göç sonucu kentsel nüfus oranı hızla artmaktadır. Nüfusu 10 binden fazla olan yerleşme birimlerini içine alan kentsel nüfusun oranı 1970 yılında % 37.7 iken, 1975'de % 42.0 ve 1980'de % 45.4 olmuştur.

Nüfusun diğer önemli bir özelliği bölgelere göre dağılımı ve yoğunluğudur. Ülkenin en gelişmiş sınai ve hizmet tesislerinin toplandığı Marmara Bölgesi nüfus artış hızı ve yoğunluk yönünden başta gelmektedir. Bu durumu aşağıdaki tabloda görmekteyiz.



## TÜRKİYE NÜFUSUNUN BÖLGELERE GÖRE DAĞILIMI

Bölgeler	Yüzölçümü	1970	1975	1980
Marmara	9.4	19.4	20.0	21.1
Akdeniz	9.7	9.2	9.7	10.1
Ege	8.3	10.8	10.8	10.9
Orta Anadolu	29.1	23.2	22.9	22.2
Doğu Anadolu	30.3	20.5	20.5	20.3
Doğu Karadeniz	9.0	12.5	11.9	11.3
Batı Karadeniz	4.2	4.4	4.2	4.2
<b>T Ü R K İ Y E</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Kaynak: DİE Nüfus Sayımı verilerinden yararlanılarak düzenlendi.

Marmara Bölgesi ülke yüzölçümünün çok küçük bir kesimini (% 9.4) kapladığı halde toplam nüfusun % 21.1'ini barındırmaktadır. Bu durum bölgede nüfus yoğunluğunun ülke ortalaması olan 58 kişinin çok üstünde 130'a çıkmasına neden olmaktadır. Oysa bu yoğunluk oranı (kişi / km<sup>2</sup>) Doğu Anadolu'da 39, Orta Anadolu'da 49, Batı Karadeniz'de 57, Akdeniz'de 68, Doğu Karadeniz'de 72 ve Ege'de 76'dır.

Yukarıda belirlenen iki ilişkiyi birleştirerek ifade edersek, geri kalmış bölgelerden fakat özellikle kırsal alanlardan, gelişmiş bölgelere, bilhassa Marmara'ya iç göç olmaktadır. Doç. Dr. Sunday Üner'in çalışmasına göre 1975-80 döneminde 18 il net göç almıştır. Bunların 9'u marmara ve Ege bölgesinde (İstanbul, İzmir, Bursa, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ, Aydın, Manisa ve Kütahya) 5'i Akdeniz bölgesinde (Antalya, Adana, Hatay, İçel ve Muğla), 3'ü iç anadolu'da (Ankara, Eskişehir ve Kayseri) ve biride Karadeniz'de (Zonguldak)'dır. (1)

Genel olarak gelişmiş bölgelerin, özel olarak İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana gibi dört büyük kentin çektiği nüfusun okur-yazarlık oranı yüksektir. Tarım dışı faaliyetlerde çalışmak üzere kırsal alanlardan ve geri kalmış küçük kentlerden kopan bu nüfus, büyük oranda "genç nüfus"tur. 1980 nüfus sayımı sonuçlarına göre Türkiye'de okur-yazarlık oranı % 67.4'tür. Bu oran erkek nüfus için % 79.9, kadın nüfus için % 54.6'dır. Bu oranların en yüksek olduğu yer ülkenin en gelişmiş bölgesi olan Marmara Bölgesi'dir. Bölge nüfusunun okur-yazarlık oranı % 79.9'dur. Bu oran erkeklerde % 87.9, kadınlarda % 70.7'dir. Buna karşılık Doğu ve Güneydoğu illerini kapsayan nüfusun okur-yazarlık oranı % 48.6'dır. Yani Türkiye ortalamasının çok altındadır. Kadın nüfus için bu oran % 30.3 iken erkekler için % 66.1'dir.

(1) Sunday ÜNER, "Türkiye'de Kırsal Gelişme ve İç Göçler", Kırsal Kalkınma ve Nüfus Ulusal Semineri, 14-18 Ekim 1985, Çeşme, İzmir, S. 27.

D. P. T. nin 1983-1984 ders yılı için yaptığı tesbitlere göre, kalkınmada 1. derecede öncelikli illerde, ilkokul çağında okullaşma oranı % 74.9, ikinci derecede öncelikli illerde % 86.2 ve diğer illerde % 99 civarındadır. Bu dengesizlik ortaokul ve lise seviyesinde daha da büyümektedir.

Bölgelerarası dengesizliği yansıtan beşeri göstergelerin bir diğer önemlisi sağlık hizmetleri personelinin dağılımıdır. D.P.T. uzmanlarının 1984 yıl sonu itibariyle düzenledikleri verilere göre Türkiye'de Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı yataklı tedavi kurumlarında toplam 5891 hekim çalışmaktadır. Bu hekimlerin 871'i yani % 14.8'i birinci ve ikinci derecede kalkınmada öncelikli illerde çalışmaktadır. Geri kalan % 85.2'si gelişmiş 39 ildir. Sosyal Sigortalar Kurumu Hastahanelerinde çalışan hekimlerin dağılımı daha da dengesizdir. Toplam görevli 4741 hekimin sadece % 8.7'si kalkınmada öncelikli yörelerde çalışırken, geri kalan % 91.3'ü diğer 39 ilde görünmektedir. Benzer dengesizlikler diğer sağlık personelinin (diş hekimi, eczacı, hemşire,..... gibi) dağılımında da görülmektedir.

## 2- Yatırımların Dağılımında Dengesizlikler

Ülkede kalkınmanın bölgelere göre farklılık göstermesinin belirleyici faktörlerinin başında kamu ve özel kesim yatırımlarının bölgelere göre dağılımdaki dengesizlik gelmektedir. Bu nedenle önce kamu yatırımlarının, sonra özel sektör tesislerinin bölgelere göre dağılımının gösterdiği seyri açıklamaya çalışmak istiyoruz.

### A- Kamu Yatırımlarının Bölgesel Dağılımı

Kalkınmada Öncelikli illerin sayısında 1968 yılından bugüne büyük dalgalanma olmuştur. Başlangıçta 22 il ele alınmışken, 1969'da 23, 1972'de 33, 1973'de 40, 1977'de 41 il'e yükselmiştir. Ulusu Hükümeti 31.7.1981 tarihli kararında "Kalkınmada Öncelikli Yöreler" içine alınan illeri ikiye ayırmıştır:

1. Derecede Öncelikli İller (20)		2. Derecede Öncelikli İller (5)
Adıyaman	Kars	Çankırı
Ağrı	K. Maraş	Çorum
Bingöl	Malatya	Kastamonu
Bitlis	Muş	Sinop
Diyarbakır	Siirt	Yozgat
Elazığ	Sivas	
Erzincan	Tunceli	
Erzurum	Urfa	
Gümüşhane	Van	
Hakkâri	Mardin	



Son olarak ÖZAL HÜKÜMETİ 12.12.1984 tarihli kararı ile bu ikili ayırıma giren illeri yeniden düzenlemiştir.

1. Derecede Öncelikli İller (13)		2. Derecede Öncelikli İller (15)	
Adıyaman	Kars	Amasya	Malatya
Ağrı	Mardin	Artvin	K. Maraş
Bingöl	Muş	Çankırı	Sinop
Bitlis	Siirt	Çorum	Sivas
Diyarbakır	Tunceli	Elazığ	Tokat
Gümüşhane	Van	Erzincan	Ş. Urfa
Hakkâri		Erzurum	Yozgat
		Kastamonu	

Görülüyor ki, illerin sayısı 28'e çıkarken 1. derecede öncelikli illerin sayısı azaltılmış, buna karşılık 2. derecede illerin sayısı arttırılmıştır.

Tamamlanan ilk dört plân döneminde (1963-1982) kamu yatırımlarının bölgelere göre dağılımı, aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi gerçekleşmiştir.

#### KAMU YATIRIMLARININ ÖNCELİKLİ VE DİĞER İLLER ARASINDAKİ SEKTÖREL DAĞILIMI (Cari fiyatlarla, % olarak)

Faaliyet Alanları	1. Derecede Kal- kınımda Öncelik- li iller (20)	2. Derecede Kal- kınımda Öncelik- li iller (5)	Diğer İller (42)
Tarım	20.8	5.0	74.3
Madencilik	46.2	2.5	51.3
İmalât	10.4	2.1	87.5
Enerji	34.9	0.6	64.5
Ulaştırma	17.4	3.0	79.6
Turizm	6.3	0.6	93.1
Konut	33.6	1.7	64.7
Eğitim	21.6	3.3	75.1
Sağlık	11.6	2.0	86.4
Hizmetler	15.3	2.9	81.8
<b>TOPLAM</b>	<b>23.1</b>	<b>2.2</b>	<b>74.7</b>

Görülüyor ki, dört plân döneminde, kamu yatırımlarının gerek toplam olarak gerekse sektör düzeyinde dağılımından, gelişmiş bölgelerin illeri daha büyük pay almış-

tır. Çünkü ortaya çıkan büyük şehir sorunları yıldan yıla, kamunun daha büyük bir kaynak tahsisini gerekli kılmaktadır. Son iki yıl itibariyle, kalkınmada öncelikli 27 ilin kamu yatırımlarından aldığı pay azalma göstermektedir. 1963-1982 döneminde bu pay % 25.3 iken 1983'de % 17.8'e düşmüş, 1984'de % 18.6 düzeyinde kalmıştır (1).

Doğrudan insana yönelik sonuçlar doğuran eğitim ve sağlık yatırımlarının 1984 ve 1985 yıllarında bölgelere göre dağılımı önceki dönemden farklı değildir. Eğitim yatırımlarından kalkınmada öncelikli yörelerin aldığı pay 1984'de % 27.9 iken 1985'de % 23.7'e düşeceği tahmin ediliyor. Aynı yıllar için sağlık yatırımlarından alınan pay sırasıyla % 11.4 ve % 14'tür. Diğer bir deyişle 39 gelişmiş il bölge refahına doğrudan katkıda bulunan eğitim ve sağlık yatırımlarından büyük payı almaktadır.

Kırsal yerleşme birimlerine ulaşan hizmetler yönünden duruma baktığımızda, toplam elektriksiz köy sayısı 1984 sonunda 9640'dır. Bunun 7757 köyü yani % 80.5'i kalkınmada öncelikli iller içindedir. Bu oran telefonsuz köyler yönünden % 50.9 dur(1).

#### B- Özel Sektör Yatırımlarının Bölgesel Dağılımı

"Sanayileşmede Bölgesel Dengesizlikler ve Türkiye" adlı Hacettepe Üniversitesi yayını olarak 1976 yılında çıkan kitabımızda 1965 ve 1970 yılları için ayrı ayrı yaptığımız hesaplamada özel sınai işletmelerin dağılımını göstermeye çalışmıştık. Buna göre 1965 yılında toplam özel sınai işletmelerin % 53'ünün, 1970 yılında da % 58.6'sının Marmara Bölgesi'nde toplandığını göstermiştik. Toplam işçi sayısında 1965'de % 55.5'i ve 1970'de % 63.4'ü Marmara Bölgesi'nde çalışmaktaydı. Duruma 1980 yılı sonu itibariyle baktığımızda önemli bir değişiklik olmadığını görüyoruz. D.İ.E. yıllık imalat sanayi anket sonuçlarından yararlanılarak yaptığımız hesaplamada "Bölge I. İstanbul" da özel kesimin 4611 işyeri vardır. Bu toplamın (8572) % 53.7 demektir. Aynı şekilde toplam ücretle çalışanların (05.861) yaklaşık % 54'ü bu bölgede çalışmaktadır. D.P.T. Sosyal Plânlama Dairesi uzmanlarından A. Eraydın'ın çalışmasında, Bursa dahil "Bölge I. İstanbul" da sınai iş yeri sayısı toplamın % 50.24'ü kadardır.

Türkiye'de 1951 yılından beri özel kesime sınai yatırımlarında destek olan Sınai Kalkınma Bankası'nın tahsis ettiği kredilerin bölgesel dağılımı da genel eğilime uygun düşmektedir. Banka'nın yıllık faaliyet raporlarında yer alan bilgilerden çıkardığımız sonuçlar aşağıdaki gibidir:

(1) D.P.T., "Kalkınmada Öncelikli Yörelere Ait Bilgiler", Ocak 1985.

1) Az gelişmiş illeri oluşturan Orta ve Doğu Karadeniz İç Anadolu, Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinde 69 projeye 6.3 milyon \$ ve 1.3 milyar TL kredi sağlanmış;

2) Yarı gelişmiş illerin yer aldığı Batı Karadeniz, Ege, Batı Akdeniz ve Trakya'ya yayılmış 79 projeye 11.9 milyon dolar ve 2.1 milyar TL kredi açılmış;

3) Banka'nın en gelişmiş iller olarak nitelediği İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bursa, İzmir, Adana, İçel ve Ankara illerinde 161 projeye 33.4 milyon dolar ve 5.4 milyar TL kredi tahsis edilmiş olduğu anlaşılmaktadır.

Anılan bölgelerin 1981 yılı sonuna göre toplam 15.9 milyar TL Banka kredisinden aldıkları pay şöyledir: Az gelişmiş iller % 13.8, yarı gelişmiş iller % 23.5 ve en gelişmiş iller % 62.7'dir.

Açıkça görülüyor ki, 8 büyük gelişmiş il, Sınai Kalkınma Bankası proje kredilerinin % 62.7'sini kullanırken, geri kalan 59 ile'e düşen pay % 37.3'dür.

Ülkede ulusal kaynakların dağılımında bölgesel dengesizliklerin sürdüğünü gösteren delillerden biri de, D.P.T. 1983 ve 1984 yıllarında teşvik belgelerinin dağılımıdır. Buna göre 1983 yılında toplam 1031 teşvik belgesinden sadece 76'sı, yani % 7.4'ü kalkınmada öncelikli illere yöneliktir. 1984 yılı itibariyle 1176 teşvik belgesinin sadece 11.4'ü anılan yörelere yönelik projelere verilmiştir. Her iki yılda görülen istihdam artışının, ortalama % 10 kadar bir artış kalkınmada öncelikli illerde olacağı tahmin edilmiştir.

Özellikle tarım dışı alanlardaki yatırımların dağılımındaki dengesizlikler yüzünden gelirin gelişmesini etkilemekte, dolayısıyla kişi başına düşen gelirlerin farklı olmasına yol açmaktadır. A. Eraydın'ın 1975-1978 yıllarını kapsayan dönem için, 1968 fiyatlarıyla yaptığı tesbitlerden anlaşılıyor ki, Marmara Bölgesi'ndeki gelir seviyesi Türkiye ortalamasının çok üzerindedir. İzmir, Adana, Ankara ve Eskişehir illeri ve çevrelerindeki illerin ortalaması ülke ortalaması civarındadır. Diğer bütün bölgeler ülke ortalamasının çok altındadır. Kişi başına ortalama gelirin en düşük olduğu (ortalamanın yarısı kadar) il Sivas'tır. Daha sonra Diyarbakır, Bitlis, Van, Siirt, Mardin, ve Hakkâri illerini kapsayan bölge (ortalaması 53.9) gelmektedir. Ülke ortalaması 100 kabul edilmektedir.

#### C- Özal Hükümeti'nin Uygulamaya Koyduğu Önlemler

Özal Hükümeti bir yandan önceki hükümetler gibi kırsal yerleşme birimlerine e-



lektrik, içme suyu, köy yolu, telefon, okul ve sağlık hizmetleri götürmeye çalışırken; diğer yandan sınıai yatırımların geri kalmış bölgelere kaymasını teşvik etmektedir. Yakın gelecekte Güneydoğu Anadolu'nun çehresini bütünüyle değiştirebilecek ve Şanlıurfa, Mardin, Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır ve Siirt illerini kapsayan, en büyük bölge kalkınma projesi devam etmektedir. Özal Hükümeti'nden önceki hükümetler döneminde başlayan ve devam ettirilen bu büyük proje, 13 alt projeden oluşmaktadır. Barajlar, elektrik santralleri ve sulama tesisleri yanında bu proje "her çeşit altyapı, tarımsal yapı, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlık ve diğer alt sektörlerin gelişme tesislerini ve hizmetlerini kapsayan entegre nitelikte bir gelişme projesidir".

Halen yürütülmekte olan bir diğer bölgesel proje "Erzurum ilinin 1050 köyüne hizmet götürmeyi hedef alan ve 137 milyon dolar, yani 55 milyar TL tutarındaki Kırsal Kalkınma Projesi"dir. Bu proje, Dünya Bankası ve İFAD tarafından desteklenmektedir.

Doğu Anadolu'ya yönelik iki ayrı çalışma daha vardır. Birincisi Doğu Anadolu'da hayvancılığın gelişmesini ve verimin arttırılmasını amaçlayan ve dış finansmanı sağlanmış olan projedir. İkincisiyse Bingöl ve Muş illerini kapsayan, Erzurum'da uygulanan projenin benzerinin hazırlığıdır.

Özal Hükümeti bu projeler dışında doğrudan özel sektör yatırımlarını kalkınmada öncelikli illere kaydırmak için birbirini tamamlayan teşvik tedbirleri yürürlüğe koymuştur. Önceki hükümetlerin uyguladığı tedbirleri günün koşullarına uyduran ve bazı ek tedbirlerle desteklenen bu teşvik tedbirlerinin belirleyici özellikleri şöyledir:

1) Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yapılacak ve teşvik belgesi almış yatırımlar için ithal edilecek yatırım mallarına gümrük muafiyeti getirilmiştir. Ayrıca ithalat için döviz tahsisi yapılması öngörülmektedir.

2) Kalkınmada birinci derecede öncelikli illerde yatırım indirimi % 60'tan % 100'e çıkartılmıştır. İkinci derecede iller için bu oran % 60'dır.

3) Yapılacak yatırımlar için arazi, veya arsa teminiyle ilgili işlemlerde vergi, harç ve resim söz konusu değildir. Muafiyet tanınmıştır.

4) Bu yörelerde yapılacak yatırımlarda özkaynak oranının % 30'a kadar indirilmesi yatırımın cinsine göre mümkün kılınmıştır.

5) Tamamlanmış yatırımların işletmeye açılması yönünde doğacak "işletme kredisi ihtiyacı" D.P.T. nin uygunluk görüşüyle karşılanmaktadır.

6) Özal Hükümeti'nin oluşturduğu "Kamu Ortaklığı Fonu'nun asgari % 10'u öncelikli yörelerde kullanılmak üzere, kamu kuruluşlarının % 10 düzeyinde katıldığı her

çeşit yatırım ve bunların işletme finansmanında tahsisi mümkün kaynak haline getirilmiştir.

7) "...Teşvik Belgelerinde gösterilen yatırım mallarının ithalinde ödenmesi gereken Katma Değer Vergisi, bu verginin fiilen indirilmesinin mümkün olacağı tarihe kadar" ertelenmesi öngörülmüştür .

Yukarıda anılan tedbirlerle özel girişimcileri yani sermaye sahiplerini yönlendirme hedef alınmıştır. Yatırımların ve işletmelerin ihtiyacı olan işgücünü bölgeye veya bölgelere çekmek için de özel teşvik önlemleri yürürlüğe konmuştur. Bunların başında gerçek ücretlerin vergilendirilmesinde özel indirim oranlarının yükseltilmiş olması gelmektedir. Yani ücretlilerin vergileri azaltılarak net ücretleri arttırılmaktadır.

Bütün bu özetlenen teşvik tedbirlerine ek olarak Özal Hükümeti, 13 Aralık 1984 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı'yla "Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu" yoluyla geri kalmış bölgelerde yatırımların ve ihracatın desteklenmesi imkânı yaratılmıştır. Getirilen teşvik primi sistemine göre birinci derecede öncelikli illerde % 20, ikinci derecede öncelikli illerdeyse % 15 oranında yatırımcıya prim öngörülmektedir.

Kısaca ifade etmek gerekirse, Devlet olarak Özal Hükümeti önemli ve tutarlı teşvik tedbirleri yürürlüğe koymuştur. 1985 yılının ilk altı ayı içinde verilen teşvik tedbirlerinden bazı olumlu gelişmeler gözlenmektedir. Fakat Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da tarım dışı faaliyetlerde modern teknolojiye geçişi yani yatırımların gerçekleşmesini birinci derecede etkileyen faktörün yetişmiş işgücü kıtlığı olduğu hususunun, yeterince anlaşılmamış olduğu görülüyor. Sosyal ve kültürel ortam yaratılmadıkça, yetişmiş insanları geri kalmış bölgelere ücret artışı yoluyla göndermek kolay olmayacaktır.

Bu konudaki gelişmelerin hangi düzeyde olduğu hakkında 2 Ekim tarihli Milliyet Gazetesi'nde çıkan haber-yorum şöyledir:

"Hükümetçe sağlanan bütün teşviklere ve Başbakan Turgut Özal'ın tüm "çekici" açıklamalarına karşın, özel sektör Doğu'ya yatırım yapmamakta ısrar ediyor. Doğulu sanayi ve ticaret odası başkanları, yasanın çıktığı günden bu yana geçen yaklaşık 1.5 yıldır hiçbir kuruluşun yatırım için odalarına başvurmadığını söyledi".

## II- GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİNİN BOYUTLARI VE HEDEFLERİ

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Dicle ve Fırat nehirlerinin aşağı yöreleriyle eski Mezopotamya ovalarının yukarı kısımlarını kapsamaktadır. Yaklaşık 74 bin km<sup>2</sup> lik bir alanı içine alan bu bölgede Şanlıurfa ve Mardin bütünüyle, Adıyaman, Gaziantep, Diyarbakır ve Siirt'in bir kısmı yer almaktadır. Dicle ve Fırat Türkiye'nin su kaynakla-

rı potansiyelinin % 30 unu temsil ederken, ülkenin sulanabilir nitelikteki 13.5 milyon hektar arazinin 2 milyonu aşan kısmı bu bölgedir (1).

Dr. Kenan Mortan'ın tesbitlerine göre Cumhuriyet Yönetimi'nin devir aldığı tek sulama alanı Konya'dadır. Bu projeye Beyşehir Gölü'nden alınan su, Çumra ilçesi ve çevresine ulaştırılmıştır. Yaklaşık iki yüz km'lik kanalı zamanın valisi Ferit Paşa tarafından "Berlin-Bağdat Demiryolu" imtiyazını alan şirkete geçiş hakkı karşılığında yaptırıldığı anlaşılmaktadır (2).

GAP'nin ilk çalışmalarını yürüten Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü konuyu Aşağı Fırat Havzası Planlaması olarak ele aldığı için proje uzun süre "Aşağı Fırat Projesi" şeklinde anılmıştır. Ancak Dicle Havzası Planlamasının da projeye eklenmesiyle proje bölgesi genişlemiştir. Toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla yönelik bu projeler, bölgenin sosyo-ekonomik yapısını da büyük ölçüde köklü değişikliklere uğratacağı nedeniyle proje, "Güneydoğu Anadolu Projesi" adı altında yürütülmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse 2006 yılında tamamlanması öngörülen GAP'nin içinde şu yatırımlar yer almaktadır: Dicle ve Fırat nehirleri üzerinde kurulacak bir seri baraj ve hidro-elektrik santralleri, sulama kanal ve tesisleri, ve bu ana yatırımlara bağlı tamamlayıcı diğer alt-yapı tesisleri. Böylece GAP 7'si Fırat Havzasında ve 6'sı da Dicle Havzasında olmak üzere toplam 13 alt projeden oluşmaktadır. Bu projeler tamamlandığında yaklaşık 1,6 milyon hektar alan sululu tarıma açılmış, ve 21.8 milyar kilowatt saatlik enerji elde edilmiş olacaktır. "Bölgenin sahip olduğu toprak, su ve iklim; yılda 2-3 ürün alınmasına elverişli bulunmakta, ileri sulama ve tarım teknolojilerinin uygulanmasıyla tarımsal üretim değerinin bugünküne kıyasla 10-15 kat artırılması mümkün görülmektedir" (3).

1985 Yılı itibariyle Fırat nehri üzerinde Keban ve Karakaya barajlarından sonra üçüncü büyük baraj olan Atatürk barajının ve Urfa Tüneli Sistemi'nin yapımı sürmektedir. Atatürk Barajı tamamlandığında baraj gölünde 48,7 milyar m<sup>3</sup> su toplanacağı hesaplanmaktadır. Arazinin kot farkından doğan çekimle, baraj gölünden saniyede debisi 328 m<sup>3</sup> olan su, Urfa Tünelini aşarak Harran başlangıcına akıtılacaktır. Bu suyun 124

---

(1) Prof. Burhan KAÇAR, "Cumhuriyetimizin En Büyük Eseri. Güneydoğu Anadolu Projesi", *Bilim ve Teknik*, TÜBİTAK, Ağus. 1985, sayı. 213, s.1.

(2) Doç. Kenan MORTAN, *Cumhuriyet Yönetiminin Devir Aldığı Tek Sulama Alanı Konya'da*, *Rapor Gazet.* 10.2.1986.

(3) TÜBİTAK, "Güneydoğu Anadolu Projesi ve Entegre Bölge Kalkınması Yaklaşımı", *Tarım ve Ormanlık Araştırma Grubu*, Haz. 1985 s. 1-2.



m<sup>3</sup>/sn'lik kısmı Harran ovasındaki 142000 ha alanı, 204 m<sup>3</sup>/sn'lik kısımda Mardin kanalıyla Doğu'ya akıtılarak; 158 bin ha arazi Ceylanpınar ve Aşağı Mardin ovalarında, 192 bin ha'lık alanda Viranşehir ve Yukarı Mardin ovalarının sulanmasını mümkün kılacaktır. Aynı proje çerçevesinde Baraj gölünden bu kez doğrudan ve pompaj yoluyla yükseltme sağlanarak, Siverek, Silvan ve Viranşehir ovalarında 180,3 bin ha, Bozova-Bilecik ve Suruç ovalarında toplam 201,8 bin hektar arazinin sulanması öngörülmektedir (1).

Yapımı 1981 yılından beri süren Atatürk Barajı'ndan Urfa-Harran ovasına su taşıyacak tünel Sisteminin 1991 sonunda tamamlanması öngörülmektedir. Kuru tarım yöntemiyle bölgede tarım yapılmakta ve tarım topraklarının % 55'ine tahıl ekilmektedir. Ekilebilir arazinin % 19'una yakın kısmı nadasa bırakılmaktadır. Yaklaşık altı ay boyunca bölge çok sıcak ve kurak bir iklime maruz kalmaktadır. Zor koşullarda bitkisel üretim ve hayvancılığın sürdürüldüğü bu bölgede yaklaşık toplam nüfusun % 8'i yaşamaktadır.

Prof. B. Kaçar'ın tesbitlerine göre Güneydoğu Anadolu Projesi'nden sağlanacak yarar tarımsal ürünlerin ve enerji üretiminde meydana gelecek büyük artışlarla ortaya çıkacaktır. Kuruluş gücü 7620 MW olan 18 adet hidro-elektrik santrali kapsayan bu projeyle başlangıçta toplam 26,7 milyar kilowatt saat enerji üretilecektir.

Tarımsal üretimde nadas tamamen ortadan kalktığı, arazinin tamamı ekime açıldığı ve arazinin dörtte birine ikinci ürün ekme olanağı doğacağı için, üretimde şaşırıcı artışlar meydana gelecektir. Yapılan hesaplara göre 1983 fiyatlarıyla 8500 TL/hektar olan bölgede yıllık net gelir, 148.000 TL/hektara ulaşacaktır... Bir başka deyişle, GAP'nin gerçekleşmesiyle tarım sektörüne 1983 fiyatlarına göre, yılda 200x10 TL katkı sağlanacaktır" (2).

### III- TÜRKİYE'DE KAMU SINAİ YATIRIMLARININ MEKAN BOYUTU ÜZERİNE BİR DENEME

Önceki bölümde, Türkiye'de sinai faaliyetlerin belli yörelerde toplanması sonucu bölgeler arasında ortaya çıkan dengesizlikleri incelemiş bulunuyoruz. Son yirmi yıl içinde çeşitli hükümetler, ekonominin bütünleşmesini, yani bölgesel dengesizliklerin giderilmesini sağlayacak yollar aramışlardır. Bir yandan kamu doğrudan yatırım yaparken, diğer yanda özel kesimde yatırımlarını öncelikli yörelere götürmesi yönünde özendirici önlemler yürürlüğe koymuştur.

Geri kalmış bölge çok geniş ya da illerin sayısı çok olunca kamu bir darboğazla

---

(1) Dr. B. KAÇAR a.g.m. s.3.

(2) A.g.m. s.5.

m<sup>3</sup>/sn'lik kısmı Harran ovasındaki 142000 ha alanı, 204 m<sup>3</sup>/sn'lik kısımda Mardin kanalıyla Doğu'ya akıtılarak; 158 bin ha arazi Ceylanpınar ve Aşağı Mardin ovalarında, 192 bin ha'lık alanda Viranşehir ve Yukarı Mardin ovalarının sulanmasını mümkün kılacaktır. Aynı proje çerçevesinde Baraj gölünden bu kez doğrudan ve pompaj yoluyla yükseltme sağlanarak, Siverek, Silvan ve Viranşehir ovalarında 180,3 bin ha, Bozova-Bilecik ve Suruç ovalarında toplam 201,8 bin hektar arazinin sulanması öngörülmektedir (1).

Yapımı 1981 yılından beri süren Atatürk Barajı'ndan Urfa-Harran ovasına su taşıyacak tünel Sisteminin 1991 sonunda tamamlanması öngörülmektedir. Kuru tarım yöntemiyle bölgede tarım yapılmakta ve tarım topraklarının % 55'ine tahıl ekilmektedir. Ekilebilir arazinin % 19'una yakın kısmı nadasa bırakılmaktadır. Yaklaşık altı ay boyunca bölge çok sıcak ve kurak bir iklime maruz kalmaktadır. Zor koşullarda bitkisel üretim ve hayvancılığın sürdürüldüğü bu bölgede yaklaşık toplam nüfusun % 8'i yaşamaktadır.

Prof. B. Kaçar'ın tesbitlerine göre Güneydoğu Anadolu Projesi'nden sağlanacak yarar tarımsal ürünlerin ve enerji üretiminde meydana gelecek büyük artışlarla ortaya çıkacaktır. Kuruluş gücü 7620 MW olan 18 adet hidro-elektrik santrali kapsayan bu projeyle başlangıçta toplam 26,7 milyar kilowatt saat enerji üretilecektir.

Tarımsal üretimde nadas tamamen ortadan kalktığı, arazinin tamamı ekime açıldığı ve arazinin dörtte birine ikinci ürün ekme olanağı doğacağı için, üretimde şaşırı artışlar meydana gelecektir. Yapılan hesaplara göre 1983 fiyatlarıyla 8500 TL/hektar olan bölgede yıllık net gelir, 148.000 TL/hektara ulaşacaktır... Bir başka deyişle, GAP'nin gerçekleşmesiyle tarım sektörüne 1983 fiyatlarına göre, yılda 200x10 TL katkı sağlanacaktır" (2).

### III- TÜRKİYE'DE KAMU SINAİ YATIRIMLARININ MEKAN BOYUTU ÜZERİNE BİR DENEME

Önceki bölümde, Türkiye'de sinai faaliyetlerin belli yörelerde toplanması sonucu bölgeler arasında ortaya çıkan dengesizlikleri incelemiş bulunuyoruz. Son yirmi yıl içinde çeşitli hükümetler, ekonominin bütünleşmesini, yani bölgesel dengesizliklerin giderilmesini sağlayacak yollar aramışlardır. Bir yandan kamu doğrudan yatırım yaparken, diğer yanda özel kesimde yatırımlarını öncelikli yörelere götürmesi yönünde özendirici önlemler yürürlüğe koymuştur.

Geri kalmış bölge çok geniş ya da illerin sayısı çok olunca kamu bir darboğazla

(1) Dr. B. KAÇAR a.g.m. s.3.

(2) A.g.m. s.5.

dam, sabit sermaye özellikleri dikkate alınarak yürütülen hesaplar sonunda şu anlamlı ilişkilere varılmıştır;

- 1) Çimento sanayii dalında kapasite üzerinde işgücü faktörü etkili değildir.
- 2) Kapasitenin değişim oranıyla sermaye stokunun değişim oranı arasında anlamlı bir ilişki vardır. Yani artan getirili bir üretim türüdür.
- 3) Çimento sanayii dalında küçük ölçekli tesisler kurup değişik yörelere dağıtmak ekonomik değildir.
- 4) Çimento sanayiinde sermayenin etkin kullanımı için büyük ölçekli tesisler kurmak gerekmektedir.
- 5) Çimento sanayiinde büyük ölçekli tesis kaçınılmaz olunca, kuruluş yeri seçimi kurallarına uymak gerekmektedir.

## 2- Şeker Sanayiiyle İlgili Uygulama

Tamamı 1954-1956 yılları arasında kurulan 8 şeker fabrikasıyla ilgili veriler üzerinden yürütülen modelimiz, dört fabrika 1800 ton/gün, üç fabrika 1200 ton/gün ve bir tanesi de 800 ton/gün kapasiteli olarak kurulmuştur. Modelin çözülmesi sonunda aşağıdaki anlamlı ilişkiler tesbit edilmiştir.

- 1) Türk şeker sanayiinde "azalan getirimli" üretim özelliği vardır.
- 2) Şeker sanayiinde kapasitenin küçük ölçekli olması sermaye israfına yol açmıyor. Dolayısıyla küçük ölçekli çok sayıda tesis plânlayarak farklı yerleşme noktalarına dağıtmak mümkündür.
- 3) Şeker sanayii teknolojisinde verimlilik esneklik göstermiyor. Tesislerde işgücü başına sermayenin artışının doğrudan verimliliği belirleyici etkisi görülüyor.

Modelin çimento ve şeker sanayii için ayrı ayrı çözümü farklı sonuçlar vermektedir. Türkiye'de şeker sanayii alanında küçük ölçekli tesisler yoluyla yatırımları öncelikli il ve ilçelere yaymak ekonomik olarak mümkündür. Buna karşılık çimento sanayiinde tesislerin büyük ölçekli ve uygun bir mekânda kurulması kaynakların etkin kullanımının bir gereği görünmektedir.

## IV- SONUÇ

Sanayileşme sürecinin ilk aşamalarında bulunan ülkelerde gelişme veya sanayileş-



karşılaşmaktadır. Kamu eldeki kıt kaynakları en etkin biçimde bölgeler ya da öncelikli iller arasında nasıl dağıtmalıdır? Kalkınmada öncelikli yörelerde nüfus yoğunluğunun az olması, dolayısıyla toplam talep hacminin sınırlı kalması, anılan yörelerde büyük ölçekli işletmelerin kurulmasını engellemektedir. Büyük ölçekli işletmeyle kaynaklar etkin kullanılıyor ve en düşük maliyetle en yüksek verim elde ediliyorsa, bu yörelere küçük ölçekli işletmeler götürmek kaynak israfında bulunmak demektir. Ancak kamu-verimlilik aramaksızın sosyal, askeri ve hatta diğer ekonomik nedenlerle geri kalmış bölgelere küçük ölçekli tesisler götürebilmektedir. Hükümetler böyle bir durumla karşı karşıya bulunuyorsa, acaba kaynak israf etmeden kamu küçük ölçekli tesis kuramaz mı? Eğer kurabilirse, hangi üretim dalında bu mümkündür? Bu sorulara cevap bulduğumuz takdirde kamu bir tesis yerine yarı kapasitede iki tesisi iki ayrı kente götürerek sınırlı kaynakların yöreler arasında dağılımında adil davranmış olacaktır. Böyle bir sonuç için uygun üretim alanını belirleyecek kıstasa ihtiyaç vardır.

Hacettepe Üniversitesi yayınları arasında 1976 yılında yayınlanan araştırmamızda, "kıt kaynak olan sermayenin hangi üretim dallarında küçük ölçeklere bölünerek geri kalmış yörelerde, yatırıma tahsis edilebileceği konusu üzerinde" durulmuştur. Çalışma tek sektörlü basit bir model için de yürütülmüş ve iki ana seçenek gözden geçirilmiştir. Birincisi sanayiın kutuplaşmasına yol açan büyük ölçekli işletme kurarak sermaye verimini optimal kılmaktır. İkincisi ise sermayeyi kıt kaynak olarak israf etmeden yatırımı küçük ölçekli tesislere dönüştürüp illere dağıtabilmektir (1).

Geliştirdiğimiz tek sektörlü basit model, Cobb-Douglas Üretim Fonksiyonu'na dayanmaktadır. Modelin kurumsal işleyişinin ortaya koyduğu kıstasları Türkiye'de Çimento ve Şeker Sanayiine uygulayarak, modelin geçerliliği test edilmiştir. Yerli hammadde kullanan bu iki sanayi üretimi dalı kamunun imalat sanayii alanındaki yatırımları içinde önemli yer tuttuğu gibi, tesislerin illere göre dağılımı da her dönemde ve çok yönlü tartışmalara konu olmuştur.

Modelin kuramsal yapısı ve dayandığı varsayımlara girmeksizin, uygulama sonunda elde edilen sonuçları iki sanayi dalı için ayrı ayrı özetlemekle yetineceğiz.

#### 1— Çimento Sanayii Dalında Durum:

1957-1969 yılları arasında kurulan 8 çimento fabrikası ele alınmıştır. 5 tanesi 85 bin ton kapasiteli olup, D.P. döneminde kurulmuştur. 1960 yılından sonra kurulan diğer üç tanesi sırasıyla 225, 250 ve 325 bin ton kapasitelidir. Bu tesislerin kapasite, istih-

---

(1). E. Tokgöz, "Sanayileşmede Bölgesel Dengesizlikler ve Türkiye", H.Ü., 1976, s. 82

menin mekâna göre dengesiz olması, yani sınai faaliyetlerin belli bir bölgede kutuplaşması, üzerinde durulması gereken bir strateji olarak görünmektedir. Ancak ister piyasanın işleyişi sonucu kendiliğinden ortaya çıksın, ister kamu müdahalesiyle yaratılsın bölgeler arası dengesiz büyüme, uzun vadede kaynakların etkin kullanımını aksatarak önemli sosyo-ekonomik sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Özellikle Batı Avrupa ekonomilerinde görüldüğü gibi, başlangıçta sanayileşmeyi hızlandıran "büyüme kutupları" stratejisi, zamanla ülkenin farklı gelişme düzeyinde bölgelere bölünmesine yol açmıştır. Bir başka deyişle, kalkınmanın ekonomik ve sosyal nimet ve külfetlerinin paylaşılması bölgesel bir dengesizlik göstermektedir.

Mekana göre dengesiz sanayileşme süreci boyunca kutuplaşmış bölgeye nüfus ve sermaye akımı nedeniyle, bölgenin merkezinde yer alan büyük şehir aşırı büyümenin yarattığı sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu aşamada büyük sanayi ve hizmet tesislerinin toplandığı yörelerde üretim maliyetini yükselten, günlük yaşamı güçleştiren sorunların çözümü için kamu müdahalesinin gerektiği kabul edilmektedir. Bu amaçla girişilen müdahale, bir yandan büyük sanayi merkezinin kendi içinde kaynak israfına yol açan olumsuz koşulları düzeltirken, diğer yandan "büyük şehir" (metropolis)e dönük işgücü ve sermaye akımlarını azaltacak önlemlere yer vermektedir. Özellikle bazı Avrupa ülkeleri kamu müdahalesini bir bölge plânı yoluyla yürütmektedirler.

Yaptığımız araştırma ve hesaplamaların ortaya koyduğu sonuçlara göre, geri kalmış bir yörenin veya bölgenin kalkınması oraya tarım dışı faaliyet alanlarında yatırım götürmekle mümkün görülmektedir. Bölgenin yapısına ve genişliğine göre götürülecek sınai yatırımlar farklı olmaktadır. Bölge dışına göçü önlemek üzere ilk aşamada sermaye yoğun teknoloji kullanan yatırımlar yerine emek yoğun nitelikte sınai tesislere öncelik verilmesi gerekli ve önemli görünmektedir.

İncelememizin Türkiye yönünden ortaya koyduğu sonuçlar gelişmiş Batı Avrupa ekonomilerinin geçirdiği tecrübelere ve kurumsal görüşlere uygun düşmektedir. Özellikle, 1950-1960 döneminden itibaren piyasanın işleyişine bırakılan sanayileşme hareketi, ülkede bölgeler arası gelişmişlik düzeyinin farklılaşmasını hızlandırmıştır. Devlet doğrudan doğruya veya kamu kuruluşları eliyle kaynakların bölgeler arasındaki dağılımına müdahale etmekteyse de, özel sektörün tarım dışı yatırımlarının özellikle sınai tesislerinin Marmara Bölgesi'nde toplanması sürmektedir.

Türkiye'de kabul edilen "karma ekonomi düzeni" içinde Marmara Bölgesi'nin "büyüme kutbu" haline gelmesinde, özellikle kârını ve piyasadaki itibarını azami kılmak isteyen özel girişimcilerin yatırımlarını bu bölgede toplamaları birinci derecede etkili olmuştur. Çünkü bu bölgede "dıştan yararlar" sağlayacak şekilde bir altyapı, ulaştırma ağı, yetişmiş işgücü, geniş bir mali ve tüketici piyasası ve sosyo-kültürel ortam vardır. Bu koşulları bir arada bulan girişimcinin verdiği karar akılcı bir karardır.



Bölgeler arası dengeli kalkınma ilkesi 1982 Anayasası'nın getirdiği plânlı kalkınmanın sosyal hedefleri arasında yer almıştır. Beş yıllık kalkınma plânlarında gelir dağılımında ve sosyal hizmetlerden yararlanma yönünden bölgeler arasında görülen dengesizliğin giderilmesi bir hedef olarak benimsenmiştir. Ancak plânlar kaynakların bölgeler arasında dağılımını sağlayacak tutarlı ve kalıcı araçları getirmemiştir.

Araştırmamızın tartışılabilir sonuçları çerçevesinde diyebiliriz ki, kamunun bölgeler arasındaki dengesizliği giderici yönde bazı sınai üretim dallarında küçük kapasitede tesis kurması ve illere dağıtması kaynak israfına yol açmamaktadır. Tersine diğer bazı üretim dallarında sermayeyi verimli kullanmak için tesisin büyük ölçekli olması gerekmektedir. Şu halde kamu öncelikli yörelere sınai yatırım plânlarırken sermayenin etkin kullanımını sağlayacak ekonomik kısıtlara başvurması gerekli ve mümkündür.

Devlet geri kalmış il ve ilçelere ayrı ayrı tesis götürmek yerine, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yeni "büyüme merkezleri" plânlamalı ve bu merkezlere yatırımların toplanmasına öncülük etmelidir. Özel sektörü çekecek teşvik önlemleri ikinci aşamada yürürlüğe konmalıdır. Örneğin Doğu'da Elazığ, Güneydoğu'da Diyarbakır muhtemel gelişme merkezleri olabilecek potansiyele ve doğal üstünlüklere sahip görünmektedirler. Böyle bir strateji aşırı büyümenin sorunlarıyla karşı karşıya olan merkezlere göçü azaltacaktır. Dolayısıyla "büyük şehirleri kurtarma" yatırımları daha kısa sürede netice verecektir. Kanımızca Devlet özel bölge plânları yoluyla yeni "büyüme kutupları" yaratmalı ve yörenin doğal kaynaklarını değerlendiren yatırımları gerçekleştirmelidir. Ulusal ekonominin bütünleşmesi kaynakların etkin kullanımını Devletin güç de olsa böyle bir müdahalesini zorunlu kılmaktadır.

Konuya bu açıdan baktığımızda Cumhuriyet Tarihimizin en büyük Bölge Kalkınma projesi olan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)'nin uygulanmasında TÜBİTAK "Tarım ve Ormancılık Araştırma Grubu"nun uyarılarına ve önerilerine katılmamak kanımızca mümkün değildir. Anılan grubun Haziran 84'de tamamladığı çalışma raporunda "GAP'nin entegre Bölge kalkınması yaklaşımıyla ele alınması istenmekte ve buna uygun bir planlama yürütülmesi zorunlu görülmektedir. Örneğin GAP bugünkü durumuyla bir su ve toprak kaynağı geliştirme projesi olarak doğal kaynaklardan madenleri konusu dışında bırakmakta; ekonomik sektörlerden ise sadece tarım ve hidro-elektrik enerjisi ile ilgilenmektedir. Böylece GAP'nin uygulanmasına geçildiğinde bölge kalkınmasının en büyük yatırımları olan su ve toprak geliştirme yatırımlarına rağmen bölge kalkınması sağlanamayacaktır. Bu nedenle Güneydoğu Anadolu'nun kalkınması yalnızca GAP'nin bölge kalkınması projesine dönüştürülmesiyle mümkün görülmektedir."



