Özgüzelişler • Ofset ve Tipo Tesisleri
Tel: (4) 428 35 51 • Fax: (4) 428 35 51

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 65 EYLÜL 1993 SAYI : 400

İÇİNDEKİLER

Ali PITIRLI	İçişleri Bakanlığında Bürokratik İşlemleri Azaltmaya Yönelik Çalışmalar
Ahmet BAŞSOY	İl Özel İdarelerinin Organları
Talat Rasim ÖZENSOY	Son Anayasa Mahkemesi Kararı Karşısında Kamu Görevlilerinin Yargılanmaları ve Buna İlişkin Öneriler
Enis YETER	Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri
Doç. Dr. Zerrin Toprak KARAMAN	Ekonomik ve Politik Yönleriyle Güneydoğu Anadolu
Dr. Erol ALPAR	Hukuk Devleti
Dr. İlhan AKBULUT	Devlet, Unsurları ve Kişiliği
Kadir KOÇDEMİR	Kanunların Kaleme Alınmasının Önemi ve Para Cezalarında Misli Artırım
Yusuf ERBAY	Halkla İlişkiler Kavramı Açısından Türk Kamu Yönetiminin Tarihi Gelişimi, Sorunları ve Çözüm Önerileri
Abdullah ASLANER	Mahalle Muhtarlığı ve Kuruluşu
Mesut ŞENOL	Turizm - Çevre İlişkisi
Taykan ATAMAN	İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)
Tanju TOSUN	Sanayileşmekte Olan Dünyada Savaşın Çevreye Yönelik Tehlikeleri
Efkan ALA	Yasamanın Yürütme Üzerindeki Kontrolü
MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR	
Mehmet ALDAN	Reşid Mümtaz Paşa
HABERLER	İçişleri Bakanlığı'ndan Haberler
MEVZUAT	
Mustafa Sami KOÇ	1 Temmuz 1993 - 30 Eylül 1993 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

EKONOMİK ve POLİTİK YÖNLERİYLE GÜNEYDOĞU ANADOLU(*)

Doç. Dr. Zerrin Toprak KARAMAN*

1. Giriş

Ülkelerin ekonomik gelişme düzeyleri farklılıkları; ülke coğrafyasına, doğal zenginliklerine ve işgücü kapasitesini kullanabilme imkânlarına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Aslında ülkeler kendi içlerinde de bölgeler arasında farklı gelişme düzeyine sahip olabilirler. Bu sorun ülkemiz için de, geçerlidir. Güneydoğu Anadolu Bölgesi, diğer bölgelerimize göre bugün için az gelişmiş bir bölge özelliğindedir.

Ülkemizin sosyal ve ekonomik gelişmesinde bütünlük sağlamak için engelleyici bir faktör olan "bölgelerarası dengesizliklerin" giderilmesi faaliyetleri, yalnızca son yılların hükümet politikasının bir sonucu değildir. Ancak daha istikrarlı, planlı ve hedefe ulaşabilecek bir sistem uygulaması gerekliliği, gecikmeyle de olsa farkına varılmıştır. Bu "tanı"da, bölgede katledilen asker ve vatandaşlarımız nedeniyle doğan tepkiler, şüphesiz "hızlandıran" rolü oynamıştır.

Bölgede, dünyada bugüne kadar denenmiş bölgesel kalkınma projelerinin en iddialılarından birisi olan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) uygulanmaktadır. Bu çalışmada GAP bölgesi içinde yer alan Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Batman ve Şırnak illeri özelde, ancak benzer koşullara sahip olması nedeniyle bölgenin sosyo-ekonomik ve politik sorunları Doğu ve Güneydoğu olarak, genelde incelenmeye çalışılmıştır.

2. Doğal Coğrafya

Güneydoğu Anadolu Bölgesi, yurdumuzun yedi coğrafi bölgesinden biridir. Bu bölgeyi, Antitorosların oluşturduğu yayın güneyinde kalan Suriye ve Irak çevrelemektedir. Bölgenin toplam alanı 74.000 km²'dir. Bölge alanı, $36^0\ 30^1$ - $38^0\ 40^1$ kuzey enlemleri ile $36^0\ 30^1$ $42^0\ 40^1$ doğu boylamları arasında bulunmaktadır. Bu alan içinde batıdan doğuya doğru Gaziantep, Adıyaman, Şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin, Siirt ile sonradan İl statüsüne kavuşan Şırnak ve Batman olmak üzere 8 il yer almaktadır.

Güneydoğu Anadolu bölgesi az yüksek bir plato görünümünde olup, çanaklaşmış havzalar ve alçak tepelerden ibarettir. Bölge, büyük bir püskürük

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İk. İd. Bil. Fak. Kamu Yönetimi Bölümü.

kütle olan Karacadağ'ın doğu ve batısından geçerek, güneye akan Fırat ve Dicle nehir sistemlerinin egemenliği altındadır.[1] Blok şeklinde faylanmış Toros sisteminin uzanımları ve bunlara katılan geniş ölçüde dalgalanmalı yapılar bölgeyi genel olarak batıdan ve kuzeyden sınırlandırmaktadır.

3. İklim Özellikleri

Güneydoğu Anadolu Bölgesi, karasal bir step iklimi görünümündedir. Akdeniz ikliminin etkisi batıdan doğuya doğru gidildikçe azalmakta ve karasal nitelik kazanmaktadır. Haziran - Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarının sıcaklık ortalamaları 25 dereceden fazladır. Bölgede yaz kuraklığı 6 ay sürmektedir. Urfa'da yukarıda belirtilen aylarda yağış ortalama olarak 2 mm'yi geçmemektedir. Buna karşılık Gaziantep çevresi ve Mardin dağları yöreleri şeklinde tanımlanabilen Güneydoğu Toroslarının batı rüzgarlarına dönük etekleri ve bölgenin kuzey bölümleri göreli olarak daha fazla yağış almaktadır. Yağış kış aylarında düşmektedir. Yer yer değişmekle birlikte Akdeniz tipi yağış düzeni gözlenmektedir. Kış ayları oldukça soğuktur. En soğuk ay ortalaması, —1.5 ve - 13 C° arasındadır. En düşük ısı Malatya'da —22 C°, Van'da —28.7 C° ve Karaköse'de —43.2 C° olmaktadır. Kışlar uzun ve donlu, yağışlar ise umumiyetle kar şeklinde olmaktadır. Açık havada çalışılan gün sayısı az olup zirai faaliyet dönemi kısadır.[2]

Bölgede yaz mevsiminin uzunluğu, sıcaklığına bağlı olarak buharlaşmanın yüksekliği, orta ve güney kesimlerdeki kuraklığın başlıca nedenleridir. Bu da, başta tarımsal faaliyetler olmak üzere ekonomik yapıyı zorlamaktadır.

4. Nüfus Yapısı ve Özellikleri

Aşağıda bölge nüfusunun değişimi ile bölge illeri hakkında bilgi verilmektedir.

4.1. Bölge Nüfusu

Bölge 74.000 km² yüzölçümü ile Türkiye yüzölçümünün yüzde 9.5'ini oluşturmaktadır. Nüfusu ise, Türkiye nüfusunun yüzde 8.5'i olup 5 milyonu aşmaktadır. Aşağıdaki tabloda bölge illerinin nüfus gelişimi yer almaktadır.

1 Ayrıntılı jeolojik yapı için bkz. Güneydoğu Anadolu Projesi (1980), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Yayını, Ankara s. 1-5.

2 Agp. s. 5.

Tablo 1 — Güneydoğu Anadolu İllerinde Nüfus

İl/Yıllar	1960	1970	1980	1985	1990	1985-90 %
Adıyaman	233.717	303.511	367.595	430.728	522.439	21.29
Batman	—	—	—	285.423	345.070	20.89
Diyarbakır	401.884	581.208	778.150	934.505	1.086.293	16.24
Gaziantep	434.579	606.540	808.697	966.918	1.225.863	26.78
Mardin	353.411	453.092	564.967	490.044	558.947	14.06
Siirt	232.243	320.684	445.483	228.681	244.461	6.90
Şanlıurfa	401.919	538.131	602.736	795.034	1.009.084	26.92
Şırnak	—	—	—	215.614	282.557	31.04

Kaynak, D.İ.E. (1990); Türkiye İstatistik Cep Yıllığı, Ankara verilerine dayanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 1'de görüldüğü gibi Güneydoğu Anadolu bölgesindeki Diyarbakır, Gaziantep ve Şanlıurfa illerinin nüfusu 1990 nüfus sayımı sonuçlarına göre 1 milyonu aşmıştır. 1980'li yıllarda Mardin ve Siirt'de azalma görülmesine rağmen 1985-90 döneminde illerin nüfuslarında artış gerçekleşmiştir. Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki yıllık nüfus artış hızları incelendiğinde, yüksek bir değere ulaştığı anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tabloda bölgenin kır ve kent nüfusunun yıllık artış hızı ile nüfus yoğunluğu incelenmiştir.

Tablo 2 — Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kır ve Kent Nüfusunun Yıllık Artış Hızı ve Nüfus Yoğunluğu

		1990 Yılı Binde		Nüfus Yoğunluğu	
İller	İl+İlçe	Bucak+Köy	Toplam	1985	1990
Türkiye	**33.83**	**5.45**	**21.71**	**65**	**73**
Adıyaman	65.46	14.97	35.01	58	70
Diyarbakır	44.44	17.23	31.90	63	73
Gaziantep	46.21	2.69	33.04	121	153
Mardin	42.41	13.47	25.87	57	65
Siirt	38.43	-6.60	12.50	37	40
Şanlıurfa	60.54	29.80	46.16	41	52
Şırnak	107.29	-8.00	38.98	30	40
Batman	55.89	16.61	37.72	61	74
Ankara	24.31	100.0	21.28	114	126
İstanbul	38.47	143.64	44.78	1045	1330
İzmir	33.02	19.51	30.14	189	220

Kaynak, D.İ.E. (1991) Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Haziran, Ankara ve D.İ.E. (1990 Türkiye İstatistik) Cep Yıllığı, Ankara.

Genel olarak nüfusun yoğunluğu Diyarbakır, Adıyaman, Gaziantep, Batman, Şırnak ve Şanlıurfa başta olmak üzere hızla artmaktadır. Siirt hariç, diğer illerde yıllık nüfus artış hızının Türkiye yıllık artış hızından yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 3 — Nüfus Artışı ve Doğurganlık (1985-1990)

Özellik	GAP	Türkiye
Nüfus artış hızı	3.41	2.35
Doğurganlık oranı	7.43	5.26

Kaynak : GAP Ekonomik Kalkınma Ajansı Model Etüdü (1991) T.C. GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Kasım, Taslak Raporu, s. 22.

Tablo 2 ve Tablo 3 birlikte incelendiğinde GAP bölgesinde nüfus artış hızı ve doğurganlık Türkiye genelinden yüksektir. Bucak ve köylerde nüfus azalması, bölge il ve ilçe merkezlerine ve diğer illere olan göçten kaynaklanmaktadır. Ayrıca, başta İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere büyük kentlerimize Doğu, Güneydoğu Anadolu ve Karadeniz Bölgelerinden göç olmaktadır. Aşağıdaki 1980-1985 yılı içinde büyük kentlerimize gelen nüfusun miktarı incelendiğinde bu husus görülmektedir.

Tablo 4 — Göç Alan İller (1980 - 1985)

	Göçün il nüfusu içindeki payı		1980-85 döneminde
İller	1980 %	1985 %	göçle gelen nüfus
Kocaeli	16.7	12.2	80.446
İstanbul	13.3	11.0	578.300
İzmir	11.5	9.2	194.511
Bilecik	10.5	9.0	13.148
İçel	10.0	9.8	89.444
Bursa	9.4	7.9	94.228
Eskişehir	8.9	8.3	45.076
Tekirdağ	8.7	8.4	31.085
Ankara	10.1	8.7	258.101
Kırklarcli	7.2	7.8	21.331

Kaynak : D.İ.E. (1991), Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Haziran, Ankara.

Göç veren iller genel olarak değerlendirildiğinde DİE verilerine göre 1980-1985 döneminde en fazla Doğu Anadolu illerinden dışa göç verildiği görülmektedir. Göç eden nüfusun bir bölümünün Güneydoğu Anadolu kentlerine yönelme

eğilimi elimizdeki verilere göre belirlenememiştir. Aşağıda 1980-1985 yıllarında göç eden nüfusun il nüfusu içindeki payı görülmektedir.

Tablo 5 — Göç Veren İller (1980 - 1985)

	Göçün il nüfusu içindeki payı		Göçle 1980-1985
İller	1980 %	1985 %	döneminde giden nüfus
Kars*	15.5	12.2	75.752
Tunceli*	15.0	20.0	26.316
Bitlis*	14.6	8.3	20.327
Erzincan*	13.9	11.8	31.285
Gümüşhane	13.4	11.0	26.959
Çankırı	12.5	11.6	27.183
Sivas	11.8	10.3	69.575
Ağrı*	11.6	9.5	32.702
Artvin	11.5	11.4	23.150
Bilecik	11.5	8.2	12.070
Erzurum*	11.3	10.7	78.310
Rize	10.0	9.8	32.985
Giresun	8.5	9.5	42.050

Kaynak : DİE (1991) Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Haziran, Ankara.
(*) İşaretliler Doğu Anadolu İlleridir.

GAP bölgesinde istihdam edilen nüfus 1985 yılı rakamlarına göre 1.5 milyon olup bu rakam Türkiye'de istihdam edilen nüfusun yaklaşık % 7'sidir. Başka bir ifadeyle GAP bölgesinde istihdam edilen nüfusun toplam nüfusa oranı % 35'dir ve % 41 olan Türkiye ortalamasının altındadır. İstihdam edilen nüfusun % 71'i tarım sektöründedir.

Tablo 6 — GAP Bölgesi ve Türkiye'de İstihdamın Sektörel Dağılımı (1985)

Sektör	GAP	Türkiye
Tarım	71	59
İmalat	5	11
Ticaret	5	2
Toplum Hizmetleri	12	14
Diğer	7	14
Toplam	**100**	**100**
Toplam İstihdam Edilen Nüfus (000 kişi)	1.5??	20.556

Kaynak : GAP EKA Model Rapor, s. 2-4.

GAP bölgesi ekonomik faaliyetleri içinde tarım sektörü ilk sıradadır. Ancak sektörün gelişmişlik düzeyi yüksek değildir. Tutarı 33.000 km²'nin biraz üzerinde olan tarımsal arazinin % 85'i kuru tarım, % 4'ü sulu tarım için kullanılmaktadır. İşlenen arazinin % 8'i bağ ve bahçe, % 3'ü ise diğer amaçlarla kullanılmaktadır.

GAP bölgesinin Türkiye Gayrisafi Yurtiçi Hasılasından (GSYİH) aldığı pay % 14'dür. GAP bölgesi GSYİH'sında en büyük pay 1986 yılı değerlerine göre % 39'dur. Bu değer Türkiye ortalamasının iki katından fazla, gelişmiş bölgeler olan Marmara ve Ege'nin yaklaşık dört katıdır. Sanayinin bölge GSYİH içindeki payı ise Türkiye ortalamasının yarısı, Marmara ve Ege Bölgelerinin ise % 43'ü seviyesindedir.

Tablo 7 — GAP Bölgesi ve Türkiye'de GSYİH'nın Sektörel Dağılımı %

Sektör	GAP		TÜRKİYE	
Yıl	1980	1986	1980	1986
Tarım	44	39	22	17
Sanayi	10	16	26	33
Ticaret	9	10	15	17
İnşaat	7	7	5	4
Diğer	30	28	32	29
Toplam	**100**	**100**	**100**	**100**

Kaynak ; GAP, EKA Model Rapor, s. 2, 3.

Eğitim Yetersizliği

Doğu-Güneydoğu Anadolu'da okullaşma oranının düşük bulunması, dağınık yerleşme nedeniyle okullaşma imkânlarının zorlanması, yüksek olan doğurganlıkta çocuğun daha çok ekonomik bir değer ve zirai işgücü unsuru önemi taşıması, eğitimsiz/verimsiz işsiz ordusunu ortaya çıkarmaktadır.

Tablo 8 — GAP Bölgesi ve Türkiye'de Okullaşma Oranı

Okullaşma	% 1990 Yılı	
Birim	GAP	Türkiye
İlkokul	75	110
Ortaokul	33	48
Lise	18	36
Toplam	**54**	**76**

Kaynak : GAP, EKA Model Rapor, s. 2, 7.

Tablodan da görüldüğü gibi eğitim hizmetleri Türkiye ortalamasının altındadır. Ancak GAP bölgesi olarak "zavallı" bir görünüme sahip değildir. Bununla beraber Türkiye ortalamasına yükseltilmesi gerekliliktir.

Bize göre okullaşma oranının arttırılmasının tek başına önemi bulunmamaktadır ve eğitimin kalitesi her seviyede sağlanmalıdır. Son günlerde Bölgede eğitimin kalitesi konusu tekrar gündeme gelmiştir. Cezalandırmak (?) maksadıyla bu bölgeye gönderilen eğiticilerin, kalkınmada öncelikli yörelerin avantajlarından istifade edebilmek için tayini kabullenen ancak ödemelerden sonra istifa edenlerin yanısıra marjinal personelin yarattıkları sosyal/ekonomik maliyetler konunun bir diğer yönünü oluşturmaktadır. Ayrıca eğitici kadroların yerel örf ve adetlere saygı duymaları, halkla ilişkilerinde rahatsızlık yaratacak davranışlardan kaçınmaları yerindedir.

Eğitim çalışmalarını; ilk, orta ve yüksek eğitimle sınırlandırmak mümkün değildir. Yetişkinlere (kadın/erkek) yönelik sanat, ticaret ve tarım gibi alanlarda işgücünün verimli kullanılmasını sağlayacak çalışmanın verdiği huzur ve ekonomik katkıya yöneltecek düzenlemeler önem taşımaktadır. Özellikle "Üniversiteler" çevre ile ilişkilerinde güçlü olmalı ve insan hayatının tüm yönleriyle katkıda bulunma sorumluluğunu yerine getirmelidir. Esasen batı bölgelerindeki üniversitelerde de bu zorluk yaşanmaktadır. Başka bir ifadeyle genelde bu sorun aşılmalıdır.

Göç hareketleri bize göre sosyo-ekonomik olduğu kadar politik nedenlere de dayanmaktadır. Bölgesel dengesizliklerin bir sonucu olarak görülen nüfus hareketleri ile göç edilen bölgede gerek istihdam ve iş koşulları gerekse yerleşim veya arazi kullanım kararları açısından olumlu değişmelere uğramamaktadır. İleride bu konuya tekrar döneceğiz.

4.2. Bölge İllerinin Özellikleri ve GAP Projesine Göre Beklenen Gelişme Yönü

ADIYAMAN : Kültür balıkçılığı, pamuklu dokuma, süt, yem ve et işleme tesisleri yatırımları bulunmaktadır ve geliştirilmesi planlanmaktadır. Nemrut Milli Parkı ve çevresinin önemli bir turizm merkezi olarak gelişeceği düşünülmektedir.[3]

BATMAN : Türkiye'nin petrol rezervinin büyük bir bölümünün yer aldığı Batman, ham petrol rafinerisinin yanında hizmet ve ticaret sektörlerinde güçlenmesi, bakır üretiminin gelişmesi beklenmektedir.

DİYARBAKIR : Bölge sanayiinde ikinci sırada yer alan ve geleneksel sanayi dallarında merkez durumundaki Diyarbakır, yemeklik yağ sanayiinde üretim ve

3 Adıyaman ve diğer iller için Bkz. T.C. Başbakanlık Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP); GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Yayını, Hazırlayan BİAR, s. 18-19.

pazarlama kapasitesini artırmanın yanında, yem, et ve et ürünleri sanayilerine yönelmektedir.

GAZİANTEP : Gaziantep 540 imalat sanayii kuruluşu ile bölgedeki sınai üretiminin yüzde 40'ını sağlamakta, 120 değişik mamul üreten yapısıyla "ihracat kapısı" özelliği taşımaktadır. Büyük ve orta ölçekli tesis ve işletmelerden ibaret geniş bir imalat ve ticaret yelpazesine sahiptir.

MARDİN : Bölgenin nüfus bakımından da geri planda kalmış görünen bu ili için, sulanacak 100 bin hektar alan sayesinde üretilebilecek pamuğun Organize Sanayi Bölgesindeki işletmelerde değerlendirileceği düşünülmektedir. Ayrıca, unlu mamuller üretimi ile meyve işleme ve tohum üretiminin yanısıra, Mardin'de yetiştirilen üzümün sınai değeri olacağı, ildeki gübre fabrikalarının ihtiyacının bir bölümünün tarımda yaratılacak potansiyele bağlı olarak, potaslı gübre ile karşılanacağı belirtilmektedir.

SİİRT : Hayvancılığın çok yaygın olduğu Siirt, entegre et işleme ve deri sanayileri ile, sebze ve fıstıkta büyük bir potansiyele sahiptir. Ayrıca asfeltit, bakır ve krom madenlerinde önemli bir rezerv payı bulunmaktadır. 700 bin hektara yayılan orman alanları ile orman ürünleri sanayiine yönelebileceği planlanmaktadır.

ŞANLIURFA : Tekstil ve giyim sanayii ve yemeklik yağ ile yem üretimi sanayii kuruluşları bulunan Şanlıurfa'da bu kuruluşların ekonomik kapasitesinin artırılması ve ülke içi ve dışında pazarlanması öngörülmektedir.

ŞIRNAK : Rezervi 29 milyon ton olan asfaltit madeninin değerlendirileceği, 1990 yılı itibariyle 500 bini aşan hayvan varlığının dikkate alınarak ihracata yönelik et işleme ve deri sanayiinde ihtisaslaşması planlanmaktadır.

GAP bölgesi bugün bazı tarım ürünlerinde Türkiye üretiminin önemli bir bölümünü karşılamaktadır. Antep fıstığının % 92, mercimeğin % 76, susamın % 42'si bölgeden elde edilmektedir. Öte yandan tarımsal örgütlenmenin yeterli olduğu söylenemez. Yörede 120.000 ortaklı 164 kredi kooperatifi bulunmaktadır. Ortak sayısı Türkiye toplamının % 3'ünü, kredi kooperatifi ise % 2'sini oluşturmaktadır.

Bölge, madencilik alanında büyük öneme sahiptir. Ekonomik değer taşıyabilecek 22 çeşit maden varlığı bulunmaktadır. Petrol, asfaltit ve fosfat sadece bu yöredadir. Bölgeden çıkartılan petrol toplamı, ülke tüketiminin % 13'ünü karşılamaktadır. Ayrıca bölgede sürekli olarak doğal gaz, kömür, kromit, kayatuzu ve çakmaktaşı üretimi yapılmaktadır. GAP Bölgesinde sanayileşme düşüktür. İmalat sanayiinin katma değerinin Türkiye toplamı içindeki payı 1988 yılında % 1.5 olarak gerçekleşmiştir. 10 işçiden fazla çalıştıran sanayi iş yerlerinden yalnız % 2'si GAP bölgesindedir. Tarımda çalışan nüfusun çokluğu ve arazinin mülkiyet dağılımı özelliği nedeniyle tarım sektörünün pazar ekonomisi sürecine giremediği ve bunun sanayileşmeye engel teşkil ettiği söylenebilir.

Bölgede imalat sanayii, tekstil ağırlıklıdır. 1987 yılında bu sanayinin bölge imalat sanayii katma değeri içindeki payı % 45 olmuştur. Bu oran Türkiye ortalamasının iki mislinden fazladır.

Genel olarak değerlendirildiğinde Bölge gelişmemişliğini doğal altyapı yetersizliğine bağlamak mümkün görülmemektedir. Ancak üretimin verimini artırmak bir sorun olarak önem taşımaktadır.

5. Kalkınma Sorununa Bölgesel Yaklaşım

Ekonomik ve toplumsal gelişmelerini planlar yardımıyla düzenleyen ülkeler kalkınma planlarında kalkınma hızı, kaynaklardan yararlanmanın yönüne ilişkin ilkeleri saptamakla birlikte, genelde kalkınmanın coğrafi boyutlarını dikkate almamaktadırlar. Aslında, bölge planlaması öncelikle coğrafi konumu da hesaba katma ihtiyacından doğmuştur.

5.1. Bölge Kavramı ve Bölge Ölçüsünde Planlama İhtiyacı

Bölge terimi konuşma dilinde çeşitli kavramlar karşılığında kullanılmaktadır. Bazen bir mahalli, il veya bir kaç ili içine alan yörelere, bazen de birçok ülkenin yer aldığı kara parçalarına ya da kıtalara bölge adı verilmektedir. Bölge ölçeğinin, bundan yararlanacak olanların amaçlarına göre değişmesi, bölgelerin sınırlandırılmasını güçleştiren nedenlerdir.[4] Bununla birlikte bölge sınırlarının çizilmesinde coğrafi, iktisadi, sosyal ve idari olmak üzere türlü ölçütler kullanılmaktadır.

Yerleşimlerin sulama ve enerji kuruluşları, yollar, barajlar, limanlar ve konut yardımları gibi ekonomik işlevleri ne derecede kesinlikle bilinirse, topraklardan yararlanmanın geleceği de o derece etkinlikle planlanabilir. Birbirine yakın kentlerin birlikte düşünülerek toprak kullanma şekli planlanırsa kaynak israfı da engellenmiş bulunmaktadır. Ulusal kalkınma planları daha çok ekonomik, kent imar planları ise fiziksel bir nitelik taşımaktadır. Oysa bölge planları sosyo-ekonomik ve fiziksel özellikleri de dikkate almak durumundadır. Çünkü bölge planları yatırımların kuruluş yeri ile ilgilenmekle birlikte ekonomik kaynakları da hesaba katmaktadır.[5] Bölgeler arası dengesizliklerin başlıca nedeni bilindiği gibi ekonomik ve kültürel yönden geri kalmışlıktır.

5.2. Bölgelerarası Dengesizlik ve Az Gelişmiş Bölgeler

Ülkeler arasında coğrafi, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme farklılıkları olduğu gibi, belli bir ülkenin bölgeleri arasında da farklılıklar bulunabilir. Eşitsizlik tanımlaması içine alınan bu farklılıklara "Bölgelerarası Dengesizlik" adı veril-

4 Bölgeler genellikle üç grupta toplanabilir. Homojen Bölgeler, Polarize (kutuplaşmış) Bölgeler ve Plan Bölgeler. Bu konuda bkz; Hüsnü Erkan (1987) Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme, Teorik ve Uygulamalı Bir Yaklaşım, DEÜ Yayınları, İzmir s. 20-30; Mustafa E. Erkal (1972); Bölgelerarası Dengesizlikler ve Doğu Kalkınması, Sosyal ve Ekonomik Dizi No: 1, İstanbul s. 24.

5 Zerrin Toprak (1988); Kent Yönetimi ve Politikası, ABAM Yayınları, No: 2, İkinci Baskı, İzmir, s. 41-43.

mektedir. Bölgelerarası dengesizlikleri devlet; ekonomik, mali ve toplumsal önlemler ile ortadan kaldırmaya çalışmaktadır.[6] Yatırım, vergi, kredi, gümrük, taşıma, kamu hizmetleri ve personel politikaları bunların başlıcalarıdır.

Öte yandan, gelir seviyesi ve gelir artış hızı, ülke gelir seviyesi ve gelir artış hızından küçük olan bölgeler az gelişmiş olarak nitelendirilmektedir. Özellikle tarım ağırlıklı bölgelerde "gizli işsizlik" nedeniyle gelir seviyesini dikkate almak uygun olmaktadır. Az gelişmiş bölgelerin diğer bir ayırıcı niteliği de nüfus artış hızının, ülke nüfus artış hızından fazla olması ve bu bağlamda emek arzının bol ancak işgücü niteliği açısından vasıfsızlığıdır. Bölge gelişmesini sağlamak amacıyla, daha çok geri kalmış bölgelere i) bazı yatırımlar açısından öncelik tanımak, ii) yatırımları belli büyüme kutuplarında ya da cazibe merkezlerinde yoğunlaştırmak etkili yöntemler olarak düşünülmektedir.

1958 yılında yapılan çalışmalarda Marmaris, Zonguldak, Antalya, Çukurova, Gaziantep, Diyarbakır, Van, Erzurum, Keban, Elazığ ve Ege bölgeleri plan bölgeleri olarak belirlenmiş ve sonradan bunlara Ankara, Kayseri, Samsun, Trabzon ve Eskişehir eklenmiştir. Aslında ülkemizde bölgesel düzeyde planlama teşkilatı kurulması konusunda DPT tarafından kapsamlı bir çalışma yapılmamıştır. Çeşitli yıllarda Doğu Anadolu Bölgesi gibi bölgelerin bölgesel planlaması konusu gündeme getirilmiş ancak köklü bir önlem alınmamıştır. Aşağıda kalkınma planlarında bölge yaklaşımı, bir fikir vermek amacıyla özetlenmiştir.

5.3. Kalkınma Planlarında Bölge Yaklaşımı

Kalkınma planlarında bölge yaklaşımı ekonomik ve sosyal gelişmeye bağlı olarak geliştirilmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967); potansiyel gelişme bölgeleri, büyük kent bölgeleri (metropoliten bölge) ve geri kalmış bölgeler ayırımına yer verilmektedir. Bölge planlamasının tamamlayıcılık faktörü gözönünde tutularak çok amaçlı bir bölge planlamasının gerekliliği vurgulanmıştır. Aşırı kentleşme ve nüfus sorunlarının çözülmesi ve bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi amaçlanmakla birlikte[7] uygulanabilen bölgesel kalkınma projeleri hazırlanamadığı gibi, toprak kullanımının planlaması için uygun bir model geliştirilememiştir.

İkinci Beş yıllık Kalkınma Planında (1968-1972); bölge gelişme politikası, kentleşme, sanayileşme ve tarımda modernleşme unsurlarına dayandırılmıştır.[8] Plan geri kalmış bölgelerin kalkındırılması ile ilgili olarak kentleşmenin destek-

6 Bölgelerarası dengesizlik günümüze ilişkin yeni bir konu değildir. Tuna ve Bağdat valiliklerinde bulunmuş Mithat Paşa, 1870'li yıllarda bölgesel dengesizlikleri bir sorun olarak ele almış, vilayetlerden Merkez-i Saltanata yerel gelirlerin aktarılmasına karşı çıkmıştır. O'na göre bu gelirler temin edildikleri bölgede harcanmalıdır. Ancak bilindiği gibi merkeziyetçi yaklaşım karşısında başarılı olamamıştır : Mustafa E. Erkal, a.g.e., s. 57.

7 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967); s. 476.

8 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972); s. 263.

lenmesi, kamu yatırımlarının geri kalmış bölgelerdeki gelişme merkezlerinde yapılmaları fikrine yöneliktir. Ayrıca, bu bölgelerin kaynaklarını geliştirecek ve özel sektörün yatırımlarını bu alanlara yöneltecek bir politika izleneceği belirtilmektedir. İlerideki bölümlerde görüleceği gibi politika başarılı olamamıştır.

Başarısızlıkta, mekan planlamasının ekonomik ve sosyal planlama ile bütünleşememesi önemli bir neden olarak gösterilebilir.[9] Ayrıca yatırımların yer seçiminden doğan dış ekonomiler gözönüne alınmamış, kent planlamasının kalkınma planları ile karşılıklı tutarlı ilişkileri kurulamamıştır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1973-1977); endüstrileşmeye yönelik kentleşmeyi gerçekleştirmek için kente göç eden nüfusun verimli işlerde istihdamı ve kent yaşantısına uyumunu sağlamak için sanayi ara planları ile Organize Sanayi Bölgeleri yardımıyla, ekonomik gelişme potansiyeli gösteren kentlerde sanayileşmenin düzenlenmesi düşünülmektedir.[10] Ancak kent topraklarının özel mülkiyete konu olmasının kötüye kullanımı, imar planlarının yetersizliği, toplumu içeren tüm mekansal girişimlerini yetersiz bırakmıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983); ülkenin dengeli kalkınmasında büyük kentlerin ekonomik ve sosyal etkilerinin artacağı belirtilerek bölgesel kalkınma üzerinde özellikle durulmuştur. Dördüncü planda, her üç planlı dönemde gerek bölgesel planlama yaparak, gerekse yatay eşgüdümü sağlayarak örgütlenme ve kurumlaşmanın yeterli yönetsel ve teknik güçle oluşturulmadığı belirtilmektedir. Ayrıca, deneme niteliğindeki bir kaç örnek dışında bölgesel gelişme planlarının hazırlanamadığı anlaşılmaktadır.

Bölge planları, bölgelerin ve sektörlerin bütününü karşılamadığı için[11] bölgelerarası karşılaştırmalar gerçekleşememiş ve bölgelerarası dengesizliğin giderilmesi mümkün olamamış ve dengesizlik artmıştır.

Beşinci Beş Yıllık kalkınma Planı (1985-1989); iktisaden gelişmekte olan bölgelerde, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde, gelişmenin hızlandırılması, kaynakların etkili kullanımının sağlanması amacıyla bölge planları yapılacağı[12] beşinci planda tekrarlanmıştır.

Yerleşme birimlerinin karşılıklı mal, hizmet, imar ve haber akımları esas alınarak özel amaçlı bölgelerin tespitinin gerekmediği durumlarda "Türkiye'de yerleşme merkezlerinin kademelenmesi" çalışmasına dayalı olarak 16. Bölge ayırımı kullanılacağı belirtilmiştir.

9 Toprak (1988); Kent Yönetimi ve Politikası, s. 24.

10 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1971); s. 975.

11 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983); s. 72.

12 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 161.

Gelişmekte olan bölgelerde desteklenmesi gerekli sanayi kollarında kurulacak çok ortaklı şirketler ve işçi kuruluşlarının teşviki amacıyla "Kâr Ortaklığı Belgesi" uygulamasına geçileceği ve bu yolla devlet güvencesi sağlanacağı belirtilmektedir. Yine yatırımların tamamlanıp üretime geçmesi aşamasına kadar belirli bir ödeme yapılmasını sağlayacak bir düzenlemeye gidileceği[13] anlaşılmaktadır.

Planda Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerin kalkındırılarak diğer bölgelerle gelişmişlik farklarının azalacağı hedef olarak gösterilmektedir. Bu amaçla, söz konusu bölgelere götürülecek yatırımlarla, bu yatırımları destekleyecek altyapı yatırımlarının birlikte planlanarak bir fon düzenlemesiyle finans gücü yaratılacağı belirtilmektedir.[14] Ayrıca kamu yatırımlarının projelerinde görevlendirilecek personel için lojman temini ve ücret farklılaştırılması teşvik edilmektedir.

Beşinci planda çok ortaklı işçi şirketleri, yerel tasarrufların değerlendirilmesinde iyi bir araç olarak görülmekte ve desteklenmesinin sürdürüleceği belirtilmektedir.[15]

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994); dengeli kalkınma, sınai gelişmenin teşviki amacıyla Organize Sanayi Bölgeleri yapımına devam edileceği yerleşim birimlerinin etki alanları, karşılıklı mal, hizmet, nüfus, haber akımları ve coğrafi konumlarına göre geliştirilen bölge tanımları çerçevesinde bölgesel gelişme çalışmalarının AT'ın bölgesel politikalarına göre yürütüleceği belirtilmektedir.[16]

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerin sadece ekonomik değil, sosyal ve kültürel yönden kalkındırılması ilke olarak gösterilmektedir. İmalat sanayii, madencilik ve bunlara dayalı sanayilerin kurulmasında devletin öncülüğünün sürdürüleceği bölgede özel kesim yatırımlarının artırılmasını saptamak amacıyla özel bir fon oluşturulacağı belirtilmektedir.[17]

Kalkınmada öncelikli yörelerde (KÖY), kamu yatırım ve hizmetlerinde etkinlik sağlanması için kamu personelinin istihdam ve yer değiştirmesine ilişkin mevzuatın gözden geçirileceği bölgesel araştırmaların yürütülmesi için, Araştırma Enstitüsü kurulması öngörülmektedir. Ayrıca gümrük kapılarında sınır ticaretinin geliştirilmesine önem verileceği KÖY, potansiyel kaynaklarının harekete geçirilmesi amacıyla DPT bütçesinde yer alan mali ve iktisadi "Dengeleme" ve "Destekleme" ödeneklerinin kullanımının plan tercihleri ve önceliklerin esas alınarak devam edileceği belirtilmektedir.

13 agp. s. 163
14 agp. s. 163
15 agp. s. 164
16 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) s. 318.
17 agp. s. 319.

Altıncı Planda, kalkınmada öncelikli yörelerin sorunları üzerinde durulduğu ve bölgesel sorunların uygulama gerekliliğinin "bilimsel tanımının" yapıldığı anlaşılmaktadır.

Planlı dönemde Türkiye'de bölgesel kalkınma ile bölgesel planlama birlikte kullanılan kavramlardır. Türkiye'de bölge planlaması, 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı içinde kurulan bir müdürlüğün 1960'da Bölge Planlama Dairesi Başkanlığı olarak örgütlenmesiyle başlamıştır. Bu Başkanlık 1960'lı yıllarda Antalya, Marmara, Zonguldak, Çukurova bölge planlama projelerini tamamlamıştır. Ayrıca bu dönemde, Doğu ve Güneydoğu, Orta Anadolu, Ege ve Doğu Karadeniz projeleri ele alınmış ancak tamamlanamamıştır. Daire, 1970'li yıllarda metropoliten planlama ile ilgilenmiş ve 1983 yılında ise bölge planlamayla ilgili çalışmalar durdurulmuştur.

Aşağıda kalkınma planlarında belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik kurumsal çalışmalar olarak değerlendireceğimiz bölge planlamasının hukuki-örgütsel yönü ele alınmıştır. Bu kurumsal yapı, ülkemizde merkeziyetçi anlayışın etkisinden kurtulmamış, "karar verme" veya "kararsızlık" ikilemi arasında gidip gelmiştir.

6. Merkezi Yönetimin Bölge Ölçeğinde Teşkilatlanması

Hizmetlerin bölge içinde eşgüdümünü sağlayarak, bölgesel planın hazırlanmasında ve uygulanmasında etkin rol alabilecek yönetsel bir yapı arayışı yeni değildir. Bölge planlaması, sektörel planlamanın tamamlayıcısı, bölgesel dengesizliğin giderilmesi veya başka bir ifadeyle bölgelerin sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarının geliştirilmesi olarak önem kazanmaktadır. Konu bu şekilde ele alındığında il düzeyindeki valiler, geleneksel görevlerini sürdürürken "bölge valiliği" sistemi içinde "Planlayıcı" fonksiyonunun ağırlık kazandığı bir yapılanma düşünülmüştür.

6.1. Bölge Valiliği

Ülkemizdeki mevzuat düzenlemeleri incelendiğinde, 1961 Anayasasının 115 inci maddesinin son fıkrasında "belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir" hükmüne yer verilmiştir. Bu madde ile birden çok ili içine alan yetki genişliğine sahip bir örgütleşmeye imkân verilmekle birlikte, mevcut illerin birleştirilmesiyle ortaya çıkan bölgede, valilerin amiri durumunda olan bölge valisi benzeri bir yönetimsel örgütleşme mümkün değildi. Ancak, 1982 Anayasası, "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, bir-

den çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir" (md. 126) hükmüyle bölge idaresi gibi bir örgütlenmeyi mümkün hale getirmiştir.

Bölge idaresi uygulaması 1983 tarihli ve 71 sayılı KHK ile düzenlenmek istenmiştir. Sonradan uygulamasından vazgeçilen bu KHK'nin amacı, "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamak için, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulmasıyla ilgili esas ve usulleri; bu teşkilatın il valileri, bölge kuruluşları, yargı kuruluşları, askeri kurum ve kuruluşlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkileri, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek" (md. 1) olarak belirtilmiştir. Hükümetin ve Bakanların bölgedeki temsilcileri ve bunların idari ve siyasi yürütme organı durumunda olan Bölge Valisi geniş yetkilerle donatılmıştı.

Belirtilen bu hukuki düzenlemelere rağmen, 1984 tarihli ve 3036 sayılı Kanun ile Bölge Valiliği Hakkında 71 sayılı KHK hükümlerinin tümü reddedilerek yürürlükten kaldırılmıştır. (md. 1)

Bölge Valiliğine ilişkin düzenlemenin, kamuoyunun ve diğer kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınmadan aceleye getirilmesi[18] yürürlükten kaldırılmasına neden gösterilmektedir. Resmi açıklama ise, Anayasaya aykırı olması nedeniyle kaldırıldığı doğrultusunda yapılmıştır. Biz bu görüşe katılmıyoruz. Bize göre, hiyerarşik bir üst yaratılarak bürokrasinin artırılması[19] ile, valilerin prestij kaybından korkma nedeniyle tepki göstererek idari muhalefet yaratmaları bu kararda etkili olmuştur.

Türkiye'de yatırımların artması ve ileri teknolojinin kullanılmasıyla bazı hizmetleri küçük ölçeklerde yürütmek mümkün görülmemektedir. Bu nedenle bölge yönetimi zorunlu olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak ülkemizde bölge yönetimine duyulan "alerji" nedeniyle taşrada bölge uygulamasına "istisna olarak" yer verme fikri valilerin geleneksel görevlerinden sıyrılarak ekonomik işlevlerinin artırılması politikasıyla[20] birleştirilerek dengeci bir çözüm olarak gösterilmektedir. Bu yöntem, Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Olağanüstü Hal Bölge Valiliği uygulamasıyla denenmektedir. Aşağıda bu konuya kısaca yer verilmiştir.

6.2. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği

1973 tarihli ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, i) tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım, ii) Anayasa ile kurulan hür demokratik

18 Mustafa Tamer (1992); Bölge Valiliği, Erzurum, s. 129.

19 Çeşitli araştırmalarda, bölge ölçeğinin belirlenmesinde en önemli konunun siyasal muhalefeti asgariye indirecek bir düzenlemeye gidilmesi olduğu ortaya konmaktadır. Buna göre, bölge sayısını çok az ve genişlikleri büyük tutma ile, bölge yönetimleri merkezi yönetimle olan ilişkilerinde güçlü olmakta, başka bir ifadeyle merkezi yönetime karşı direnmeleri kolaylaşmaktadır. İlhan Tekeli (1972), Bölge Planlama Üzerine, İTÜ, MP Yayını, İstanbul, No: 51'den Lebret L.J. Guide Pratique deL'enquete en vue de L'Amenagement Regionale. P.U.F. 1986.

20 Tamer, a.g.e., s. 194-195.

düzenin veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması durumlarına ilişkin, olağanüstü hal ilanı ve usulleriyle olağanüstü hallerde uygulanacak hükümleri (md. 1) belirlemektedir.

Yukarıda belirlenen durumlarda, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra altı ayı geçmemek üzere gerekli bölge, bölgeler veya yurdun tümünde olağanüstü hal uygulaması kararı alabilmektedir. Olağanüstü hal süresince Bakanlar Kurulu (md. 3) bu durumun gerekli kıldığı konularda Anayasa'nın 91 inci madde kısıtlamalarına bağlı olmaksızın Kanun Hükmünde Kararname çıkarabilmektedir (md. 4).

Olağanüstü hal ilanında, bölgede yerleşimin yasaklanması, eğitimin durdurulması, eğlence yerleri ve konaklama tesislerinin denetlenmesi, izinler, haberleşme, gıda maddelerinin, kara, hava ve deniz trafiğinin en geniş anlamda kontrolünden (md. 9) para, vergi, kira, ücret ve fiyat politikaları (md. 10) ile şiddet hareketlerine karşı; sokağa çıkma, toplanma, iletişim ve oyun gösterilerinin denetlenmesine (md. 11) kadar belirlenen çeşitli yetkiler olağanüstü hal bir ili kapsıyorsa il valisine, bir bölge valiliğine bağlı birden çok ilde ilan edilmesi halinde bölge valisine/bölge valilerine aittir (md. 14/a,b,c,). Bölge valileri, kendilerine ait görev ve yetkilerin bir kısmını veya tamamını illerinde olağanüstü hal ilan edilen il valilerine devredebilirler (md. 14/2).

Görüldüğü gibi Olağanüstü Hal Kanunu, Bölge Valiliği'ne ilişkin yapılanmadan çeşitli maddelerinde bahsetmiştir. Ancak Bölge Valiliğinin kurulması, Anayasanın 121 inci maddesi ile Olağanüstü Hal Kanunu'nun daha önce bahsedilen 4 üncü maddesinin verdiği yetkiye dayandırılarak ancak 10.7.1987 tarihinde Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır ve 19.7.1987 tarihinden geçerli olmak üzere (Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK 285; md. 8) yürürlüğe girmiştir.

Olağanüstü Hal Bölge Valisi, İçişleri Bakanına bağlı olarak görev yapmaktadır. Uygulandığı iller Bingöl, Diyarbakır*, Elazığ, Hakkari, Mardin*, Siirt*, Tunceli, Van, Batman* ve Şırnak*'tır (285 sayılı KHK. md. 1). Görüldüğü gibi Güneydoğu Anadolu Bölgesi illerinden 5'i (yıldız işaretliler) Olağanüstü Hal Bölge kapsamındadır.

Olağanüstü Hal Bölge Valisi, görev alanına giren iller arasında koordinasyonu ve işbirliğini sağlamaktadır. Ayrıca özel ve genel kolluk kuvvetleri Olağanüstü Hal Bölge Valisinin emir ve komutası altındadır. Vali kolluk kuvvetlerini kendi kontrolunda ve diğer il valilerinin kontrolunda olmak üzere belirlemektedir (285 sayılı KHK, md. 4) 285 sayılı KHK daha çok güvenlik ve yerleşim konularını düzenlemektedir.

1990 tarihli ve 430 sayılı "Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlave Tedbirler hakkında KHK", 1983 tarihli 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun genel ilkeleriyle uyumlu düzenlemeler getirmiş, göreli olarak da yetkiler genişletilmiştir.

430 sayılı KHK; genel olarak gerçek dışı haber ve yayının engellenmesi için iletişim araçlarının kontrolu, kamu düzeni ve genel güvenlik yönleriyle gereklilik ortaya çıktığında olağanüstü hal süresince bölge dışına çıkma veya çıkarılma, çalışma hayatı, personel politikası, bölge illerinin iktisadi, sosyal ve kültürel yönden kalkınmasına ilişkin yetki ve görevleri düzenlemiştir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki terör hareketleri ve huzursuzlukların giderilmesi politikasına mevzuatta, sadece güvenlik değil, ekonomik koşulların iyileştirilmesi yönüyle de yaklaşılmıştır. Ancak bize göre, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği uygulaması tek başına yetersiz kalmıştır. Gözden uzak tutulamayacak ilginç bir husus da İl valilerinin üstündeki bir "Bölge Valisi" uygulamasının en azından idari ve politik yönüyle başarılı olabilmesidir. Bize göre bu başarıda liderlik potansiyeli ve eşgüdümlü çalışma kadar, stratejik bir konu olan "güvenliğin ve huzurun sağlanmasında" "Bölge Valiliğinin" ağırlıklı sorumluluğu, işbirliği "istekliliğini" teşvik etmiştir.

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'nin çalışmalarını kolaylaştırabilmek ve ekonomik - sosyal amaçlı faaliyetlerin geliştirilmesi amacıyla Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı 1989 yılında kurulmuştur. Aşağıda bu konu kısaca incelenmiştir.

6.3. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP); Avrupa'nın en büyük dünyanın önde gelen Entegre Kalkınma Projeleri'nden biri olarak değerlendirilmektedir.[21] Projede bölgedeki su kaynaklarının en rasyonel şekilde kullanılması amaçlanarak genel kalkınma hedefleri şöyle belirlenmiştir.

a) Ekonomik yapıyı geliştirerek GAP Bölgesinde gelir düzeyini yükseltmek ve Türkiye'nin diğer bölgeleriyle gelir farklılığını azaltmak,

b) Halen bölgedeki % 3'ü sulanan potansiyel tarım alanlarının verimliliğini artırmak,

c) Bölgedeki istihdam imkânlarının yükseltilerek en az 2.8 milyon kişiye iş yaratmak.

Aslında Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde nehir sularının kontrol altına alınıp, değerlendirilmesi konusu, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) tarafından

21 T.C. Başbakanlık, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Ankara, s. 7-9.

1960'lı yıllarda "Aşağı Fırat Projesi" adıyla 13 sulama ve hidroelektrik üretim amaçlı proje paketi olarak planlanmıştır. Proje zaman içinde geliştirilerek Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) adıyla bir Entegre Kalkınma Planına dönüştürülmüştür. Aşağıda hukuki yapı ve ekonomik hedefler kısaca incelenmektedir.

6.3.1. Hukuki Yapı

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının kuruluş ve görevleri, 1989 tarihli ve 388 sayılı KHK ile belirlenmiştir. Bu KHK'nin amacı, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin hızla kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yaptırmak, yöre halkının eğitim seviyesini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere Başbakanlığa bağlı, tüzelkişiliğe sahip ve onbeş yıl süreli İdare'nin kuruluşu ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir (388 KHK, md. 1).

Güneydoğu Anadolu illerini kapsayan Teşkilat, Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığından oluşmaktadır (KHK 388, md. 3).

GAP Yüksek Kurulu; Başbakan veya görevlendireceği bir Devlet Bakanının başkanlığında GAP ile görevli Devlet Bakanı, DPT'nın bağlı olduğu Devlet Bakanı ve Bayındırlık ve İskan Bakanı'ndan oluşmaktadır. Yüksek Kurul, GAP İdaresi tarafından hazırlanacak her türlü plan, proje ve programları inceleyerek karara bağlamaktadır.

GAP İdaresi Başkanlığı; bir başkan, iki başkan yardımcısı ile yeteri kadar personelden oluşmaktadır. GAP İdaresinin görev alanına giren konularda 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer kanunların ilgili idarelere verdikleri imar ve alt yapıya dair hak ve yetkiler bu idareye devredilmiş sayılmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, GAP yönetimi merkeziyetçi bir anlayışla ele alınmıştır. Ayrıca GAP İdaresi Başkanlığının her türlü giderleri, Kamu Ortaklığı Fonu ile Toplu Konut Fonundan karşılanmaktadır (KHK 388, md. 9). Bize göre Toplu Konut Fonu'nun kullanım alanının çeşitlenmesi[22] GAP için olduğu kadar genelde de konut yapımında etkinliği sağlamaktan uzak bir yapı yaratmaktadır. Bu nedenle GAP için kendi bölgesinden sağlanan gelirlerden (elektrik enerjisi gibi) bir fon kurulması ve yerel gelirlerin öncelikle bölge kalkınması için geri döndürülmesi yerinde olacaktır.

15 yıl süreli bir bölge idaresinin, süre bitiminde yürütülen sistemin devredilmesi için yeni bir planlama gerekecektir. Muhtemelen yerel kuruluşlar da bu

22 Zerrin Toprak (1990); Konut Politikası, İzmir, s. 57.

yetkilendirmeye hazır olmayacaktır. Bize göre bölge gelişimi için kurumsallaşma teşvik edilerek Ticaret ve Sanayi Odaları gibi baskı gruplarıyla eşgüdümlü çalışma sağlanmalı, kurumsal yapı halkla bütünleştirilmelidir.

6.3.2. Ekonomik Yapı

Güneydoğu Anadolu Projesinde, bölgede sosyal koşulların gelişmemişliği ve ekonomik faaliyetlerin yetersizliği veya durgunluğu nedeniyle, Gaziantep dışındaki diğer illere kalkınmada öncelikli il statüsü verilmiştir.

Bugün Güneydoğu Anadolu Projesi, Fırat ve Dicle üzerinde inşa edilecek yeni büyük barajlar ve hidroelektrik santralları ile sulama tesislerini ve proje alanındaki her çeşit alt yapı, tarımsal yapı ve diğer sektörlerin gelişmelerini amaçlayan bir gelişme proje demeti olarak planlanmıştır. Bu demet 13 enerji ve sulama amaçlı projeden ibarettir.

Güneydoğu Projesinin sürükleyici temel tesislerinden olan Karakaya Barajı, Urfa Tüneli gibi büyük yapılara 1976 yılında başlanmıştır. Projenin en büyük birimini halen yapımı süren Aşağı Fırat Projesi oluşturmaktadır. Bu projenin, ülkemizdeki su yapılarının en büyüğü olan Atatürk Barajı'nı da içermesi nedeniyle ulusal ekonomiye enerji ve sosyal açıdan da katkısı olacağı[23] düşünülmektedir.

Tablo 9 — Güneydoğu Anadolu Sulama Projeleri

Sıra No.	Proje ve Tesis Adı
1	Aşağı Fırat Projesi
2	Karakaya Barajı Projesi
3	Sınır Fırat Projesi
4	Suruç-Baziki Projesi
5	Adıyaman-Kâhta Projesi
6	Adıyaman-Göksu-Araban Projesi
7	Gaziantep Projesi
8	Dicle Kralkızı Projesi
9	Batman Projesi
10	Batman-Silvan Projesi
11	Garzan Projesi
12	Hısu Projesi
13	Cizre Projesi

Kaynak : Osman Tekinel vd. (1984) agn. s. 4; krşl. Mustafa Yazgan, (1992) GAP, Zaman Gazetesi, 27 Eylül.

23 Osman Tekinel vd. (1984) Güneydoğu Anadolu Projesinin (GAP) Dünü, Bugünü ve Yarını; Çukurova Üniversitesi Ziraat Fak. Yayını, Adana, s. 2-3.

Güneydoğu Anadolu Bölgesinde; 7'si Aşağı Fırat Havzası ve 6'sı da Dicle Havzası'nda olmak üzere Tablo 9'da da görüldüğü gibi 13 proje yer almaktadır. Proje tamamlandığında Keban'dan Karkamış'a kadar 817 km²'lik bir barajlar gölü ortaya çıkacaktır. Toplam yatırım değeri 21 milyar ABD Doları'na denk gelen GAP için yapılan toplam harcama 1989 yılı sonu itibarıyla 9.4 trilyon TL.'dir. GAP'ın kalkınma amaçları;

*Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin ekonomik yapısını iyileştirerek gelir seviyesini yükseltmek,

*Tarım sektöründe üretim, verimlilik ve istihdam imkânlarını artırmak,

*Nüfus göçünü durdurarak Bölge'deki büyük kentlerin nüfus emme kapasitesini yükseltmek,

*Bölge kaynaklarını harekete geçirip kararlı ve devamlı bir ekonomik büyümeyi gerçekleştirerek ihracatı artırmaktır.

GAP ile 2000 yıllarında Türkiye'nin milli gelirinin yüzde 12 artacağı, 80 milyon insanın tarım metotlarının geliştirilmesine bağlı olarak beslenebileceği ve 3 milyon insana iş imkânı sağlanacağı belirtilmektedir. Aşağıdaki tabloda bu değişim görülmektedir.

Tablo 10 — GAP'ın Yaratacağı Hedefler (1990 Fiyatları)

Hedefler / Yıl	1985	2005
Gayrisafi Bölge Hasılası (milyar TL.)	8.442	31.706
Nüfus (bin)	4.304	7.809
İstihdam (bin)	1.528	2.796
Kişi başına G.S. Bölge Hasılası (bin TL.)	1.962	4.061

Kaynak : GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, s. 28.

Tablo 11 — GAP Bölgesi Doğal Kaynakları

GAP Bölgesi	Türkiye İçi Payı %
Sulanabilir Arazi	25
Yeraltı Suları	25
Hidroelektrik Enerji	25
Petrol	100
Fosfat	100

Kaynak : GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, s. 28.

7. Neden Güneydoğu Anadolu Önceliği

Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki insan toplulukları, dışa kapalı kendi yağıyla kavrulan, homojen, gelenekçi, dayanışma özelliğine sahiptir. Hakim iktisadi faaliyet şekli ziraat ve hayvancılıktır.[24]

Bölgede, geri kalmış, gelenekçi, toplumsal yapılanma özelliğini güçlendiren düşük gelir ve refah koşullarına sahip olması, öncelikle giderilmesi gereken bir sorun olarak kabul edilmektedir. Bölgedeki sosyo-ekonomik yapıya geçmeden önce tarihteki konumu üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır.

7.1. Tarihte Güneydoğu Anadolu

Anadolu'nun tarihi incelendiğinde batı kadar doğu bölgelerinde de büyük kent harabeleri, yollar, köprüler, hanlar veya uygarlığın izleri dikkati çekmektedir. Ancak bu uygarlıklar, sanayi devriminin başlamasıyla 18 inci yüzyıla kadar gelmekte Osmanlı İmparatorluğunun gerilemesiyle geri kalmışlık, derece farklılıklarıyla hemen her bölgede ortaya çıkmaktadır.

17 nci ve 18 inci yüzyılda Batı'da sanayileşme hareketi hızlı bir gelişim gösterirken Anadolu'nun içine girdiği karışıklık dönemi kırsal ve kentsel nüfusta gerilemeye neden olmuş, Anadolu gelişen dünyaya pek ayak uyduramamıştır.

19 uncu yüzyıl, Anadolu için tekrar bir nüfus büyümesi dönemidir. Nüfusu 11.5 milyona yükselmiş, 16 ncı yüzyılda içe yönelik kentsel dağılımı 19 uncu yüzyılda gelişen dışa bağımlı ticaret şekli ile dışa yönelik hale gelmiş, İstanbul'un 19 uncu yüzyıl başında 350.000'e kadar düşen nüfusu, 19 uncu yüzyıl sonunda 1.000.000'u aşmıştır.[25] Bu dönemde Mersin, İzmir, Trabzon gibi liman kentleri hızlı bir gelişme gösterirken, başta Aydın ve Tokat olmak üzere Orta Anadolu ve Doğu Anadolu'daki birçok kent mevcut nüfusunu koruyamamış ve eskisinin de gerisine düşmüştür.[26] Doğu ve Güneydoğu Anadolu yerleşimlerinin önemlerinin azalarak gerilemesine karşılık batıda özellikle liman kentlerinin gelişerek canlanması[27] bölgelerarası dengesizliklerin ortaya çıkmasında gerekli şartları oluşturmaya başlamıştır.

Kürtler hayatımıza Yavuz Sultan Selim döneminde 1515'te Çaldıran Savaşından sonra girmiştir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu tarih içinde bir bakıma özerk yapıya sahiptir. Doğu Anadolu'da Osmanlı toprak sistemi olan tımar uygulamasına gidilmemiş ve bu bölgeye, "tampon bölge" işlevi yüklenilmiştir.[28] Sened-i İttifakla, 1807 tarihinde yöresel derebeylerin otoritesi kanunla tanınmıştır.

24 Bu konuda bkz. Ahmet Özer (1990); **Güneydoğu Anadolu ve GAP Gerçeği**, Ankara, s. 34-35.

25 İlhan Tekeli (1982); "Tarihte Anadolu'da Kentsel Yaşam" Türkiye'de Kentleşme Yazıları, Ankara, s. 32-33.

26 Yıldızhan Yayla (1977); "Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu" Onar Armağanı, İÜİİBY, İstanbul, s. 980.

27 Zerrin Toprak (1988); a.g.e., s. 105-106.

28 Tarihçiler, Osmanlı toprak düzeninin dayandığı tımar sisteminin Doğu-Güneydoğu Anadolu bölgesinde kurulamaması, bunun yerine yurtluk-ocaklık sisteminin yerleştirilmesinin bugünkü ağalık müessesesinin kaynağını oluşturduğunu belirtmektedirler; Mustafa Akdağ (1959); Türkiye'nin İktisadî ve İçtimaî Tarihi, Ankara, s. 44.

1858 yılında yürürlüğe giren Arazi Kanunnamesi ile (x) Doğu'nun toprak ağaları ucuz fiyatlarla Devletten miri arazileri satın almışlar, bu değişim de toprak mülkiyetinde bugün önemli bir sorun değerlendirmesine alınan eşitsizliğin temelini oluşturmuştur.

Osmanlı Hükümeti'nin Doğu Anadolu'daki Ermeni faaliyetlerine karşı bir tedbir olarak, 1890'da bölgedeki Kürt aşiretlerinden oluşan "Hamidiye Alayları" adıyla bir askeri teşkilat kurması, pek çok aşiret reisi ve ileri gelenlerin sultan II. Abdülhamit'i ziyaret ederek bağlılıklarını bildirmesi ve sultanın gelenlerin herbirine armağan ve nişanları vererek iltifat etmesi[29] derebeyliğin geniş çapta kökleşmesine neden olmuştur.

Osmanlı döneminde Kürt aşiretlerine topraklarını gönüllerince yönetme imkânı sağlanması ve işlerine karışılamaması, onlarla bütünleşmeme, etkilememe ve etkilenmeme gibi hukukla desteklenmiş bir gelenek yaratmış, bu koşullar altında Doğu-Güneydoğu Anadolu, feodal sistem olarak adlandırılan kendine özgü sosyo-ekonomik sistemini[30] sürdürebilmiştir. 1912 tarihli tarım sayımına göre, Güneydoğu Anadolu, Adana'dan sonra Anadolu'nun en eşitsiz toprak dağılımına sahip bölgesidir. Kırsal kesimdeki 1 milyon ailenin yüzde 95'inin topraklarının % 35'ine, yüzde 4'ünün toprakların yüzde 26'sına ve yüzde 1'inin ise toprakların % 39'una sahip olduğu[31] anlaşılmıştır.

Cumhuriyet döneminde, 1926, 1937 ve 1960 yıllarında ağa, aşiret reisi ve şeyhlerin sürgüne yollanmasına karşın, Devletin kredi ve sosyal dayanışma kurumları ile eğitim ve sağlık hizmetleri yaratamaması nedeniyle, şeyhlerin halk üzerindeki ezici etkisi kırılamamıştır. Aksine bu kişilerin halkın gözünde değer kazandığı ve temsil ettikleri kurumlaşmanın daha da güçlendiği sürgün gecikmelerinin "yeni ağalar yarattığı" yine "1945 yılından sonra çok partili demokratik düzen içinde genel oya dayanan bu sistemin şeyh ve aşiret reislerine, halk ile politikacılar yönüyle itibar kazandırdığı, bu itibarı güçlü olmanın bir yansıması şeklinde halka hissettirerek egemen durumlarını daha kolay sürdürebildikleri"[32] belirtilmektedir.

Planlı dönemde çok şey değişmemiştir. 1973 yılında 200 dönümün üstünde toprağı olanların sayısının, toplam hanelerin yüzde 44'ü dolayında ve toplam toprağın % 30'una sahip bulunduğu bilinmektedir. Ağalar parçalanan toprakları ken-

(x) Arazi Kanunu ve Osmanlı Toprak Rejimi için bkz. Halil Cin (1978) **Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması**, Kültür Bak. Yayını. Ankara.

29 Bilal Eryılmaz (1990); **Osmanlı Devletinde Gayri Müslim Teb'anın Yönetimi**, İstanbul, s. 188-189.

30 İsmail Beşikçi (1970) **Doğu Anadolu'nun Düzeni**, İkinci Baskı, Ankara, s. 87.

31 Mustafa Sönmez (1990), **Doğu Anadolu'nun Hikayesi, Ekonomik ve Sosyal Tarih**, Ankara, s. 86-88.

32 Beşikçi, age., s. 31; 1930'lu yıllarda Kürtlere karşı takınılan sert tutum için bkz: Mehmet Ali Birand (1992) APO ve PKK, 7. Baskı, Milliyet Yayınları, İstanbul, s. 55,56.

Genel olarak değerlendirildiğinde ülkemizde gelir bölüşümü eşitsizliği sorunu; temelde; emek ya da tarımda küçük sermaye artı emekle çalışmanın fakirlik sınırında yaşamayla eş anlamlı olmasından kaynaklanmaktadır. 1980'li yılların sonu ve 1990'lı yılların başında sergilenen bu tablo 1978 öncesi köy-kent bölüşüm eşitsizliğinden farklıdır. Çünkü çalışma değerlendirilmez iken, faiz gelirleri ve rantlar aylık sermaye olarak değerlendirilmektedir. Bu genel olguya bölgesel özellik olarak etnik farklılıklar eklendiğinde sorun boyutları genişlemektedir.[41]

1980'li yıllarda işsiz sayısı 2.8 milyondur ve faal nüfusun % 60'ı geleneksel istihdam biçimlerinde çok düşük kişi başına reel gelirle çalışmaktadır. 1989 yılında yukarıda belirtildiği gibi büyüme hızında görülen düşme istihdam ve işsizliği olumsuz etkilemiştir. Sivil istihdam % 1.1 büyüme hızı ile 16 milyon 733 bine, işsizlik oranı da % 9.8'den % 10.4'e yükselmiştir. 1990 yılı için ise işsizliğin % 10.5'e yükseleceği[42] tahmin edilmiştir.

1990'lı yıllara geldiğimizde tarımda istihdam edilen nüfusun pek azalmadığı, 1970'den 1991'e tarımda istihdam edilen nüfusun oranının yüzde 70.2'den yüzde 48'e düşerken sanayi için bu değerlerin % 10.2'den yüzde 15.7'ye yükselme biçiminde gerçekleştiği belirtilmektedir.[43] Buna göre 1970-1991 yılları arasında 22.2 puan azalmasına karşılık ülkemiz 1990 nüfus sayımı geçici sonuçlarına göre 56.969.109 nüfusuyla hâlâ tarım ülkesi olma özelliğini sürdürmektedir. Aşağıdaki tabloda bu husus görülmektedir.

Tablo 12 — Türkiye'de Sektörel İstihdamın Dağılımı

Yıllar	Tarım	Sanayi	Hizmet
1970	70.2	10.2	19.6
1975	65.1	11.5	23.4
1980	62.5	11.6	25.9
1985	58.8	12.9	28.3
1990	49.6	14.1	36.3
1991	48.0	15.7	36.3

Kaynak : TOBB Çalışmaları, 2 Ekim 1992 tarihli İst. Tic. Gazetesi, s. 6.

1989 yılında kırsal kesimde yaşayanlar % 40.4'e gerilerken, kentlerde yaşayanların oranı % 59.6'ya yükselmiştir. Ancak istihdam yönüyle kırsal kesim ağırlığını korumaktadır. Buna göre, kırsal kesimden göçlerin devam edeceğini söylemek mümkündür. Tarımdaki fakirliğin ikinci kaynağının topraksız haneler olduğunu burada tekrar hatırlatalım.

41 Gülten Kazgan vd. (1992); **Türkiye'de Gelir Bölüşümünü Bozan Etkenler ve İyileştirilmesine İlişkin Politikalar**, Ekonomik ve Sosyal Çözüm Önerileri Dizisi, TOBB Yayını, Ankara, s. 2-3, 42.

42 2 Ekim 1992 (İstanbul Ticaret Gazetesi) s. 3 ve 6. (TOBB Çalışmaları)

43 İktisadi Rapor [illegible] Yayını, Ankara, s. 154.

Netice olarak, ekonomik krizi ileri sürerek yönetime karşı gelmek değil, kalkınma çabalarını hızlandırmak ve katkıda bulunmak Türk kamuoyunun tercihi olmaktadır. Başka bir ifadeyle ekonomik sorunlar ülkenin tümünde mevcuttur ve bize göre Güneydoğu Anadolu Bölgesi için iyi bir kalkan ve suistimal vasıtası olarak kullanılmaktadır. Ekonomik yetersizlik önemli bir sorundur ancak bölgede huzursuzluğu tek başına açıklamaktan uzaktır.

7.2.2. Yatırımlar Yönüyle Güneydoğu Anadolu

Bölgelerarası gelişmişlik farklarının giderilmesi için teşvik tedbirleri önemli bir ekonomik uygulama olarak görülmektedir. 1989 yılında verilen teşvikler bölge itibarıyla değerlendirildiğinde Marmara Bölgesi % 41.2 ile en yüksek payı alırken, Doğu Anadolu Bölgesi % 3.9 ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi ise % 8.2 pay almıştır.[44] Buna göre kalkınmada öncelikli yörelerin teşvik tedbirlerinden daha fazla yararlandırılması ve istisnai teşviklerin getirilmesi önerilmektedir.

Çok ortaklı şirketlerin kurulma yerleri incelendiğinde, 325 çok ortaklı şirketin 40'ı yani % 12.3'ünün Doğu İllerinde kurulduğu bunlardan 24'ünün faal, 16'sının ise yatırım aşamasında olduğu belirtilmektedir. Güneydoğu'da ise şirketlerden 2/3'ünün 1984 yılına kadar işletmeye geçmiş olmasına rağmen Kars ve Erzincan başta olmak üzere diğer Doğu illerinde 40 şirketten 6'sının yatırımlarını tamamlayamadığı belirtilmekte, neden olarak da Doğu'daki çok ortaklı şirketlerin 1977'de girilen kriz ve 1980'li yıllarda "anti-kamucu" yaklaşım[45] gösterilmektedir.

Yine bölgesel gelişme için önerilen organize sanayi bölge uygulamasına Güneydoğu Anadolu'da girişilmiştir. Ancak Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde kurulmuş ve "çeşitli nedenlerle" ve istenilen nitelikte üretimde bulunamayan kamu ve özel kesime ait sanayi tesislerinin verimli işler hale gelmesi için gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir. Nitekim 1976 yılında kararnamesi çıkmış olan Ağrı, Diyarbakır,Erzincan, Kahramanmaraş, Şanlıurfa ve Van gibi bölgelerde Organize Sanayi Bölgesi çalışması olmadığı görülmektedir.[46] Başarısızlık büyük ölçüde, Fonlar Yönetmeliğine göre teşekkül ettirilen "Müteşebbis Teşekkül"ün hukuki statüsünün bulunmamasının, işlemlerin yavaş yürümesi, gecikmesi ve kontrol edilmemesine yol açması nedenine bağlanmaktadır. Ayrıca süresinde bitirilmeyen projelerin maliyetleri yükseltmesi, yer seçimi ihtiyaçları, kamulaştırma işlemleri teknik sorunlar olarak önem kazanmaktadır.

Teşviklerin yetersizliği ve başarısızlığın nedenleri sıralanırken genelde resmi kayıtlarda yer almayan bir başka olgu, son günlerde kamuoyunu meşgul etmektedir. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin yarım kalan yatırımlar, geri dönmeyen teşvik ve krediler ile batan işletmeler açısından "yatırım çöplüğüne" dönüştüğü

44 Sönmez, age., s. 185.

45 Mahmud Özdemir (1990); **Türkiye'de Organize Sanayi Bölgeleri**, TOBB Yayını, Ankara, s. 28.

46 age., s. 18

basın yayın araçlarının haberlerinde yer almaktadır.[47] Buna göre devlet bölgede yatırım için verdiği teşvik ve kredilerin % 80'ini geri alamazken, kendi kuruluşlarında batık duruma geçmesiyle trilyonluk zarar içine düşmüştür. Doğu ve Güneydoğu'da yarım kalan tesislerin sayısı 233 olarak belirlenmiştir. Bunlardan 131'i özel sektöre, 102'si kamuya ait görülmektedir. Bölgede et, yem ve süt üzerine dayalı sanayileşmenin krizde olduğu Türkiye Süt Endüstrisi Kurumuna ait 19, Et ve Balık Kurumu'na 17, Yem Sanayii'ne ait 16 tesisin yeni kaynak aktarımlarına ihtiyaçları bulunduğu açıklanmaktadır. Kamu tesisleri için kuraklık ve benzeri nedenler ileri sürülürken özel sektör yatırımları için kredilerin alındığı mekan için kullanılmadığı[48] subasman seviyesine göstermelik olarak getirilip bırakıldığı anlaşılmaktadır.

8. Ekonomik Başarısızlığın Nedenindeki Temel Faktörler ve Yerel Çıkarlarda Tatminsizlik

Ülkemizin batı bölgesi sanayileşmeye dayalı, doğu bölgesi ise tarıma dayalı sosyo-ekonomik yapıya sahiptir. Başka bir ifade ile batıdaki sosyo-ekonomik gelişme süreci sanayileşme, kentleşme ve yığılma ekonomileri ile bütünleşebilmekte buna karşılık doğuda tarıma dayalı gelişme sürecinde bu bütünleşme gerçekleşememektedir.[49]

Kalkınma düzeyi farklılıkları, bölgesel gelişme sorununu giderek ön plana çıkarmaktadır. Bu istenmeyen farklılıklar bir yönüyle yatırım kararlarından etkilenmektedir. Gerçekten de ülkemizde, Doğu Anadolu'da gerçekleştirilen tasarrufların çoğunlukla batı bölgelerine aktarıldığı belirtilmektedir.[50] Oysa kalkınma için Doğu Anadolu'da elde edilen tasarrufların bölgedeki yatırımlara harcanması, ekonomik erozyonun önlenmesi açısından önemli görülmektedir. Buna karşılık özel sektör yapı itibarıyla kâr amacıyla çalıştığından kısa vadede yüksek hasıla beklemekte ve tercihlerini daha çok ticari faaliyetlerde yoğunlaştırmaktadır. Bu nedenle ne kadar özendirici kredi ya da vergi politikası oluşturulsa da genelde sanayi yatırımlarını tercih etmeyen özel sektör yatırımlarının büyük ticari kentlere kaçması engellenememektedir.

Ticari aktivite yetersizliğinin yanısıra, topraksız ailelerin çokluğu veya toprağa rağmen yeterli derecede verim alınamaması, kan davası, kentin cazibesi ve güvenlik faktörleri nedeniyle de göçler devam etmektedir. Başka bir ifadeyle ister nitelikli ister niteliksiz olsun işgücünün iktisadi erozyonu önlenememektedir.[51]

47 28 Ekim 1992 tarihli Cumhuriyet Gazetesi, s. 3.
48 Benzer görüş için bkz. GAP, Ekonomik Kalkınma Ajansı Modeli, s. 5-2.
49 Erkan, a.g.e., s. 199.
50 a.g.e., s. 53.
51 "...çoğu kez siyasi partilerin yönetici kadrosuna giren Doğu'nun egemenlerinin milletvekili seçildiklerinde devlet rantlarından istifade ederek Batı'da serpilip geliştiği" fikrini destekleyen örnekler için bkz. Sönmez; a.g.e., s. 226-230.

Ziraatle uğraşan ailelerin % 70'i aynı zamanda hayvancılıkla da uğraşmaktadır. Hayvan satın alma taleplerinin yüksek olmasına rağmen bölge için teşkilatlanmış bir dış ticaret planlamasının bulunmaması, kaçak ihracata neden olarak[52] gösterilmektedir. Kaçakçılık büyük bir hızla ihtisaslaşarak devam etmektedir ve sınıfsal temellere dayanmaktadır.[53] Bu durumu ortadan kaldırmak için hayvan ürünlerine dayanan sanayi kollarının geliştirilmesi yanında ihracat politikasının gözden geçirilmesi ve yöneticilik performansının ihmal edilmemesi yerine olacaktır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da güvenlik dışında alınması gereken önlemleri ele alan hükümete, DPT tarafından hazırlanan bölge yatırımlarına ilişkin raporda[54] aşağıdaki öneriler yer almaktadır.

Gelişme Kutbu Yaklaşımı : Erzurum, Elazığ, Van, Şanlıurfa, Gaziantep ve Diyarbakır ile kısmen Malatya'nın birer fonksiyonel bölge merkezi niteliği gösterdiği ve alt kademelere hizmet sunan bu illerin yatırım, istihdam ve sosyal yaşam açısından birer cazibe merkezi veya gelişme kutbu olarak değerlendirilmesi gerekliliği belirtilmektedir. Yatırım ve teşviklerin bu illerde yoğunlaştırılmasının çekim gücünü artıracağı düşünülmektedir. Başka bir ifadeyle, pazar ilişkileri, mal ve hizmet akımları nedeniyle yatırımların sosyal ve ekonomik kârlılığı artacaktır. Seçilmiş bu iller yerine tüm bölge illerine aynı anda kaynak tahsisine yönelmek, hammadde ve imar gücü kaynaklarında etkinsizlik veya israfa yol açabilecektir. Ayrıca yatırımlarda danışmanlık hizmetini yürütecek kurumsal düzenlemeler önerilmektedir.

Kalkınmada Öncelikli Yöreler (KÖY) Kapsamının Genişlemesi

Kalkınmada öncelikli iller sayısının 35 ve bunun ülke yüzölçümünün % 40'ına yakın bir alanı kapsadığı ifade edilen raporda, bu büyüklükteki bir alanın kaynak tahsisi ve kullanma politikalarında öncelik belirlemelerinde çok geniş ölçekli olmasının verimsizlik yarattığına değinilmektedir. Oysa zaman içinde gelişme gösteren iller, bir bakıma mükafatlandırılarak teşvik edilirse daha akılcı bir politika izlenmiş olacaktır.

Yeni Proje Teklifleri

Raporun 1992 yılında programa alınan "projeler" başlığı altında düzenlenen bölümünde, 121 yeni projenin Doğu ve Güneydoğu illerinde gerçekleştirilmesinin planlandığı anlaşılmaktadır. Bu projelerin 1 trilyon 270 milyar TL. tutarında olduğu 1992 yılı için 519 milyar lira ödenek ayrıldığı belirtilmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, bu teklifler kendi içinde tutarlı ve yerinde bir siyasadır. Bununla beraber, yukarıdaki bölümlerde de değinildiği gibi bu pro-

52 Erkal, a.g.e., s. 209.
53 Beşikçi, a.g.e., s. 199.
54 Bkz. 2 Ekim 1992 tarihli, İstanbul Ticaret Gazetesi.

jeler bize göre bir bakıma "toplumsal fedakârlık" kapsamında değerlendirildiğinden, "mali sömürünün" olmaması için amaçlanan faaliyetin başlamasına kadar kontrol ve daha sonraki dönemlerde de danışmanlık gibi destek hizmetlerinin verilmesi gerekliliği düşünülmektedir.

Benzer endişeleri ve ortaya çıkan olumsuzlukları yaşayan gelişmiş ülkelerde kurumsal yönde çalışmalar geliştirilmektedir. Bu konuda ülkemizde de Bölgesel Kalkınma Ajansı adıyla, bir kurumsal düzenleme önerilmektedir.

"Merkezi hükümetlerden bağımsız bir idari yapıda sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik şartlarını geliştirip canlandırmak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini tamamen veya kısmen kurumun finanse ettiği bir kuruluş olarak tanımlanan "Bölgesel Ekonomik Ajansı"nın amacının çeşitli hizmetler vererek bölgedeki ekonomiyi canlandırmak, istihdamı artırmak, bölge halkının kalkınmaya iştirakini ve kalkınmadan yararlanmasını sağlamak olduğu"[55] belirtilmektedir.

Devletin, kalkınmanın tüm yönleriyle etkinlikle ilgilenememesi nedeniyle, sanayi merkezleri kurulması, tesislerin kiralanması, teknik yardım ve danışmanlık gibi hizmetlerin kamu kuruluşu niteliğindeki ajanslar tarafından sunulması yöntemi hemen her ülkede[56] uygulanmaktadır.

Bize göre de GAP bölgesindeki hedefleri gerçekleştirecek Ekonomik Kalkınma Ajansı modellerinin geliştirilmesi yerinde olacaktır. Süre sınırlandırmasına sahip GAP idaresinin süre ileride uzatılsa merkeziyetçi konumu nedenine de bağlı olarak optimum işlevsel etkinlik sağlayabileceği görüşünü taşımaktayız.

9. Politik - Çatışmacı Sorunlar

Ülkemizde Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yoğun olmak üzere terör hareketleri 1970'li yıllardan bu yana artarak devam etmektedir 1980 yılından sonraki dönemde kamuoyu bu konuda daha fazla aydınlatılmaya çalışılmıştır. Buna göre, bağımsız bir devlet kurma amacına dayalı tüm faaliyetlerin çeşitli örgütler vasıtasıyla uluslararası platformda dünya kamuoyunu etkileyecek bir şekilde daima canlı tutulmak istendiği ayrıca bölücü örgüt mensuplarının komşu ülkelerde ve özellikle Suriye'de uygun destek ve faaliyet ortamı bulabildiği belirtilmektedir.[57]

Tarih içinde de, doğal kaynakların kullanımı için çıkar ilişkileri içinde çeşitli manevralar çevrilmemiş değildir. Sevr andlaşmasının Kürtlere ilişkin 62 ve 64. maddeleri Kürtlere bağımsız devlet kurma hakkı tanımaktaydı. Güvence veren devletler ise, İngiliz, Fransız ve İtalyan Hükümetleriydi. 64 üncü maddeye göre,

55 GAP Ekonomik Kalkınma Ajansı Model Etüdü (1991); a.g.r., s. 3.6-3.7.

56 Bkz. a.g.r., s. 3.7-3.12.

57 Türkiye'de Anarşi ve Terör'ün Sebepleri ve Hedefleri (1986) YÖK Merkez Binasında Verilen Konferanslar, Ankara, s. 104; Türkiye'nin Suriye'ye karşı kozunun Fırat'ın suları, Suriye'nin de PKK olduğu görüşü için bkz. Birand, a.g.e., s. 252.

Kürtler, "Türkiye'den bağımsız olmak istediklerini kanıtlayarak Milletler Cemiyetine başvururlar ve Konsey, Kürt nüfusunun bağımsız bir devlet kurma yeteneğine sahip olduğu görüşüne varırsa o zaman Kürt devleti kurulacaktır"[58] hükmünün geçerliliğini sağlamak için Sevr Barışı hükümete 10 Ağustos 1920'de imzalatılmıştı ancak sonuçlanmadı.

10 Ocak 1921'de esasına dokunulmadan küçük değişikliklerle hazırlanan aynı metin Ankara Hükümetine 23 Şubat - 12 Mart 1921 Londra Konferansı'nda tekrar kabul ettirilmek istenmiş[59] ve bilindiği gibi başarısızlığa uğramıştır.

Hukuki platformda başarısızlıklara rağmen, bölücü unsurların sürdürdükleri yoğun faaliyetler ülke içinde ve dışında etkili olmamış değildir. 1978-79 yıllarında Ağrı, Diyarbakır, Kars, Mardin ve Tunceli Eğitim Enstitüleri, bölücülük faaliyetlerinin yoğunlaştığı okullar olarak görülerek[60] bir müddet kapatılmıştır.

Bölücü unsurlar, bir taraftan Avrupa ve Amerika Birleşik Devletlerinde kültür, öğrenci ve işçi derneklerini etkileyerek kamuoyunu faaliyete geçirirken, diğer taraftan ayaklanma ve silahlı direnişlerle özellikle Doğu ve Güneydoğu bölgelerimizde yaşayan vatandaşlarımızdan destek sağlamaya ve halkı ekonomik ve psikolojik olarak baskı altına almaya yönelmektedir. Bu çatışmaların nedeni etnik farklılıktan çok ülkemizin stratejik önemine bağlanmaktadır. Bu resmi yorum önemli bir tespittir, ancak politik çatışmacı sorunu tüm yönleriyle şüphesiz açıklamamaktadır.

Gerçekten de etnik parçalanma ve mezhep kavgalarının esasını "böl ve yönet" politikasının oluşturduğu bilinmektedir. Orta Doğu'da güçlü ve lider bir Türkiye arzu edilmediğinden iç huzur ve istikrarın bozulması için hemen her konunun işlenerek sosyo-ekonomik kalkınmanın geciktirilmesi senaryoları sürekli sahneye konmaktadır.[61] Bize göre "etnik farklılık" kalkanı ardında sürdürülen kültürel zorlamanın asıl nedeni budur. Oysa ırk ayırımına dayanan bir kast sistemi ne Osmanlı ne de tarihte Türkiye Cumhuriyetinde mevcut değildir. Aslında

58 1920'li yıllarda kurulması düşünülen Kürt devleti hakkında bkz. Uğur Mumcu, Cumhuriyet Gazetesi, (30 Mart 1990); İngiliz koruması altında bir Kürt devleti kurulması konusundaki gizli anlaşma ve raporlar için bkz: Uğur Mumcu (1991); Kürt - İslam Ayaklanması, 1919-1925, Üçüncü Baskı, Ankara, s. 22-25.

59 Fahir Armaoğlu (1991); 20. Yüzyıl Siyasi Tarihi (1914-1980) Cilt. I, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları Ankara, s. 311-313, 318.

60 Türkiye'de Anarşi ve Terör'ün .. agk., s. 102.

61 Dünya'da toplam 240 terör örgütü bulunduğu ve bunun 38'inin Türkiye'de faaliyet gösterdiği, amaçlarının: Ortadoğu petrollerini kontrol etmek sıcak denizlere inmek, Kars, Ardahan ve Boğazları ele geçirmek, İstanbul'u içine alan bir ülke kurmak, Hatay'ı kendi toprakları içine dahil etmek olduğu ve Terör'ün komşu ülkelerce desteklendiği belirtilmektedir; Basınımızda Terör ve Anarşi Üzerine Düşünceler (1990); Kemalist Atılım Birliği Yayını, No: 6, Ankara'dan 24 Şubat 1990 tarihli Hürriyet Gazetesi; PKK terör örgütünün Lübnan ve Suriye denetiminde olan Bekaa Vadisinde, Pakistan ve İran'dan temin ettiği baz morfini, laboratuvarlarda eroine dönüştürerek deniz yoluyla, Avrupa ülkelerine sevk ettiği ve maddi gücünü bu yolla elde ettiği, Osman Öcalan'ın da eroin imalathanesi bulunduğu belirtilmektedir: PKK'nın Uyuşturucu Hattı, Saygı Öztürk, Dizi, 21 Kasım Hürriyet.

Doğu ve Güneydoğu bölgesinin sahip olduğu özerk yapının savunularak devam ettirilmesi görüşü, bu temellere dayanılarak ileri sürülmektedir.[62] Ancak Osmanlı Devletinin bütünlüğü içinde korunduğu gözardı edilmektedir.

Özetle, Avrupalıların Türkiye'yi paylaşmak ya da kontrol edebilecekleri gruplara bölgesel çıkarları için destek sağlama politikaları yeni bir olgu değildir. Bu nedenle de "ekonomik güç" ve "milli siyasette birlik" sağlanmadıkça[63], her fırsatta kullanılarak sürdürülecektir. Son olarak Ekim 1992 başlarında Güneydoğu Anadolu'da asker ve halkımızın teröristlerce katledilmesinin önüne geçmek ve güvenliği sağlamak üzere askeri güçlerimiz harekete geçmiş ve milyarlarca lira harcama yapmıştır.[64] Sonuçta ülkede güvenlik şüphesiz sağlanacaktır ancak dış nedenler ortadan kalkmasa da yurt içinde mazeret gösterilebilecek "nedenlerin" giderilmemesi halinde bize göre değişen pek fazla birşey olmayacaktır.[65] Nitekim komşu ülke topraklarında (özellikle Irak) teröristlere yer gösterilerek siyasi faaliyetlerini sürdürebilme kolaylıklarının sağlanması ve ülkemiz açısından devlet destekli dış kontrolun gerçekleşememesinin tartışmaları sürmektedir.[66]

10. Sonuç ve Öneriler

Ulaşabildiğimiz kayda girmiş rapor ve araştırmalar dikkate alındığında, tek kelimeyle devlet eliyle "Güneydoğu Anadolu İhmal Edilmiştir" yargısına varmak mümkün görülmemektedir. Göreli olarak gelişmemiş bir bölge değerlendirilmesi doğrudur. Ancak bu gelişmemişlikte a) Türk ekonomisinin

62 Mustafa Kemal'e göre; ulusal sınırlarımız içinde Kürt öğeler Türklerle içiçe yaşamakta ve ancak sınırlı yerlerde yoğun bulunduklarından Kürtlük adına bir sınır çizmek Türkiye'yi mahfetmek olacaktır. Ancak dış ve iç siyaset, dinsel, adli ve askeri işler dışında il düzeyinde "bir çeşit özerklikten" bahsedilebilir: Mumcu (1991); a.g.e., s. 48-49, bu anlamdaki özerklik bize göre günümüz yerel yönetimlerinin sahip olduğu bir "yerel özerklik"tir. Kentsel hizmetlerin yerine getirilmesine izin veren bu görüş günümüzde de geçerlidir. Gerçekten de atamayla geldiğinden Vali hariç, il genel meclisleri ve belediye yönetimlerinin yerel halkın iradesiyle seçildiğini burada hatırlatmak yerinde olacaktır; Mumcu'nun özerkliğin anlatımındaki ince ayırıma çektiği dikkat; Birand'ın kitabında yer almamakta sadece "özerk" anlatımı geçmektedir. Şüphesiz bu da yorum farklılığı yaratabilecektir; bkz: Biránd, a.g.e., s. 53.

63 Teröristlerin saldırılarını kınamak ve şehit edilen polislerin cenazesine katılmak amacıyla 10 bin kişi İstanbul'da birlik ve beraberlik için yürüyerek tepkilerini dile getirmişlerdir: 20 Kasım 1992 **Yeni Asır**; Batı'nın Türkiye'ye karşı sürekli "Kürt kartı' kullandığı yorumu için bkz: Birand, a.g.e., s. 185.

64 Milli Savunma Bakanı Nevzat Ayaz, sınır ötesi harekatın faturasının 400 milyar (?) lira olduğunu belirtmiştir: 8 Kasım 1992 tarihli **Hürriyet Gazetesi**.

65 Cumhurbaşkanı Turgut Özal; iktidar ve muhalefetin Güneydoğu için bir proje üretmediğini, "böyle giderse Güneydoğu'daki ateşin devam edeceğini, bu yöreye yönelik proje ve yatırımların gerçekleştirilmesi gerekliliğini belirtmiştir: 12 Kasım 1992 **Hürriyet**.

66 SHOW TV'de Osman Öcalan'la yapılan röportajın yayınlandığı 32'inci Gün programında, Öcalan'ın teslim olmadığı gibi PKK'nın da silahlarını teslim etmediği, Kuzey Irak'ta kendilerine gösterilen alanda faaliyetlerini sürdürecekleri, haberine ilk tepki Genelkurmay Başkanı Orgeneral Doğan Güreş'ten gelmiş ve bilgi aktarımının senaryo olduğu ileri sürülerek mahkemeye müracaat edileceği açıklanmıştır: 20 Kasım 1992 **Hürriyet**, buna karşılık Programın yapımcısı iddiaları reddederek delilleri ilgililerin bilgisine sunmuş: 21 Kasım 1992 **Hürriyet**; bu arada Başbakan Demirel ise, "PKK'nın Suriye ve İran'da silahlı bir güç olarak bulunabileceğini sanmadığını" (17 Kasım 1992, **Hürriyet**) belirtirken, diğer taraftan bu tür haberlerle halkın morâlini bozmaya yönelik faaliyetlerin hoş karşılanamayacağını ifade etmiştir.

sürekli dar boğazlara girmesi nedeniyle, hızlı kalkınma endişesi içinde iklim, doğal kaynaklar ve ekonomik avantajları iyi konumda olan bölgelere yönelme, b) gerek bölgede gerekse ülkedeki çıkar ve baskı gruplarının bu yönelmedeki payı, c) kamu yönetiminin istikrarlı ve planlı bir çalışma sisteminden yoksunluğu, d) yetenekli yöneticilerden faydalanma yollarının yeni yeni keşfi, e) sınırdışı bölgelerden gelen kışkırtmalar, f) siyasi tarih eğitimde milli siyasetin "komşular güdenir" endişesiyle oluşturulmaması, g) liberal ekonomi politikasının yanlış yorumlanarak ne pahasına olursa olsun sınırsız kazanç zannedilmesi, h) herşeyden önemlisi kollektif çalışma ile işbirliğinin ülkemizde nedense uygulanamaması, ı) hazırlıksızlıktan kaynaklanan kararsızlık gibi faktörler başarısızlığa "emin adımlarla" yaklaşmamıza yol açmaktadır.

Başta eğitim olmak üzere insanın çağdaş hizmetlerden yararlanması veya onu kullanması anlamında değerlendirdiğimiz "insan hakları" veya "insana saygı" faktörünü tüm yönleriyle çalıştıramadığımızda gelişmemişliğin doğu bölgelerimizden dalga dalga bütün ülkeyi sarsacağını söylemekle kahinlik etmiş olmayız. Gözlemlediğiniz olumsuz gelişmeye örnek en önemli gösterge, devlet otoritesinin gözü önünde kamu ve özel mülkiyete ait arazilerin hukuk dışı istilalarıdır.

Öneriler

1) Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki illeri, sosyal kültürel ve iktisadi yönleriyle benzer olduğundan bir bütün olarak değerlendirmek gerekir.

2) Tarım içi bölüşümde eşitsizlik ortadan kaldırmak için toprak reformu gereklidir. Güneydoğu Anadolu'da ekonomik sorunların yöresel reformla çözümü siyasal-sosyal huzursuzluklara da çare olabilecektir. Ancak toprağın yeniden dağılımı politikasında sulu tarımın hedeflendiği bölgede, toprakların tarım dışı üretim faaliyetleri için kullanılması arazi kullanım kararlarıyla önlenmelidir. Toprak reformu günümüz koşullarında belirli bir ideolojinin istismarı olmaktan çoktan çıkmıştır.

3) Dağınık köylerin bir cazibe merkezi etrafında toplanarak köy sayısının azaltılması, kırsal alanda da sağlık ocakları, kooperatif ve kendi halinde bırakılmamış eğitim kurumlarının altyapı ve üst yapı donatımlarıyla birlikte tamamlanmaları bölgesel gelişme açısından gereklidir.

4) GAP Projesinin, tüm yönleriyle tamamlanmış bölgesel gelişme yaklaşımına oturtulması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle proje; bölgesel büyüme, istikrara yönelik kurumsallaşma ve bölgelerarası dengeyi sağlayıcı politikalarla birlikte ele alınmalıdır.

5) Türkiye'nin bir gelişme kaynağı olarak değerlendirdiği GAP'ın, fiyat etkilerinin gözönüne alınması, GAP'ın yaratacağı verim artışından tarım üreticilerinin nasıl yararlandırılacağı konusunun programlandırılması gerekmektedir.

7. Neden Güneydoğu Anadolu Önceliği

Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki insan toplulukları, dışa kapalı kendi yağıyla kavrulan, homojen, gelenekçi, dayanışma özelliğine sahiptir. Hakim iktisadi faaliyet şekli ziraat ve hayvancılıktır.[24]

Bölgede, geri kalmış, gelenekçi, toplumsal yapılanma özelliğini güçlendiren düşük gelir ve refah koşullarına sahip olması, öncelikle giderilmesi gereken bir sorun olarak kabul edilmektedir. Bölgedeki sosyo-ekonomik yapıya geçmeden önce tarihteki konumu üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır.

7.1. Tarihte Güneydoğu Anadolu

Anadolu'nun tarihi incelendiğinde batı kadar doğu bölgelerinde de büyük kent harabeleri, yollar, köprüler, hanlar veya uygarlığın izleri dikkati çekmektedir. Ancak bu uygarlıklar, sanayi devriminin başlamasıyla 18 inci yüzyıla kadar gelmekte Osmanlı İmparatorluğunun gerilemesiyle geri kalmışlık, derece farklılıklarıyla hemen her bölgede ortaya çıkmaktadır.

17 nci ve 18 inci yüzyılda Batı'da sanayileşme hareketi hızlı bir gelişim gösterirken Anadolu'nun içine girdiği karışıklık dönemi kırsal ve kentsel nüfusta gerilemeye neden olmuş, Anadolu gelişen dünyaya pek ayak uyduramamıştır.

19 uncu yüzyıl, Anadolu için tekrar bir nüfus büyümesi dönemidir. Nüfusu 11.5 milyona yükselmiş, 16 ncı yüzyılda içe yönelik kentsel dağılımı 19 uncu yüzyılda gelişen dışa bağımlı ticaret şekli ile dışa yönelik hale gelmiş, İstanbul'un 19 uncu yüzyıl başında 350.000'e kadar düşen nüfusu, 19 uncu yüzyıl sonunda 1.000.000'u aşmıştır.[25] Bu dönemde Mersin, İzmir, Trabzon gibi liman kentleri hızlı bir gelişme gösterirken, başta Aydın ve Tokat olmak üzere Orta Anadolu ve Doğu Anadolu'daki birçok kent mevcut nüfusunu koruyamamış ve eskisinin de gerisine düşmüştür.[26] Doğu ve Güneydoğu Anadolu yerleşimlerinin önemlerinin azalarak gerilemesine karşılık batıda özellikle liman kentlerinin gelişerek canlanması[27] bölgelerarası dengesizliklerin ortaya çıkmasında gerekli şartları oluşturmaya başlamıştır.

Kürtler hayatımıza Yavuz Sultan Selim döneminde 1515'te Çaldıran Savaşından sonra girmiştir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu tarih içinde bir bakıma özerk yapıya sahiptir. Doğu Anadolu'da Osmanlı toprak sistemi olan tımar uygulamasına gidilmemiş ve bu bölgeye, "tampon bölge" işlevi yüklетilmiştir.[28] Sened-i İttifakla, 1807 tarihinde yöresel derebeylerin otoritesi kanunla tanınmıştır.

24 Bu konuda bkz. Ahmet Özer (1990); **Güneydoğu Anadolu ve GAP Gerçeği**, Ankara, s. 34-35.

25 İlhan Tekeli (1982); "**Tarihte Anadolu'da Kentsel Yaşam**" Türkiye'de Kentleşme Yazıları, Ankara, s. 32-33.

26 Yıldızhan Yayla (1977); "**Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu**" Onar Armağanı, İÜİİBF, İstanbul, s. 980.

27 Zerrin Toprak (1988); a.g.e., s. 105-106.

28 Tarihçiler, Osmanlı toprak düzeninin dayandığı tımar sisteminin Doğu-Güneydoğu Anadolu bölgesinde kurulamaması, bunun yerine yurtluk-ocaklık sisteminin yerleştirilmesinin bugünkü ağalık müessesesinin kaynağını oluşturduğunu belirtmektedirler; Mustafa Akdağ (1959); **Türkiye'nin İktisadî ve İçtimaî Tarihi**, Ankara, s. 44.

1858 yılında yürürlüğe giren Arazi Kanunnamesi ile (x) Doğu'nun toprak ağaları ucuz fiyatlarla Devletten miri arazileri satın almışlar, bu değişim de toprak mülkiyetinde bugün önemli bir sorun değerlendirmesine alınan eşitsizliğin temelini oluşturmuştur.

Osmanlı Hükümeti'nin Doğu Anadolu'daki Ermeni faaliyetlerine karşı bir tedbir olarak, 1890'da bölgedeki Kürt aşiretlerinden oluşan "Hamidiye Alayları" adıyla bir askeri teşkilat kurması, pek çok aşiret reisi ve ileri gelenlerin sultan II. Abdülhamit'i ziyaret ederek bağlılıklarını bildirmesi ve sultanın gelenlerin herbirine armağan ve nişanları vererek iltifat etmesi[29] derebeyliğin geniş çapta kökleşmesine neden olmuştur.

Osmanlı döneminde Kürt aşiretlerine topraklarını gönüllerince yönetme imkânı sağlanması ve işlerine karışılamaması, onlarla bütünleşmeme, etkilememe ve etkilenmeme gibi hukukla desteklenmiş bir gelenek yaratmış, bu koşullar altında Doğu-Güneydoğu Anadolu, feodal sistem olarak adlandırılan kendine özgü sosyo-ekonomik sistemini[30] sürdürebilmiştir. 1912 tarihli tarım sayımına göre, Güneydoğu Anadolu, Adana'dan sonra Anadolu'nun en eşitsiz toprak dağılımına sahip bölgesidir. Kırsal kesimdeki 1 milyon ailenin yüzde 95'inin topraklarının % 35'ine, yüzde 4'ünün toprakların yüzde 26'sına ve yüzde 1'inin ise toprakların % 39'una sahip olduğu[31] anlaşılmıştır.

Cumhuriyet döneminde, 1926, 1937 ve 1960 yıllarında ağa, aşiret reisi ve şeyhlerin sürgüne yollanmasına karşın, Devletin kredi ve sosyal dayanışma kurumları ile eğitim ve sağlık hizmetleri yaratamaması nedeniyle, şeyhlerin halk üzerindeki ezici etkisi kırılamamıştır. Aksine bu kişilerin halkın gözünde değer kazandığı ve temsil ettikleri kurumlaşmanın daha da güçlendiği sürgün gecikmelerinin "yeni ağalar yarattığı" yine "1945 yılından sonra çok partili demokratik düzen içinde genel oya dayanan bu sistemin şeyh ve aşiret reislerine, halk ile politikacılar yönüyle itibar kazandırdığı, bu itibarı güçlü olmanın bir yansıması şeklinde halka hissettirerek egemen durumlarını daha kolay sürdürebildikleri"[32] belirtilmektedir.

Planlı dönemde çok şey değişmemiştir. 1973 yılında 200 dönümün üstünde toprağı olanların sayısının, toplam hanelerin yüzde 44'ü dolayında ve toplam toprağın % 30'una sahip bulunduğu bilinmektedir. Ağalar parçalanan toprakları ken-

(x) Arazi Kanunu ve Osmanlı Toprak Rejimi için bkz. Halil Cin (1978) **Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması**, Kültür Bak. Yayını. Ankara.

29 Bilal Eryılmaz (1990); **Osmanlı Devletinde Gayri Müslim Teb'anın Yönetimi**, İstanbul, s. 188-189.

30 İsmail Beşikçi (1970) **Doğu Anadolu'nun Düzeni**, İkinci Baskı, Ankara, s. 87.

31 Mustafa Sönmez (1990), **Doğu Anadolu'nun Hikayesi, Ekonomik ve Sosyal Tarih**, Ankara, s. 86-88.

32 Beşikçi, age., s. 31; 1930'lu yıllarda Kürtlere karşı takınılan sert tutum için bkz: Mehmet Ali Birand (1992) **APO ve PKK**, 7. Baskı, Milliyet Yayınları, İstanbul, s. 55,56.

6) Bölge çeşitli dönemlerde terör ve şiddet hareketlerini yaşamaktadır. Stratejik önemi kadar, ülkeyi yıpratarak gelişmesinin engellenmesinde iyi bir araç olarak kullanılabilen ekonomik güçsüzlüğe ve ezilmişliğe (?) dayandırılan terör hareketlerine karşı, çok yönlü bir hedef-sistem planlama gereklidir. Yasa dışı güçler zaman zaman komşu ülkelere geçip orada kalabilmektedir. Bu potansiyel kabullenme, aile, akrabalık, aşiret ve tarikat ilişkileri kadar siyasi olarak da mevcuttur. Gizlenmek ve korunmanın kolay olduğu bu dağlık bölgede, askeri güç kullanılarak zaman zaman girişilen hareketler ancak "susturma" yönüyle değerlendirilebilir, kısa vadeli ve çözüme yönelik değildir. Başka bir ifadeyle ancak acil güvenlik açısından öneme sahiptir. Bu nedenle Türk hükümetlerinin halkı yanına çekecek önlemler alması gerekmektedir.

7) Türkiye için önemli bir proje hüviyetinde olan GAP, sadece ülkemiz sınırları içindeki sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmeyi sağlama açısından değerlendirilmemelidir. Başlangıç olarak Suriye, Irak, Ürdün ve Türkiye arasında eş güdümlü bir ekonomik proje yaratılabilirliği araştırılmalıdır. Akılcı bir işbirliğine ekonomik fayda kadar, güven faktörünün yerleşmesini destekleyecek sosyal fayda yönüyle de önemli bir strateji kimliği kazandırılabilir.

8) Bugüne kadarki uygulamalardaki başarısızlıkların nedenleri dikkate alınarak, GAP Bölgesindeki sağlık, eğitim, yatırım gibi öncelikli hedefleri gerçekleştirmek için hızlı, planlı ve verimli çalışma gücüne sahip Ajans uygulaması incelenmelidir.

9) Bölgede ayırımcılığı kolaylaştıracak eğitsel, kültürel farklılaştırmaya yöneltecek araçların kabulü değil, bütünleştirme yaklaşımı akılcı bir düzenleme olarak düşünülmektedir. Ayrıca bölge illerinden seçilen milletvekilleri, ülke halkının da hizmetinde olduklarını hatırlamalıdırlar. Bizim görüşümüz insanların bir arada barış içinde yaşamaları gerektiği ve bu fikre sahip çıkıp korumalarıdır.

HUKUK DEVLETİ

Dr. Erol ALPAR
As. Yük. İd. Mah. Üyesi

a. Genel Olarak[1]

Fransız ihtilâlini izleyen yıllarda Avrupa'da mutlak hükümdarlıkların yıkılmasına bağlı olarak "Polis Devleti" anlayışı zayıflamış ve verilen büyük mücadeleler sonunda yerini belli aşamalarda hukuk devletine bırakmıştır. Başka bir anlatımla "Mülk ve Polis Devlet"ten sonra üçüncü ve son aşama "Hukuk Devleti"dir. Ancak buna rağmen "Hukuk Devleti" ilkesinin tohumları çok eskilere dayandığı ve bir sürecin ulaştığı mutlu son olduğu, belki de egemenlerin gücünün yalnızca tanrısal buyruklarla sınırlandığı sanılan bir döneme ait İspanya'nın ünlü kralının sözleridir.

Hukuk Devleti egemenliğinin kişi ve soylardan uluslara geçtiği, kurumlar tarafından paylaşıldığı ve ortak kullanıldığı bir düzenin tanısı ise de; aslında en belirgin niteliği hukuk kurallarının, onu koyanlar da içinde olmak üzere her kişi ve kuruluşu bağlaması, kamusal yaşamda görev ve yetkili herkes ve her organın yargısal denetimi altında olmasıdır.[2]

İngilizce "rule of law" kavramının olduğu gibi çevirisi ile "yasanın kural olması" ya da "yasa kuralı" denilen "Hukuk Devleti' kavramının özünü "Hukuka bağlı Devlet" veya yönetim oluşturmaktadır. Hukukun ne olduğunu belirleme yetkisi de yargı yerlerinde olduğu için, son sözü yargı yerlerinin söylediği kabul edilen "Hukuk Devleti"nin temel ilkesini yargısal denetim oluşturmaktadır.

Çağdaş ve uygar düzenlerde çoğulcu demokrasinin ayrılmaz parçası ve temeli olan seçimlerin ve seçilmişlerin de yargının denetimi altında olması, "Hukuk Devleti"nde egemenliğin paylaşıldığı kurum ve organlar arasında bunlardan birinin diğerlerine üstünlüğünden söz edilmemesi ve yetkilerin işlevsel bir iş bölümüne göre kullanılmasının geçerli olmasına karşın, bu düzende "Yargı", hukukla özdeşleşmesi ve onun simgesi sayılması nedeniyle "Primus inter" yani "eşitler arasında önde gelen" konumundadır.

1 Gözübüyük A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, Oyak 1983, s. 19; Uroğlu Hamza, İdare Hukuku, Ankara 1985, s. 31; Duran Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982, s. 2-3; Giritli İsmet Bilgen Perles, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul, Ocak 1979, s. 9-15, Giritli İsmet-Akgüner Tayfun, İdare Hukuku Dersleri (Giriş) İstanbul 1985, s. 26-27; Balta T. Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1970, s. 6 (II); T. Bekir Balta, Kısa İdare, s. 59-60; Karatepe Şükrü, İdare Hukuku, İzmir 1986, s. 30; Özay, Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma, I, s. 9-13;

2 Özay, Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma I. s. 10.