

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'DA SOSYAL VE EKONOMİK ÖNCELİKLER

Ülkemiz için önemli bir sorun olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki durumun normalleşmesi ve kalkınmaya katkıda bulunacak sosyal ve ekonomik öncelikli politikalar ile ilgili bu araştırma, Dr. Orhan Kurmuş'un koordinatörlüğünde yürütülen üç bölümden oluşuyor.

Dr. Ayşe Kudat'ın yönettiği çalışma Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Yatırım Politikaları başlığını taşıyor, Prof. Dr. A. Halis Akder Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Tarım Politikaları bölümünü hazırladı. Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Sosyal Politikalar araştırması Prof. Dr. Çağlar Keyder'in yönetiminde yürütüldü.

Araştırma, kalkınma ile sosyal dinamikler arasındaki ilişkiyi ve bölgenin özel koşullarını dikkate alan, saha araştırmalarına dayalı bir yöntemle gerçekleştirilmiştir ve bu bölgedeki önceliklerin tespiti amacıyla hizmet etmektedir.

Toplum temelli kalkınma ve sosyal politikalar alanında atılacak adımların, devlet-vatandaş ilişkisinin ve bölgede insan kaynaklarının güçlendirilmesine katkıda bulunacağına inanıyoruz.



TESEV



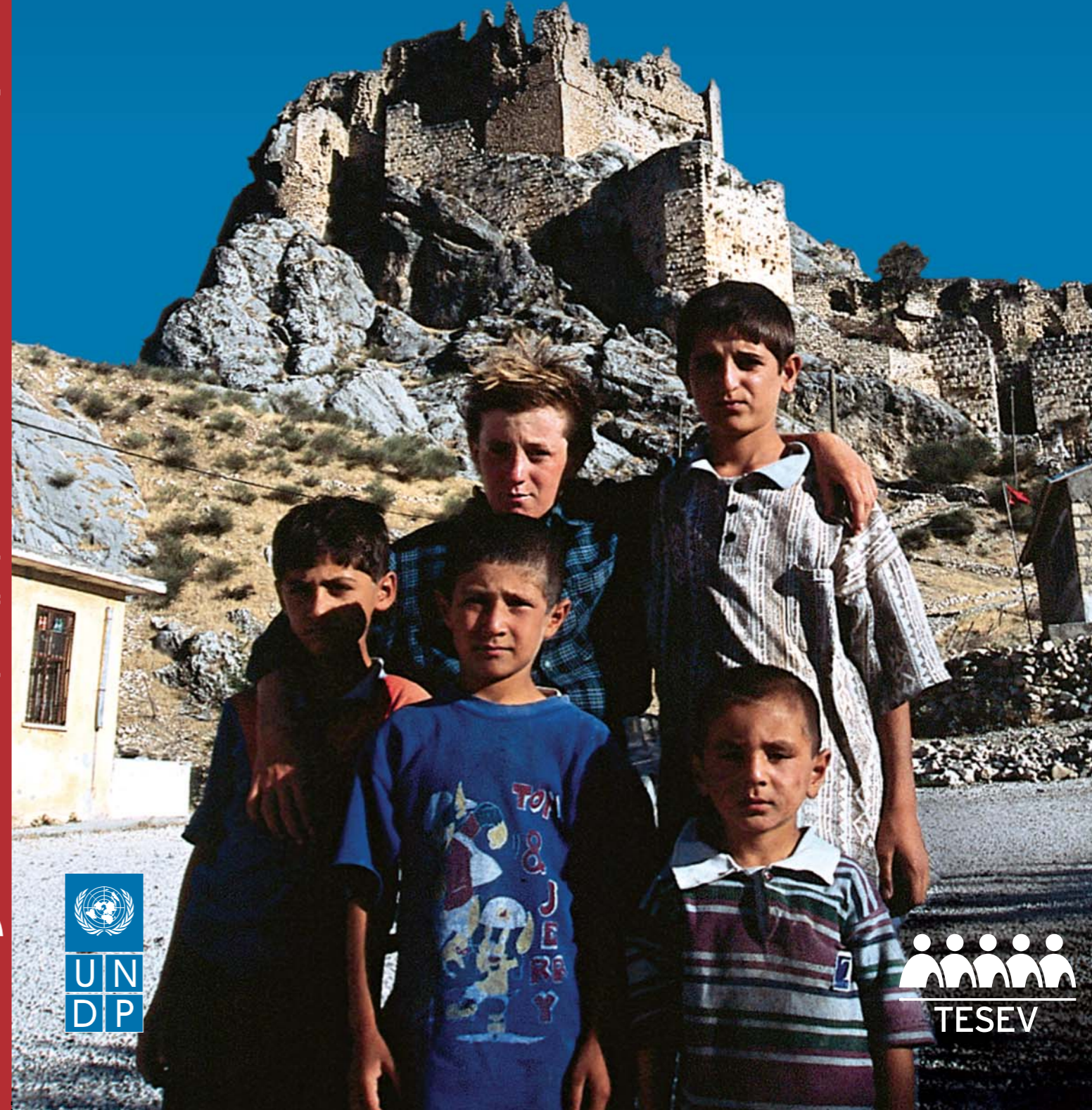
UN
DP

ISBN 975-8112-78-3



DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'DA SOSYAL VE EKONOMİK ÖNCELİKLER

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'DA SOSYAL VE EKONOMİK ÖNCELİKLER



TESEV

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'DA SOSYAL VE EKONOMİK ÖNCELİKLER

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'DA SOSYAL VE EKONOMİK ÖNCELİKLER

TESEV ARAŞTIRMASI

TESEV Yayınları
ISBN: 975-8112-78-3

Yayına Hazırlayan: Ethem Yenigün

Kapak Fotoğrafı: Mutlu Tönbekici, Eski Kahta-Adıyaman

Kapak Tasarımı: Murat Özgül, Myra

Düzeltili: Nermin Ketenci, Myra

Sayfa Uygulama: Myra

Basım Yeri: Artpres Matbaacılık

Bu kitabın tüm hakları saklıdır. Kitabın hiçbir bölümü, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan, hiçbir elektronik veya mekanik formatta ve araçla (fotokopi, kayıt, bilgi depolama vb.) çoğaltılamaz.

COPYRIGHT © AĞUSTOS 2006 TESEV

1. Baskı: Eylül 2006, 2000 adet

TESEV
BANKALAR CADDESİ NO: 2 KAT: 3
MİNERVA HAN, KARAKÖY 34425
İSTANBUL
TEL:+90.212.292.89.03 PBX
FAKS:+90.212.292.90.46
info@tesev.org.tr
www.tesev.org.tr

Bu kitapta yer alan görüşler yazarlara aittir ve bir kurum olarak TESEV'in görüşleriyle bire bir örtüşmeyebilir.

Bu kitabın yayımlanması ve tanıtılmasındaki katkılarından ötürü Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'na (UNDP), Açık Toplum Enstitüsü- Türkiye'ye ve TESEV Yüksek Danışma Kurulu'na teşekkürü borç biliriz.

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'DA SOSYAL VE EKONOMİK ÖNCELİKLER

TESEV ARAŞTIRMASI

Orhan Kurmuş,
Ayşe Kudat, Ece Sanal Kılıçözölü, Ertan Karabıyık, İsmet Yalçın, Serkan Ünverdi,
A. Halis Akder,
Çağlar Keyder, Nazan Üstündağ



AÇIK TOPLUM ENSTİTÜSÜ

GİRİŞ 7

TEŞEKKÜR 8

KISA DEĞERLENDİRME 9

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU İÇİN
ÖNCELİKLİ SOSYAL VE EKONOMİK POLİTİKA ÖNERİLERİ 12
Orhan Kurmuş, Proje Koordinatörü

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'NUN
KALKINMASINDA YATIRIM POLİTİKALARI 28
Ayşe Kudat, Ece Sanal Kılıçözlü,
Ertan Karabıyık, İsmet Yalçın, Serkan Ünverdi

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'NUN
KALKINMASINDA TARIM POLİTİKALARI 70
A. Halis Akder

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'NUN
KALKINMASINDA SOSYAL POLİTİKALAR 90
Çağlar Keyder, Nazan Üstündağ
Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu

TABLO İNDEKSİ

- Tablo 1.1: Araştırma Kapsamındaki İllerin SEGS Durumu (1996-2003) 13
- Tablo 1.2: İllerin İnsani Gelişmişlik Endeksi Değerleri (BM) 16
- Tablo 2.1: Doğu ve Güney Anadolu'da 21 İlin Nüfus, Şehirleşme Oranı,
Yeşil Karta Sahip Nüfus Oranı ile Sosyoekonomik Gelişmişlik
Sıralaması 33
- Tablo 2.2: 21 İlin Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması Karşılaştırması
(1996-2003) 35
- Tablo 2.3: 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımına Göre İllerin Nüfus Büyüklüğü 37
- Tablo 2.4: 21 İlde İlköğretimde Okuyan Öğrencilerin Sayısal Dağılımı 41
- Tablo 2.5: Bölgeler İtibarıyla 1995-2001 Yılları Yatırım Teşvikleri Toplamı
(2001 Yılı Fiyatlarıyla, Milyar TL) 44
- Tablo 2.6: 5084 Sayılı İstihdamı ve Yatırımı Teşvik Kanunu'nun Etkileri
(Nisan 2005) 59
- Tablo 3.1: Tarımın GSYİH İçindeki Payı (2000) 72
- Tablo 3.2: Tarımın İstihdam İçindeki Payı (2000) 73
- Tablo 3.3: Tarım Sektöründe Kadın İşgücünün Payı (2000) 73
- Tablo 3.4: Tarımsal İşgücü ve Alan Başına Katma Değer (2000) 74
- Tablo 3.5: Hayvansal Üretim Değeri/Bitkisel Üretim Değeri 74
- Tablo 3.6: Bitkisel Üretim Değeri (YTL) 76
- Tablo 3.7: Reel Üretim Değerindeki Artışın Unsurları (YTL) 76

- Tablo 3.8: Bitkisel Üretim Alanlarında Değişim (Hektar) 76
- Tablo 3.9: Güneydoğu Anadolu'da Bitkisel Üretim Değeri (1996-2003) 77
- Tablo 3.10: Reel Üretim Değerindeki Artışın Unsurları (YTL) 78
- Tablo 3.11: TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) ve TRC3 (Siirt, Şırnak, Batman, Mardin)'te Bitkisel Üretim Değerindeki Değişim (1996-2003) 78
- Tablo 3.12: Reel Üretim Değerindeki Artışın Unsurları (YTL) 79
- Tablo 3.13: 2000 Yılında GAP'ta Gerçekleşen ve Potansiyel Üretim 80
- Tablo 3.14: GAP 2010 Yılı İçin Planlanmış Üretimin 2003 Fiyatlarıyla Değeri 81
- Tablo 3.15: Doğu Anadolu'da Bitkisel Üretim Değeri (1996-2003) 82
- Tablo 3.16: Doğu Anadolu'da Reel Üretim Değerindeki Artışın Unsurları (YTL) 82
- Tablo 3.17: TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt) ve TRA2 (Kars, Iğdır, Ardahan, Ağrı) ve TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkari)'de Bitkisel Üretim Değerinde Değişim (1996-2003) 83
- Tablo 3.18: Erzurum, Erzincan, Bayburt (TRA1) Reel Üretim Değerindeki Artışın Unsurları (YTL) 83
- Tablo 3.19: Hakkari'de 1996-2003 Yıllarında Meyve Üretimindeki Artışın Kaynakları (YTL) 84
- Tablo 3.20: Güneydoğu Anadolu'da Et ve Süt Üretim Değerlerindeki Değişim (YTL) 85
- Tablo 3.21: Güneydoğu Anadolu'nun Alt Bölgelerinde TRC2 (Diyarbakır, Şanlıurfa) ve TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt) Hayvan Sayıları, Et ve Süt Üretim Değerleri (YTL) 86
- Tablo 3.22: Doğu Anadolu'da Hayvan Sayıları, Et ve Süt Üretim Değerleri (YTL) 87
- Tablo 3.23: Doğu Anadolu'nun Alt Bölgelerinde TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt) ve TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan, TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkari) Hayvan Sayıları, Et ve Süt Üretim Değerleri (YTL) 88
- Tablo 3.24: Erzurum'da Süt Üretim Artışının Kaynakları (YTL) 89
- Tablo 4.1: Bölge İllerinin DPT Gelişmişlik Sırasına Göre Dizilimi (2003) 99
- Tablo 4.2: Bölgelerin KBGSYİH'lerinin Türkiye Ortalamasına Oranı 102
- Tablo 4.3: KBGSYİH'lerinin Türkiye Ortalamasına Oranına Göre İllerin Sıralanışı 102
- Tablo 4.4: İlköğretimde Okullaşma Oranı ve Örgün Eğitimden Yararlanamayan Çocuk Sayısı (2004-2005 Öğretim Yılı) 106
- Tablo 4.5: İlköğretimde Bölgelere Göre Okullaşma Oranı, Derslik ve Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayıları (2004-2005 Öğretim Yılı) 107
- Tablo 4.6: Ortaöğretimde Bölgelere Göre Okullaşma Oranı, Derslik ve Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayıları (2004-2005 Öğretim Yılı) 112
- Tablo 4.7: Bölge İllerinde İlköğretim ve Ortaöğretim Okul Sayıları ile İlköğretim Okullarının Ortaöğretim Okullarına Oranı (2004-2005) 112
- Tablo 4.8: Bazı Ülkelerde Ortaöğretimdeki Öğrencilerin Eğitim Türlerine Göre Dağılımı (2002) 113
- Tablo 4.9: Çeşitli Sağlık Göstergeleri Açısından Türkiye'nin OECD-Avrupa Ülkeleri İle Karşılaştırılması (2003) 118
- Tablo 4.10: Bölgelere Göre Sağlık Göstergeleri (2002) 119
- Tablo 4.11: Türkiye'deki Hastanelerin Coğrafi Bölgelere Göre Yatak ve 10.000 Nüfusa Düşen Yatak Sayısı, 2004 122
- Tablo 4.12: DİE Hane Halkı İşgücü Anketine Göre Mevcut Sağlık Sigortalarının Kapsamı (2003) 124
- Tablo 4.13: Şartlı Nakit Transferi'nin İllere Göre Dağılımı 133
- Tablo 4.14: Sosyal Hizmet Sektörü Bileşenlerinde Çalışanların Toplam Aktif İşgücüne Oranı 146

GİRİŞ

Ülkemiz için önemli bir sorun olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki durumun normalleşmesi ve kalkınmaya katkıda bulunacak sosyal ve ekonomik öncelikli politikalar ile ilgili araştırmayı takdim etmekten mutluluk duyuyoruz.

Dr. Orhan Kurmuş'un koordinatörlüğünde yürütülen proje üç araştırmadan oluşuyor.

Dr. Ayşe Kudat'ın yönettiği çalışma *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Yatırım Politikaları* başlığını taşıyor, Prof. Dr. A. Halis Akder *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Tarım Politikaları* bölümünü hazırladı. *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Sosyal Politikalar* araştırması Prof. Dr. Çağlar Keyder'in yönetiminde yürütüldü.

Araştırma kalkınma ile sosyal dinamikler arasındaki ilişkiyi ve bölgenin özel koşullarını dikkate alan, saha araştırmalarına dayalı bir yöntemle gerçekleştirilmiştir ve bölgedeki önceliklerin tespiti amacına hizmet etmektedir. Ancak kapsamlı bir bölgesel kalkınma programı sistematigi içinde hazırlanmamıştır. Bu nedenle, bölgesel kalkınmayla ilgili bazı alanlara girilmediği gibi, farklı alanlardaki önerilerin de aynı somutluk düzeyinde olmadıkları görülecektir. Örneğin, teşviklerle ilgili genel bazı saptamalar yapılmış, sosyal politika bölümünde ise daha detaylı öneriler yer almıştır. Teşvik politikaları ile ilgili kapsamlı çalışmalar DPT tarafından yapılmakta olduğundan ve çeşitli iş kuruluşları teşviklerle ilgili öneriler hazırlamakta olduklarından dolayı, bölgede teşviklerin işlevinin genel değerlendirilmesi ve bazı temel tespitlerin belirtilmesi ile yetinilmiştir. Araştırmada bölgedeki idari reformlar, kalkınma ajansları ve insan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik kurumsal düzenlemelerle ilgili olarak da öneriler geliştirilmemiştir. Kuşkusuz, raporda vurgulanan önceliklerin gerçekleşmesi için kurumsal kapa-

sitelerin geliştirilmesine yönelik çabalar ve programlar son derece önemlidir.

Araştırmadaki politika önerileri azami etki sağlaması açısından bölgedeki 21 il için geliştirilmiştir. Ancak bölge içinde önemli farklılıklar olduğu da bir gerçektir. Örneğin Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin batı kısmında yer alan Adıyaman ve Şanlıurfa'da ekonomik gelişme ve yatırım dinamikleri daha belirgindir. (Bunda Adıyaman'ın, önemli bir sanayileşme ve girişimcilik geleneğine sahip olan Gaziantep'e yakınlığı ve Şanlıurfa'nın tarımdan gelen zenginliğinin rol oynadığı söylenebilir). Öncelikli sosyal ekonomik politikaların uygulamasının, sorunların en yakıcı olduğu daha dar bir alt bölgeden başlatılması ve sosyal dinamikler ve gelişmişlik düzeylerine göre politika paketlerinin bölgede yaygınlaştırılması, bileşkelelerinin değiştirilmesi düşünülebilir.

Bununla birlikte, özellikle sosyal politikalar kapsamında yapılan bazı önerilerin çalışma kapsamındaki 21 il dışında, yoğun yoksulluğun yaşandığı başka bazı yerleşimlerde uygulanmaları da öngörülebilir.

Önerilen politikaların 5 - 7 yıl uygulanacak şekilde planlanmalarının ve kamuoyuna da bu şekilde sunulmalarının uygun olacağını düşünüyoruz.

Bölge için uygulanacak program erken bir aşamada Avrupa Birliği ile paylaşılmalı ve Katılım Öncesi Stratejinin parçası haline getirilmelidir. Portekiz'in AB'ye katılımında olduğu gibi, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile sosyal ve ekonomik uyum konusunun da sıra dışı programlar ve kaynaklar gerektirdiği gerçeği ısrarla vurgulanmalıdır. Bu yolla, Türkiye'nin öncelikli olarak tespit edeceği ve mevcut kaynaklarıyla uygulamaya başlayacağı programlara AB'nin de ciddi miktarda kaynak ayırmasının sağlanabileceğine inanıyoruz.

TESEV

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın gerçekleşmesi için önemli destek sağlayan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'na (UNDP) ve Açık Toplum Enstitüsü'ne (OSIAF) teşekkür ederiz.

Türkiye'ye gelerek çalıştığımız konularla ilgili görüşlerini bizle paylaşan UNDP Kalkınma Politikaları Yöneticisi Selim Jahan ve UNDP Uluslararası Yoksulluk Merkezi uzmanı Eduardo Zepeda'nın birikimleri ve değerlendirmelerinden yararlandık.

Çalışmanın her safhasında UNDP Program Direktörü Yeşim Oruç'un ve Açık Toplum Enstitüsü –Türkiye Direktörü Hakan Altınay'ın önemli destekleri oldu.

TESEV'in araştırmanın değerlendirilmesi amacıyla düzenlediği atölye çalışmalarına katılan Spanish National Research Council'dan (İspanya Ulusal Araştırma Konseyi) Luis Moreno ve Leuven Katolik Üniversitesi'nden Laurent Van Depoele'un çalışmamızı Avrupa perspektifinden değerlendirmeleri çok faydalı oldu.

Diyarbakır Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı Kutbettin Arzu, Diyarbakır Sanayiciler ve İşadamları Derneği Başkanı Raif Türk, GAP-GİDEM Diyarbakır Koordinatörü Nurcan Baysal, Türkiye Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler, Serbest Meslek Mensupları ve Yöneticileri Vakfı Yönetim Kurulu Üyesi Bedrettin Karaboğa, Güneydoğu Sanayiciler ve İşadamları Derneği Genel Sekreteri Osman Akyıl, Van Belediye Başkan Yardımcısı Abdullah Çalım atölye çalışmasında bölge deneyimlerini ve görüşlerini bizle paylaştılar; kendilerine teşekkür ederiz.

Toplantılarımıza katılan İktisadi Kalkınma Vakfı Başkanı Davut Ökütçü'ye, Hak-İş Genel Başkanı Salim Uslu'ya, DİSK danışmanı Tonguç

Çoban'a, MÜSİAD danışmanı İbrahim Öztürk'e de konuya olan duyarlılıkları ve destekleri için teşekkür ediyoruz.

ODTÜ'den Tarık Şengül ve Ebru Ertugal, Sabancı Üniversitesi'nden Hasan Ersel ve Alpay Filiztekin, Galatasaray Üniversitesi'nden Ahmet İnsel, Boğaziçi Üniversitesi'nden Ayşe Buğra toplantılara katılarak bizim için önemli eleştiriler ve değerlendirmeler yaptılar; kendilerine müteşekkirimiz.

Araştırmanın çeşitli safhalarında DPT ve GAP yetkilileriyle görüş alışverişimiz oldu; yapıcı eleştirileri ve çalışmamızı yakından ilgilendiren saptamalarından faydalandık; teşekkür ederiz.

TESEV Yüksek İstişare Kurulu üyeleri, Yönetim Kurulu üyeleri ve program yöneticileri bu çalışmaya önemli katkılar sağladılar.

Saha çalışmalarının gerçekleşmesinde bölgedeki kamu kurumlarından, yerel yönetimlerden, sanayi ve ticaret odaları, tabip odaları gibi yerel kuruluşlardan destek alındı. Tek tek sayamadığımız tüm bu değerli katkılar için de müteşekkirimiz.

TESEV

KISA DEĞERLENDİRME

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun az gelişmişliği, tarihsel bir olgudur. 1980'lerde başlayarak yirmi yıl süren silahlı çatışma ortamı, köylerin boşalmasına neden olan ve hem bölgedeki hem de ülkenin diğer yörelerindeki büyük şehirleri etkileyen büyük bir göç dalgasına yol açmıştır. Göç edenlerin önemli bir kısmı, göç ettikleri yörelerdeki iş imkanlarına veya akraba-hemşehri ilişkisi ağlarının sağlayabileceği ekonomik imkanlara güvenmeden, güvenlik sorunları ve geçim olanaklarının ortadan kalkmasının yol açtığı zorlamalarla hareket etmişlerdir. Dolayısıyla, özellikle yoğun göç alan kentlerde, ortaya çok ciddi bir sosyoekonomik entegrasyon sorunu çıkmıştır. Bölgenin iktisadi koşulları Türkiye ortalamasına oranla giderek bozulmaktadır. İşsizlik büyük bir sorundur; bölge nüfusunun yarıdan fazlası yoksul tanımına girmekte, kentlerdeki yoksulluk toplumsal ve siyasi sonuçları açısından vahim bir görünüm arz etmektedir.

Bölge insanları arasındaki hakim söylem, huzur ve barışın, hukuk ve adaletin önemini vurgulayan bir söylemdir. Ancak bölgede siyasi gerilimlerin yanı sıra -eskisinden çok daha kısıtlı olmakla birlikte- silahlı eylemler devam etmektedir ve yukarıda değindiğimiz entegrasyon ve yoksulluk sorunları sosyal ve siyasi riskleri artırmaktadır. Ayrıca, bugün Kuzey Irak bölge halkı tarafından ilgiyle izlenmekte ve oradaki Kürt nüfusu ilgilendiren siyasi ve ekonomik gelişmeler Kürt kökenli vatandaşlarımızın bazıları için yeni bir aidiyet modeli ve tahayyül malzemesi oluşturmaktadır. Böyle bir ortamda, bölgede yaşayan insanların kendilerini adil bir toplumun eşit vatandaşları gibi hissetmeleri, devlete güven hissiyle bağlanabilmeleri büyük önem kazanmaktadır. Bunun sağlanması ise, kısa dönemde etkili olacak ekonomik ve sosyal politika önlemleri gerektirmektedir.

Bu önlemlerin uzun dönemde hedefi bölgenin kalkınmasıdır; bu da bölgede özel girişimciliğin gelişmesiyle istihdam olanaklarını artırmak ve halkın refah düzeyini yükseltmek anlamına gelmektedir. AB entegrasyonu açısından da bir zorunluluk olan bu amaca somut bir biçim vermeden önce, üretim unsurlarının ve ekonomik ortamın özellikleri dikkate alınmalı, hangi önlemin hangi zaman dilimi içinde sonuç verebileceği ve bu sonuçların ne kadar kapsamlı olabileceği üzerinde düşünülmalıdır.

Bu bağlamda, iki nokta üzerinde dikkatle durulması yararlıdır: İlk olarak, bölgedeki işgücü tarımından yeni kopmuş ve ciddi bir temel eğitim almamış insanlardan oluşmaktadır. Böyle bir işgücünün, uluslararası rekabet koşullarında üretim yapan sanayi sektöründe disiplinli ve verimli bir biçimde çalışacak şekilde eğitilmesini ve emek maliyet avantajına dayanan bir üstünlük sağlanmasını kısa zaman içinde gerçekleştirmek kolay değildir.

İkinci olarak, bölgenin az gelişmişliğinin -özellikle bölge dışından gerçekleşecek- yatırım kararlarının oluşmasını olumsuz etkilediği dikkate alınmalıdır. Ekonomik gerilikle tanımlanan bir ortam, altyapı eksikliklerinden yönetici ve teknik kadroyu oluşturup yörede tutmak zorluklarına kadar, caydırıcı bir dizi sorun barındırmaktadır. Yatırım teşviklerinin bu zorlukları aşmakta yeterli olamadıkları, araştırma kapsamında yapılan görüşmelerde ortaya çıkmıştır.

Bu iki gözlem, bölge ekonomisinin sorunlarının, teşviklerle bölge dışından yatırımcı çekmeye yönelik büyük ölçekli bir sanayi hamlesiyle aşılabileceği konusunda ümitli olunamayacağına işaret etmektedir. Buna karşılık, bölgedeki talebe yönelen ve küçük ve orta ölçekli işletmeler için planlanacak ve uygulanacak, dar hedefli teş-

vik politikaları kısa vadede daha işlevsel olabilir. Geliştirilmelerinde yerel odaların önemli bir rol oynayabileceği bu tür politikaların, kısa vadede büyük bir istihdam yaratma potansiyeli taşımaları da, uzun vadede daha geniş ölçekli bir sanayinin gelişmesine müsait bir ortam ve girişimcilik kültürü yaratılmasına katkıda bulunmaları beklenebilir.

Bölgede tarım önemini korumakla birlikte tarım politikaları yoluyla kapsamlı bir sosyal dönüşüm sağlanması imkanı kısıtlı görünmektedir. Ancak, önemli yatırımların yapılmış olduğu GAP bölgesinde sulama projeleri fiziksel ve kurumsal altyapı yatırımlarıyla sürdürülmeli, çevreyi de dikkate alan ürün desenleri dünyadaki gelişmeler ışığında yeniden planlanmalıdır; kırsal gelişme projelerine öncelik verilmelidir.

Kısa ve orta vadede, devletin ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarının harekete geçireceği inşaat sektörü vasıfsız işgücünün istihdamında önemli rol oynayabilecek bir sektördür. Nitekim göçle büyük şehirlere gelen nüfus öncelikle bu sektörde iş imkanları bulabilmiştir. Toplum önderliğinde kalkınma yaklaşımı açısından da kentlerin daha yaşanılır hale gelmeleri için kamusal alanlara, kentsel iyileştirme projelerine ihtiyaç vardır. Bölgede yoksul kesimin barınma koşulları kabul edilemeyecek niteliktedir. Dolayısıyla inşaat, tamir ve tadilat faaliyetleri kamu kaynaklarının etkili sonuçlar verecek şekilde kullanımına imkan veren bir alan oluşturmaktadır. Aynı şekilde, kentlerin, daha “yaşanabilir” olanaklara kavuşması da bölgeye becerili iş gücünü çekecektir.

Kısa ve orta vadede bölgedeki önemli ekonomik potansiyel ticaret ve turizm sektörlerinde görünmektedir. Bu açıdan, bölgeyle sınır komşusu olduğu ülkeler arasında ticaret ilişkilerinin canlandırılmasına yönelik önlemler büyük önem kazanmaktadır. Bölge, dünyada çok az tanınan, çok değerli kültürel varlıklara sahiptir. Bu alanlarda teşviklerin etkili olma şansı yüksektir.

Şu anda bölgenin ekonomik geriliği ve yoksulluğu, istihdam olanaklarının azlığı, dolayısıyla satın alma gücünün düşük düzeyi, ekonomik hayatın canlanmasını engelleyen bir kısır döngü

oluşturmaktadır. Bu kısır döngünün kırılması ve bölgenin tümüyle gelişmesini sürükleyebilecek bir ivme yaratılması, ancak toplam gelirin ve tüketim kapasitesinin yükselmesi ve harcamaların yerel girişimciliği verimli kılacak boyutlara ulaşmasıyla mümkün olabilir.

Bölgede sosyal yardım ve devletin örgütleyeceği iş karşılığı gelir aktarımı mekanizmalarıyla şartlı veya şartsız nakit transferleri doğrudan doğruya tüketime kanalize olacak, satın alma gücünde ciddi bir artış anlamına gelecek ve üretime istihdam üzerinde kısa vadede etkisini gösterecektir.

Yoksulluk ileriye dönük beklenti ve projeleri imkansız kılmaktadır. İnsanların en temel ihtiyaçlarının çeşitli ayni ve nakdi transfer politikalarıyla karşılanması alınabilecek en etkin önlem olacaktır. Bölgedeki tüm yoksul nüfusu daha güvenli bir gelir seviyesine getirmek, eğitim ve sağlık alanlarında da hızlı bir seferberlik başlatmak, orta ve uzun vadede bölgenin insani gelişme düzeyini olumlu etkileyecek, böylece bölge ekonomisinin kendi kendini besleyen bir dinamik kazanması şansı yükselecektir. Bölge ihtiyaçlarını karşılamakta son derece yetersiz kalan sosyal hizmet kapasitesinin artırılması da bu yönde bir etki yapacak, aynı zamanda kısa vadede de önemli bir istihdam yaratma potansiyeli içerecektir.

Sosyal politika girişimleri, ekonomik gelişme ve istihdam yaratma boyutlarının yanı sıra, devletin bölge halkını sahiplenmesi olarak algılanacaklarından, bölgedeki insanların kendilerini vatandaş olarak hissetmelerine katkıda bulunacaktır. Bu politikaların özellikle yoksul kesimi içerici niteliği, kuşkusuz insanların devlete daha çok bağlanmalarına hizmet edecektir.

Önerilerimiz, devlet-vatandaş ilişkisinin ve bölgede insan kaynaklarının güçlendirilmesine katkı sağlamaya yöneliktir. Bu amacın gerektirdiği idari-kurumsal düzenlemeler, eğitim ve kurumsal kapasitelerin gelişmesi bu çalışmada etraflıca ele alınmamış olsa da, politika uygulamaları için temel önem taşımaktadır. Merkezi devletle yerel kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğine gidilmesinin gerekliliğini de vurgulama-

mız gerekir. Yerel kurum ve kuruluşların, ekonomik gelişme ve sosyal politikalara ilişkin tartışmalara katılmaları ve bu alanlardaki çalışmalara katkıda bulunabilecek bir kapasite kazanmaları temel bir öncelik olmalıdır. Bölgedeki üniversitelerin bu süreç içinde anlamlı bir rol oynayabilmelerini sağlayacak koşulların oluşması için ne yapılabileceği de ayrıca incelenmelidir.

TESEV

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU İÇİN ÖNCELİKLİ SOSYAL VE EKONOMİK POLİTİKA ÖNERİLERİ

Dr. Orhan KURMUŞ
Proje Koordinatörü

AMAÇ

Bu araştırma projesinin amacı, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki sosyoekonomik sorunların uzun vadede çözümüne zemin hazırlayacağına inanılan ve kısa dönemde uygulanabilecek politika önerileri belirlemektir. Tarım, özel girişimin yönü ve muhtemel açılımları ile sosyal politika konusundaki önerilerimiz, mevzuatta veya idari mekanizmada yapılması gereken değişikliklere değinmemekte, ancak bu türden değişikliklerin yönü konusunda çok gerekli görülen bazı noktalara kısaca işaret etmektedir.

TESEV'in görevlendirdiği üç araştırma ekibi tarafından yapılan saha çalışmaları sonucunda, önerilerin maddi temelini oluşturan yerel koşullar belirlenmiş; elde edilen veriler ve öneri tasarımları merkezi hükümet, yerel yönetimler, meslek birlikleri, sivil toplum kuruluşları ve yerel paydaşlar ile tartışılarak biçimlendirilmiştir. Çeşitli zamanlarda düzenlenen yerel ve uluslararası atölye çalışmalarında dile getirilen eleştiriler ve öneriler, nihai raporun yazımında yol göstermiştir. Bu toplantılarda, tespit ve önerilerimizin Avrupa Birliği (AB) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) politikaları ile büyük ölçüde uyumlu olduğunu gözledik. Uluslararası toplantılara katılan kurumsal temsilcilerin, gerek AB gerekse UNDP politikaları açısından yönelttikleri eleştiriler, önerdiğimiz tedbirlerin uluslararası bir uygulama alanına sahip olduğunu ve başarılı sonuçlara götürdüğünü teyit etti.

Maddi desteği UNDP ve OSIAF (Açık Toplum Enstitüsü) tarafından sağlanan proje üç ayrı ra-

pordan oluşuyor. Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nden Prof. Dr. Halis Akder, *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Tarım Politikaları* başlıklı raporu yazdı. Dr. Ayşe Kudat'ın (Social Assessment LLC, Alexandria, VA, ABD) yönetimindeki araştırma ekibi *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Yatırım Politikaları* başlıklı rapor için saha araştırması yaptı ve raporu birlikte yazdı. Prof. Dr. Çağlar Keyder yönetimindeki Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu ekibi ise *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Sosyal Politikalar* başlıklı raporun saha çalışmasını yaptı; raporun yazımını Çağlar Keyder, Dr. Nazan Üstündağ ve Çağrı Voltar üstlendi.

Önerilerin, AB'ye katılabilmenin ön koşullarından birisi olan bölgeler arası farklılıkların giderilmesi çabalarına yardımcı olacağına ve katılım öncesi uyum sorunlarının aşılması yolunda gerekli mali desteğin sağlanmasına da hizmet edeceğine inanıyoruz.

SORUN

Ölçülebilecek tüm göstergeler, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin ülkemizin her yönden en geri bölgeleri olduğunu bütün çıplaklığıyla ortaya koymaktadır. Bu çalışmanın parçaları olan, *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Yatırım Politikaları* ve *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Sosyal Politikalar* başlıklı raporlarda bu göstergelere ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Araştırma kapsamına her iki bölgeden toplam 19 il alınmıştır. Bu illerin seçilmesinde temel kıstas olarak DPT'nin

1996 ve 2003 yıllarındaki Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması (SEGS) kullanılmıştır. Bu kısasa göre, 1996 yılında henüz il olmayan Kilis, sıralamada diğer illere göre daha yüksekte bulunan Gaziantep, Elazığ ve Malatya araştırma dışında bırakılmış; sıralamada Doğu ve Güneydoğu Anadolu illeri ile benzerlik gösteren Gümüşhane ve Bayburt'un (iki Karadeniz Bölgesi ili) da kapsama alınmasıyla, araştırmaya konu edilen il sayısı 21 olarak belirlenmiştir. Bu 21 ilin dört temel özelliği vardır.

1) 1996 yılında, 76 il arasında (58. sıradaki Yozgat hariç olmak üzere) Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması'nın en altındadırlar; 2003 yılında, 17 tanesi 81 il arasında en alt sıradadır. Aşağıdaki tablo bu sıralamayı göstermektedir:

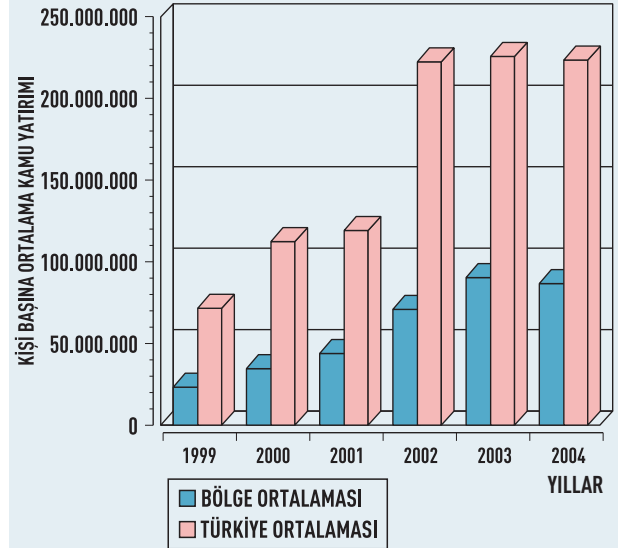
TABLO 1.1: ARAŞTIRMA KAPSAMINDAKİ İLLERİN SEGS DURUMU (1996-2003) (DPT)

İLLER	2003	1996	DEĞİŞİM
ADİYAMAN	65	61	% 0,02
AĞRI	80	74	% -1,41
BİNGÖL	76	73	% 2,37
BİTLİS	79	71	% -4,21
DİYARBAKIR	63	57	% -3,57
ERZİNCAN	58	47	% -13,63
ERZURUM	60	56	% -0,53
GÜMÜŞHANE	71	63	% -5,43
HAKKARİ	77	70	% -3,11
KARS	67	62	% -1,37
MARDİN	72	66	% 2,30
MUŞ	81	76	% 0,00
SIİRT	73	68	% -0,72
TUNCELİ	52	60	% 22,98
ŞANLIURFA	68	59	% 7,53
VAN	75	67	% -4,79
BAYBURT	66	64	% 3,35
BATMAN	70	65	% -1,03
ŞIRNAK	78	75	% 2,48
ARDAHAN	74	72	% 3,70
İĞDIR	69	69	% 6,58

Sıralamanın yapıldığı iki dönem arasında Iğdır dışında tüm illerin mutlak sıralama durumu kötüleşmiştir. Göreli olarak¹, her iki dönemde de sonuncu olan Muş'un durumu değişmemiş; 13 ilin durumu kötüleşmiş, 7 ilin durumu iyileşmiştir. Göreli sıralamada en büyük derece kaybına uğrayan beş bölge ili, sırasıyla, Erzincan, Şanlıurfa, Gümüşhane, Van ve Bitlis'tir. Daha alt sıralara inme durumu sadece bölge illerine özgü değildir; alt basamaklara inen 32 il daha bulunmaktadır. Ama diğer coğrafi bölgelerin hiçbirinde, illerin % 65'inin durumu daha kötüye gitmemiştir. DPT, Tunceli, Erzincan, Erzurum, Diyarbakır ve Adıyaman'ı 4. derecede, bölgedeki diğer tüm illeri ise 5. derecede gelişmiş olarak sınıflamaktadır.

2) Kişi başına kamu yatırımları ülke ortalamasına göre düşüktür.

GRAFİK 1.1: KİŞİ BAŞINA ORTALAMA KAMU YATIRIMLARI (1999-2004) (DPT)



İstihdam ve gelir sağlayıcı niteliği nedeniyle kamu yatırımları büyük öneme sahiptir. Buna karşın, söz konusu bölge illerinde kişi başına düşen ortalama kamu yatırımı tutarı, ülke ortalamasının üçte biri kadardır. Türkiye ortalaması hesap-

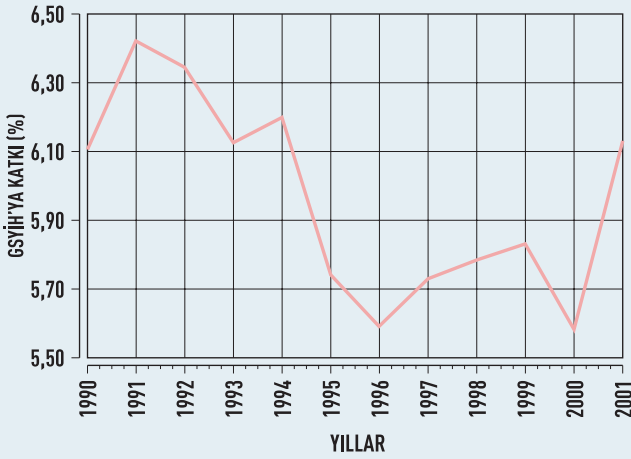
1 Göreli değişme, herhangi bir ilin 1996 yılındaki sıralamasının 76'ya, 2003 yılındaki sıralamasının 81'e bölünmesinin birbirine oranı olarak tanımlanmıştır.

lanırken kullanılan bölge rakamları hesaplama dışında tutulur ve Türkiye ortalaması bölge dışındaki ortalama olarak hesaplanırsa, bu oran dörtte bire düşmektedir.

Bu iller arasında Tunceli, kişi başına düşen kamu yatırımları açısından özel bir konuma sahiptir. Bu ilde kişi başına düşen kamu yatırımı tutarı yıllık Türkiye ortalamasının üstündedir. Örneğin, 2001 yılında Tunceli’de kişi başına düşen kamu yatırımı tutarı Türkiye ortalamasının dört katıdır. Bu oranın en düşük kaldığı yıl olan 2004’te bile bu oran 1,5’tir. Diğer taraftan, Tunceli’deki kamu yatırımlarının niteliğine bakıldığında, bu yatırımların ortalama % 86,8’inin enerji hatları için yapıldığını ve ilin istihdam ve satın alma gücünün yükseltilmesi türündeki sorunlarına yönelik olmadığını görürüz.

3) Bölgenin GSYİH (Gayri Safi Yurtiçi Hsıla)’ya yaptığı göreli katkı azdır.

GRAFİK 1.2: GSYİH’YA KATKI (1990-2001) (DİE)

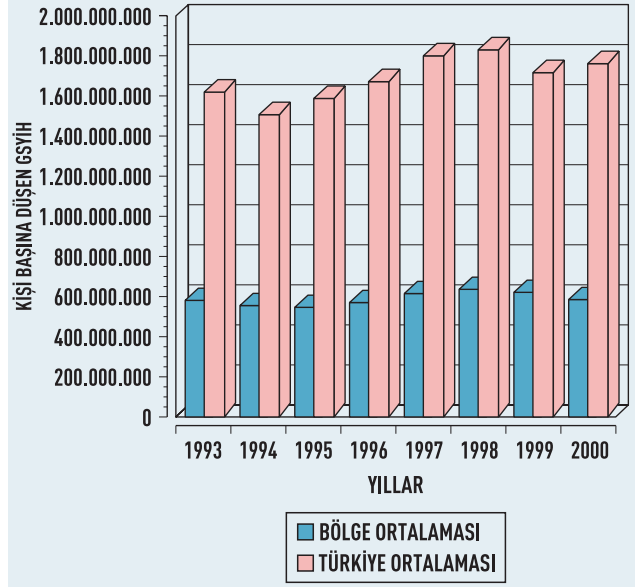


Ülke nüfusunun % 15’ine sahip olan bölgenin GSYİH’ya yaptığı katkı ortalama % 6 dolayındadır. Bu katkının çok önemli bir bölümü tarım sektöründe yaratılan katma değerdir.

4) Bölgede kişi başına düşen GSYİH Türkiye ortalamasına göre düşüktür.

Bölgede kişi başına düşen GSYİH ülke ortalamasının üçte biri kadardır. Bölge ve Türkiye arasında

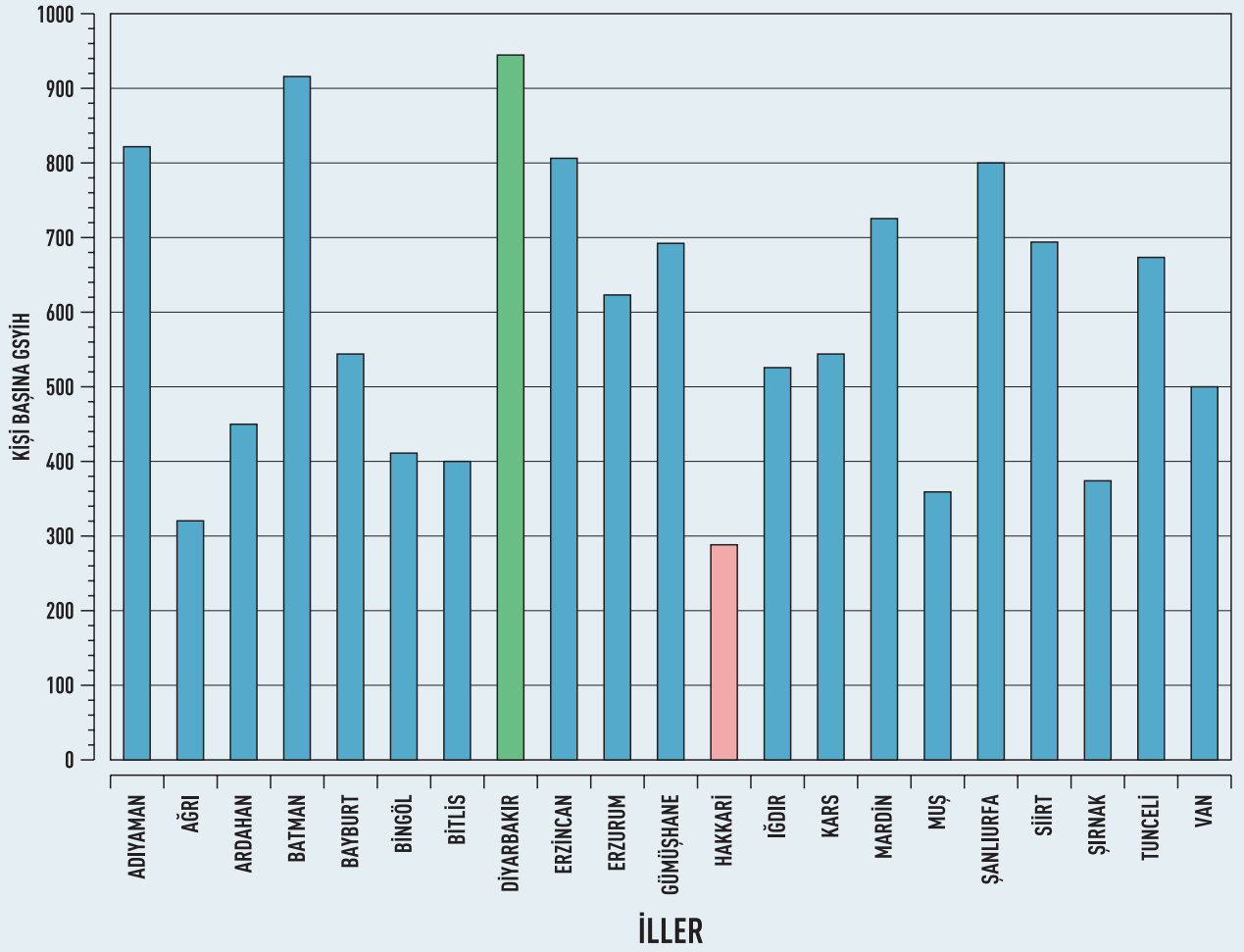
GRAFİK 1.3: KİŞİ BAŞINA DÜŞEN GSYİH (1993-2000) (DİE)



daki fark bölge içinde de mevcuttur. En düşük kişi başına GSYİH’ya sahip Hakkari ile en yüksek GSYİH seviyesindeki Diyarbakır arasında saptanan fark yaklaşık dört kattır.

Toplu ekonomik göstergelerin işaret ettiğinden daha vahim olan durum ise, bölge halkının yaklaşık % 60’ının yoksulluk sınırının altında yaşaması ve yoksulluğun kuşaklar arasında miras bırakılır hale gelmesidir. Ekonomik, sosyal ve insani açılardan kabul edilmesi mümkün olmayan bu durumun nedenleri olarak iktisat ve sosyolojinin bu tür farklılıkları açıklamakta kullandığı tüm kavramları saymak mümkündür. Bunların tümünün geçerliliği kabul edilse bile, bölge halkının yumuşatarak ifade ettiği, merkezi hükümetlerin “ihmalî” önemli bir etmen olarak karşımızda duruyor. Bu ihmalin ekonomik ve sosyal nedenleri olduğu kadar politik nedenlerinin de olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Yaklaşık 20 yıl süren silahlı çatışma, bölgede ekonomik hayatı altüst etmekle kalmamış, tüm ilişkilerinden koparılmış; gelecekte nerdeyse umudunu kesmiş; yaşamaya devam ettiği, göç ettiği veya göç etmek zorunda kaldığı yerlerde işsiz, parasız, eğitim ve sağlık gibi en temel haklardan bile yoksun; çevresine ve merkezi hükümete karşı

GRAFİK 1.4: BÖLGE İÇİNDE GELİR FARKLILIKLARI (1993-2000 ORTALAMALARI)



güven duygularını yitirmiş, sayısı milyonlarla ölçülen bir nüfus yaratmıştır. Bu durum tehlike arz etmektedir ve sadece yoksulluğun bölgesel olarak yoğunlaşmasından ve koyulaşmasından ibaret değildir.

Mevcut durumun süregitmesinin önlenmesine başlangıç oluşturmak için geliştirilen ve bu raporda sunulan önerilerin, bölgede istihdamın ve gelir sağlayıcı faaliyetlerin artırılmasına, satın alma gücünü bir nebze de olsa yükselterek bölgesel pazarın genişlemesine ve dolayısıyla da, giderek, yerel girişimciliğin canlandırılmasına katkıda bulunacağına inanıyoruz. Bu önerilerin ayrıca, bölge halkında artık neredeyse kökleşmiş hale gelen terk edilmişlik duygusunu ve bu duygunun yarattığı toplumsal ve siyasal tepkileri ortadan kaldırma amacına hizmet edecek bir mü-

dahale planının önemli unsurlarını içerdiğini de düşünüyoruz.

En az bu gerekçeler kadar önemli olan bir diğer gerekçe ise AB'ye katılma süreci içinde Türkiye'nin yükümlülüklerini ilgilendiriyor. Türkiye, Birliğe katılmanın önemli koşullarından birisi olan bölgeler arası farklılıkları kabul edilebilir düzeye indirmek zorunda. Bunun ne denli zorlu bir uğraş olduğunu gösterebilmek için Birleşmiş Milletler'in yayımladığı İnsani Gelişmişlik Endeksi (Human Development Index)'nin bölge illeri için verdiği değerlere bakmak gerekiyor:

Tablo, bölgede bulunan 21 ilin 2003 yılındaki İnsani Gelişmişlik Endeksi değerlerini gösteriyor. (Türkiye, 750 endeks değeri ile 177 ülke arasında Sri Lanka'nın hemen altında, Dominik Cumhuriyeti'nin hemen üstünde, 94. sırada yer alıyor).

TABLO 1.2: İLLERİN İNSANİ GELİŞİM LİK ENDEKSİ DEĞERLERİ (BM)

İLLER	ÖĞE	İLLER	ÖĞE
BAYBURT	686	SİİRT	636
TUNCELİ	685	İĞDIR	632
GÜMÜŞHANE	669	ŞANLIURFA	619
DIYARBAKIR	668	VAN	616
ERZURUM	661	HAKKARİ	611
ARDAHAN	655	BİNGÖL	601
ERZİNCAN	653	BITLİS	577
ADİYAMAN	652	MUŞ	574
KARS	644	AĞRI	572
BATMAN	644	ŞIRNAK	560
MARDİN	637		

Kaynak: Human Development Report-Turkey 2004, UNDP.

Bölge illerinin diğer ülkelerle karşılaştırılması ilginç sonuçlara ulaşmamıza yol açıyor. Örneğin, Botswana 565 endeks değeriyle Şırnak'ın biraz üzerinde ve 131. sırada. Keza, Ekvator Ginesi 655 ile Ardahan'la aynı sırada ve 121. sırada. İnsani Gelişmişlik Endeksi en yüksek il olan Bayburt ile kıyaslayabileceğimiz ülkeler ise 679 endeks değerine sahip Moğolistan ve 687 endeks değeri ile 113. sıradaki Bolivya. İstatistik olarak yanlışlar içermesi tehlikesini göze alarak, 21 ilin ortalama endeksinin 631 olduğunu söyleyebiliriz. Bu ise, BM sıralamasında aynı endeks değerine sahip ve 124. sırada bulunan Fas'a denk geliyor. İşte bu koşullar altında, Türkiye, nüfusunun % 15'ini oluşturan ve İnsani Gelişmişlik Endeksi ortalaması Fas'inkine eşit olan 21 il ile AB'ye girmeye hazırlanırken bu illerin kabul edilebilir bir gelişmişlik düzeyine yükseltilmesinin ne kadar önemli olduğu ortaya çıkıyor. Sorunu daha da çarpıcı biçimde anlatmak için, son beş sıradaki Bingöl, Bitlis, Muş, Ağrı ve Şırnak illerinin endeks değerlerinin Hindistan'dan daha düşük olduğunu belirtebiliriz. Bu illerimiz, 602 endeks değerine sahip Hindistan'dan daha az bir gelişmişlik düzeyinde bulunuyorlar.

2 Financing Memorandum, Annex 3, s.6, 20 Ocak 2005.

3 Eurostat News Release, 47/2005, 7 Nisan, 2005, s.1.

İnsani Gelişmişlik Endeksi karşılaştırmalarının gösterdiği bu dengesizliğe ek olarak, AB, özellikle Doğu Anadolu Bölgesi'ndeki illerde kişi başına düşen GSMH (Gayri Safi Milli Hasi-la)'nın Birlik ortalamasının % 7'si ile % 16'sı arasında değiştiğine ve bu dengesizliğin aday üyeler arasında saptanan en yüksek değer olduğuna dikkat çekerek, Türkiye'nin katılım öncesi başarılması gereken görevler arasında farklılıkların giderilmesinin önemine vurguda bulundu.² Gerçekten de, Birlik içinde kişi başına düşen GSMH'nın en düşük olduğu yer olan Polonya'nın Lubelskie bölgesinde bile bu oran %32'dir.³ Birliğin en düşük kişi başına GSMH'ya sahip 10 bölgesindeki (çoğu Polonya'da olmak üzere, Macaristan, Slovak Cumhuriyeti ve Letonya'da) ortalama, % 32 ile % 39 arasında değişmektedir. Komşumuz Yunanistan'ın en düşük kişi başına GSMH'ya sahip olan Dytiki Ellada bölgesinde bu oran % 58'dir.

Kişi başına düşen GSMH'nın Birlik ortalamasının en az % 32'sine yükseltilmesi demek, bölge illerinin nüfuslarının artmayacağını varsaysak bile, iller GSMH'sının 2 kat ile 4,7 kat arasında artırılması demektir. Bu artış sağlanmazsa AB'ye girişin en önemli ekonomik koşullarından birisi yerine getirilmemiş olacaktır.

Katılım öncesinde, bu bölgesel farklılıkları gidermek amacıyla ayrılan Birlik fonlarını kullanabilmek için sürekli, tutarlı, sonuç almaya yönelik çaba harcanması gerekiyor. Önerilerimiz bu çabanın kolaylaştırılmasına yönelik açılımlar içeriyor.

TARIM

GSYİH ve istihdam içindeki payı açılarından ülkenin diğer bölge ve alt bölgeleriyle karşılaştırıldığı zaman, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde tarım sektörünün egemen olduğu aşıkardır. Bu raporun eki olan *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Tarım Politikaları* başlıklı araştırma raporunda bu egemenliğin göstergeleri ayrıntılı olarak bulunabilir. Tarımda istihdam edilen işgücünün, büyük ölçüde 50 yaşın üzerinde bulunan kadınlardan oluştuğu ve

okuma yazma oranının Ardahan ve Erzincan dışında ülke ortalamasının altında olduğu gerçeği de göz önüne alındığında, tarımdan diğer sektörlerle, verimli biçimde çalışacak bir işgücü transferi yapılmasının mümkün olmadığı ortaya çıkar.

Hayvansal ve bitkisel üretimin göreceli ağırlıkları açısından bakıldığında ise bölge illerinin kendi aralarında, coğrafi bölümlenmeyle tam bir uyum içinde, iki farklı bölgeye ayrıldığı görülür: Güneydoğu Anadolu bitkisel üretim, Doğu Anadolu hayvancılık bölgesidir.

Tarım politikaları ile ilgili öneriler yapabilmek için hem bitkisel hem hayvansal üretimin büyümesine etki eden unsurların ortaya çıkarılması gerekir.

1) Bitkisel Üretim

Güneydoğu Anadolu'da bitkisel üretim değerinin 1996-2003 yılları arasında reel olarak büyümesine katkıda bulunan tek unsur toprak verimliliğindeki artıştır. Ülke genelinde, verimlilikteki artış kadar önemli olmasa bile, ürün desenindeki değişikliklerin de büyümeye katkı yaptığını biliyoruz. Bu haliyle Güneydoğu Anadolu, ülkenin diğer tüm bölgelerinden farklılık gösteriyor. Dahası, ülke genelinde endüstriyel bitkiler hem ekili alan hem üretim değeri olarak azalırken, Güneydoğu Anadolu'da, özellikle pamukta, çok yüksek artışlar gözleniyor.

Bölgedeki bitkisel üretimin gelişme yönü Türkiye genelinden farklı. Ayrıca, bölgenin tümü aynı yönde gelişmiyor, alt bölgelere göre farklılıklar gözlemleniyor.

Sonuç olarak, bitkisel üretim değerinin artışı ve bu artışa katkıda bulunan faktörlerin göreceli rolü yönünden, bölgenin, hem Türkiye'ye göre hem kendi içinde büyük farklılıklar gösterdiği ortaya çıkıyor. Bu durum, bütün unsurları kapsamayı ve yönlendirmeyi hedefleyen bir tarım (sektör) politikası belirlemenin güçlüklerini gösteriyor.

2) Hayvancılık

İklim ve coğrafi koşullar nedeniyle hayvancılıkta ülkenin diğer bölgelerine göre hem karşılaştırmalı hem de mutlak avantaja sahip olduğu açıkça görülen Doğu Anadolu'da ve daha düşük avantaja sahip olmakla birlikte, Güneydoğu Anadolu'da 1996-2003 arasında et üretimi değerinde önemli artışlar sağlandı. Bu artışın en göze çarpan yönü, TRB2 ve TRC3 alt bölgeleri dışında, sığır eti üretimindeki artıştır.

Ekteki *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Tarım Politikaları* başlıklı araştırma, üretim değerindeki bu artışların temel kaynağı olarak verim artışını ve sürü bileşimindeki değişiklikleri gösteriyor. Et üretimindeki artışın sağlanmasında sığır etindeki artışın önemi göze çarpıyor.

Türkiye'nin 2003 yılındaki toplam süt üretimi 1996 yılındaki üretiminden biraz daha düşük. Hayvancılığın bölgedeki durumuna süt üretimi açısından bakıldığında zaman Güneydoğu Anadolu'da süt üretimi değerinin azaldığını, Doğu Anadolu'da ise arttığını görüyoruz.

Doğu Anadolu'daki süt üretimi değer değişiminin neredeyse tümü (kıl keçisi süt üretimi değeri toplamın ancak % 2'sini teşkil ediyor) inek sütü üretiminden kaynaklanıyor ve artış hemen hemen aynı sayıda inekten elde ediliyor. Bu durum çok önemli bir verim artışına işaret ediyor ve sürü bileşiminde kültür ırklarının yerli ırkları ikame etmekte olduğunu gösteriyor. Yukarıda bahsedilen araştırmada yer alan, Erzurum ili için yapılan ve üretim değerindeki artışın kaynaklarını belirleyen hesaplamada da bu açıkça görülüyor.

3) Öneriler

a) Tarım ve hayvancılığın bölgede önemli bir potansiyele sahip olduğu açıktır. Ne var ki, tarımda istihdam imkanlarının kısıtlı olması nedeniyle bu potansiyel, bölgenin ekonomik kalkınması için bir çare oluşturmuyor. Dolayısıyla, bölge için, işletme karlılığını azami-

leştirmeye yönelik, geniş ve kapsamlı bir tarım politikası belirlemeye çalışmak boşa bir çabadır. Böyle bir politika yerine, çeşitli ihtiyaçlara aynı zamanda cevap verebilen kırsal gelişme projelerinin belirlenmesi ve uygulanması daha verimlidir. Bu projelerin içeriği ve amacı yerel paydaşlarla birlikte belirlenmelidir. Bölgede bu çabaya katkıda bulunacak kapasite mevcut değildir. Kırsal gelişme projelerinin ilk aşaması bu kapasitenin yerel anlamda geliştirilmesi olmalıdır.

- b) GAP için şimdiye kadar yapılan yatırım tutarı kadar yatırım yapıldığı takdirde projenin bitirilmesi sağlanacak ve bunun sonucu olarak GAP bölgesinde üretim değeri 2003 yılına göre azami 1,25 kat artacaktır. Bu yatırım harcamasının yapılmaya değer olup olmadığı, hem mevcut hem tasarlanacak yeni ürün desenleri üzerinde yeniden hesaplanmalıdır. Yatırıma devam kararı verildiği takdirde, sulamayı tarlalara götürecekt kurumsal kapasitenin yaratılması ve sulamada fiyat farklılıkları uygulayarak optimum ürün desenine ulaşılmaya çalışılması gerekmektedir.
- c) En uygun üretim desenine yönlendirme, barajdan sulamada suyun tarifelerle fiyatlandırılması, özel sulamalarda ise enerji fiyatlarının sulanan ürün gruplarına/cinslerine göre farklılaştırılması yoluyla sağlanmalı. Ayrıca, bölgede sulamayı tarlaya götürecekt kurumsallaşmanın yapılandırılması ve güçlendirilmesi zorunludur.
- d) Bölgenin kalıcı niteliğe sahip göreceli avantajı olan hayvancılık ürünlerinin işlenmişlik derecesini artırmak, yararları görülmekte olan ırk ıslahı projelerini sürdürmek ve önündeki idari engelleri yok etmek zorunluluğu bulunuyor.

ÖZEL GİRİŞİM, TOPLUM ÖNDERLİĞİNDE KALKINMA, SINIR TİCARETİ VE TURİZM

Bölgesel gelişme farklarını fiyat mekanizmasına dayanarak ortadan kaldırmaya yönelik kalkınma modellerinin, büyümeyi sağladığı nadir hallerde bile istihdam yaratamadığı gerçeğinden hareketle, kamu yatırımları aracılığıyla devlet müdahalesi düşüncesinin revaç bulması oldukça yeni bir gelişmedir. Bu yaklaşım, büyümenin, merkezîyetçilikten uzak, bölgenin yerel kaynaklarına, karar alma süreçlerine dayalı olması ve istihdam yaratması gerektiği önerisi üzerine kuruludur. Avrupa Birliği de bölgeler arası dengesizliği azaltmak konusundaki en temel belgesinde⁴ bunu vurguluyor.

1) Teşvikler

Bölgenin yatırım teşvikleri yoluyla elde ettiği az sayıda kazanımın toplumsal verimliliğine ilişkin olarak, toplum açısından yarattığı maliyetler ile topluma kazandırdıkları arasında, şimdiye kadar herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır. Yaygın olan kanı ise, özellikle nakit ödemeye dayalı teşvik uygulamalarında kamu kaynaklarının yağmalandığıdır.

Bölgenin ekonomik kalkınmasında, istihdamın ve satın alma gücünün artırılmasında, yatırım teşviklerinin önemli bir rol oynayacağını düşünmek gerçekçi değildir. Bu yolla bölgeler arası gelişmişlik farklılıkların giderilebileceği düşüncesi ise, bu yöntemin geçmişteki performansına bakılarak doğrulanmamaktadır. Tasarlandığı amaca katkısı konusunda kuşkular bulunan bir teşvikler sisteminin çeşitli değişiklik ve genişletmelerle neden hala uygulandığını anlamak mümkün değildir. Tahsis edilen teşviklerle, gerçekleşen fiziki yatırım düzeyi arasındaki ilişkiyi araştıran basit bir karşılaştırma yapmak, teşvik sisteminin beklentileri ne dereceye kadar karşıladığını açıkça gösterebileceği halde, teşviklerin tahsisi ve kapatılması konusunda yetkili bulunan kurumların şimdiye dek böyle bir inceleme yapmamış olmaları dikkat çekicidir.⁵ Kamu kurumlarının bu eksikliğini kapatan iki akademik çalışma, soruna ışık tutmaları açısından son derece önemlidir.

⁴ Europe's Agenda 2000, ver.31.8, 1999. s. 9-13.

⁵ Bu genellemenin kısmi ve çok sınırlı bir istisnası için bkz., Mustafa Duran, Türkiye'de Yatırımlara Sağlanan Teşvikler ve Etkinliği, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi, No.32, 2002.

1991-2000 yılları arasında elde edilen panel verilere dayanan ve 2004 yılında yayımlanmış olan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması, il düzeyinde, yatırım teşvikleri ile özel sektör yatırımları arasında (Doğu ve Batı Marmara Bölgeleri dışında) istatistiksel açıdan anlamlı hiçbir ilişki olmadığını ortaya koyuyor.⁶ Bunun yanı sıra, aynı çalışma, Orta Doğu, Kuzey Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde kamu yatırımlarının özel yatırımları uyardığı ve özendirmediği sonucuna varıyor.⁷ Bulgulara göre, kamu yatırımlarındaki 100 birimlik değişim özel sektör yatırımlarında Kuzey Doğu Anadolu'da 8,5, Orta Doğu Anadolu'da 10,9 ve Güneydoğu Anadolu'da 16,1 birimlik değişmeye yol açıyor. Özel yatırımları olumlu olarak etkileyen diğer bir değişkenin, banka kredilerine ulaşılabilirlik olduğu da bulgular arasında.

Daha yeni tarihli bir araştırma ise Türkiye'de yatırım teşvikleri ile toplam faktör üretkenliği arasında anlamlı bir istatistiki ilişki olmadığını; diğer taraftan, beklenenin aksine, yatırım teşvikleri ile istihdam ve yatırımların düzeyi arasında anlamlı bir negatif ilişki olduğunu gösteriyor.⁸ Bu şaşırtıcı bulgunun açıklaması ise, teşviklerin, girişimcilerin yatırım kararları içine entegre edilmesinin mümkün olmadığı biçiminde yapıyor.⁹

Aynı araştırma, iş çevrelerinin yatırım teşviklerini nasıl değerlendirdiği konusunda TOBB üyeleri ile yapılan bir ankete atıfta bulunarak, teşviklerin olmadığı bir durumda yatırım ve yatırım için yer seçimi kararlarının nasıl etkileneceği sorusuna verilen cevapların % 63,5'inin yatırım kararını, % 77'sinin ise yer seçimini değiştirmeyeceğini gösteriyor.¹⁰

Dört akademisyenin zahmetli ekonometrik çalışmaları sonucunda elde ettikleri bu bulgular, bölgede görüşme yapılan yerel girişimciler tarafından da (bu çalışmalardan haberdar olmaksızın) aynen ifade ediliyor: Girişimciler, yatırım kararlarını etkileyen en önemli faktörler arasında kamu yatırımlarının eksikliğini gösteriyorlar ve teşvik tedbirlerinin hiçbir işe yaramadığını vurguluyorlar.

Çatışma ortamının bölgedeki yatırım iştahını yok ettiği açık. Fakat sanayi yatırımlarının ya-

pılmamasının tek nedeni bu değil. Saha çalışması sırasında görüşme yapılan kişilerin neredeyse tümü, asayiş sorununun yanı sıra yatırım kararlarını etkileyen temel faktörleri sayarken, altyapı (özellikle enerji) eksikliklerini, nitelikli eleman teminindeki güçlükleri, teşvik uygulamalarının son halinin bölgeye herhangi bir çekicilik kazandırmadığını belirtiyorlar. Şimdiye kadar uygulanan teşvik tedbirlerinin bölgede önemli kazanımlara yol açmaması gibi, yeni uygulamanın organize sanayi bölgelerine öncelik vermesi ve asgari istihdam koşulunun kolaylıkla karşılanamaması da yakınmalar arasında.

Genel amaçlı bir teşvik politikası yoluyla bölgede sanayi yatırımlarının artırılması mümkün görünmüyor. Geçmiş uygulamadan alınan sonuçlar da bunu kanıtlar nitelikte. Teşvik konusu, merkezi olmaktan çıkarılıp yatırımcıların aktif katılımıyla belirlenecek ve seçili illere odaklanan bir çerçeve içinde ele alınırsa başarıya ulaşma şansı daha yüksek olacaktır. Bunu yapmak, bölgede sanayi temelli bir ekonomik kalkınmanın temellerinin atılacağı anlamına gelmez. Olsa olsa, belirli bölgelerde zayıf bir biçimde yoğunlaşmış, teknolojik düzeyi düşük, istihdam ve gelir yaratma yeteneği sınırlı sanayi öbekleri yaratılabilir. Bu türden bir sanayileşmenin bölgeler arası farklılıkların ortadan kaldırılmasına ciddi katkılarda bulunmasını beklemek yersiz olur. Diğer taraftan, temel tüketim malları üretiminin işletme bazında teşvikine yönelik araçların kullanılmasının, bu türden bölgesel kalkınma politikaları uygulamaları sonucunda, kaçınılmaz olarak bölge dışına sızacak geliri bir dereceye kadar önleyebileceğini unutmamak gerekiyor. Bölgede yeniden yaratılan gelirin bölgede kalmasına yardımcı olan bu teşvik biçiminin kullanılmasını öneriyoruz.

6 Hatice Karaçay-Çakmak, Lütfü Erden, "Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları ve Kamu Destekleme Politikaları" *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6/3, 2004, Tablo 2, s. 91.

7 *ibid.*, Tablo 3, s. 92-93.

8 Hasan Ersel, Alpay Filiztekin, "Incentive or Compensation? Government Support for Private Investments in Turkey," *ECES Working Paper*, No.107, December, 2005.

9 *ibid.*, s.4. (Yazarlar bu görüşü, I.Arslan ve S. Togan'ın araştırmalarına dayanarak ileri sürüyorlar).

10 *ibid.*, Table A-6, s. 17.

2) Kamu Yatırımları ve Toplum Önderliğinde Kalkınma

Bu kötümser tabloya karşılık, şimdiye kadar bölgeden esirgenen kamu yatırımlarının yöneltileceği ve yerel karar alma mekanizmalarının yönünü belirleyeceği “toplum önderliğinde kalkınma” diye adlandırılabilir bir stratejinin başarı şansı daha yüksek olacaktır. Bu stratejinin temel dayanağı ve amacı, bölgedeki kentleri yaşanabilir yerler haline getirmektir. Sanayi yatırımlarının yapılamamasının temel nedenleri arasında sayılan nitelikli işgücü temini ve işte kalmasının sağlanması sorununun yanı sıra, üst ve orta düzey yöneticilerin, doktorların, öğretmenlerin ve benzeri nitelikli yetişmiş işgücünün bölgeye gelmemesi, gelenlerin kalmaması sorununun altında yatan en önemli nedenlerden birisi bölge kentlerinin yaşanabilir yerler olarak kabul edilmemesidir. Bu yetişmiş işgücünün önemli parasal avantajlar sağlansa bile bölgeye çekilememesinin ardında, kendileri için fedakarlık yaparak yaşanılmaz bir ortamda yaşamayı kabul etmeye razı olsalar da çocuklarını bu yaşama “mahkûm” etmekten kaçınmaları bulunmaktadır. Bu algılamayı kısa dönemde değiştirebilmek mümkündür.

İleride sosyal politikalar bölümünde de sözünü edeceğimiz eğitim ve sağlık yatırımlarının artırılmasının yanı sıra enerji ve ulaşım altyapısının tamamlanması ve iyileştirilmesi ve kentlerin fiziki görünümünün değiştirilmesi “yaşanabilir” bir ortam algılamasına büyük katkıda bulunacaktır. Teker teker bakıldığı zaman önemsiz görünse bile, bir arada önemli bir etki sağlayacak olan değiştirme ve iyileştirme faaliyetlerinin merkezi idare tarafından değil, yerel yönetimlerin karar ve inisiyatifi altında yürütülmesi; şimdiye dek bölgenin izleyeceği ekonomik ve sosyal

gelişme yolları arasında tercih yapma imkanından yoksun bırakılan ve önceliklerini ortaya koyamamış bölge halkının da aktif katılımıyla belirlenmesi hayati önem taşımaktadır. Merkezi otoritenin yetkilerini ve belirleyicilik rolünü yerel yönetimlere bırakmasının zorlu ve sıkıntılı bir süreç olduğunu biliyoruz. Bu zorlukların üstesinden gelinebildiği ve yerel katılımın sağlanabildiği örneklerde, kaynak dağılımı yerel halkın tercih, bilgi ve becerilerine göre yapılabildiği ölçüde, etkin, adil ve eşitlikçi sonuçlar alındığı, yerel sahiplenmenin en üst düzeye çıktığı gözlemlenmiştir. Afrika, Latin Amerika, Güney ve Güneydoğu Asya ülkelerinde bu yolla elde edilen başarılar, gelişmenin sürdürülebilirliği konusunda da umut vermektedir.¹¹

Toplum önderliğinde kentlerin yaşanabilir hale getirilmesinde, örneğin, hükümet konakları, belediye binaları, okul ve sağlık ocaklarının onarımı ve boyanması, kent içi yolların ve kaldırımların düzenlenmesi, basit çevre düzenlemeleri, sosyal ormancılık ve ağaçlandırma gibi faaliyetler kentlerin ve çevrenin değiştirilmesinin ve iyileştirilmesinin ilk adımlarını oluşturabilir. Bu amaçla devletin yerel yönetimlere kaynak aktarması, istihdam yaratmak amacıyla Avrupa Birliği’nden ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan fonların geçici bir süre boyunca bölgeye tahsis edilmesi, hızla sonuç alınmasını sağlayacaktır.

Bu yolla sağlanacak istihdam artışı hane halkı gelirini artırarak satın alma gücünü geliştirecek, sınırlı sayıda da olsa, bazı hane halkı gelirlerinin yoksulluk düzeyinin üstüne çıkmasını sağlayacaktır. Fiziki çevreyi iyileştirme projelerinin yaratacağı talep, inşaat ve yapı malzemeleri üretiminin artmasına yol açacaktır. Bu türlü bir stratejinin uzun yıllar boyunca sürekli olarak uygulanmasının mümkün olamayacağını kabul etmek gerekir. Ama, ilk ağızda sağlanacak sınırlı ekonomik yararların yanında, geleceğe yönelik olarak iki önemli amaç gerçekleştirilmiş olacaktır. Birinci olarak, kentlerin yeni yüzüyle, ihtiyaç duyulan yetişmiş ve nitelikli insan gücünü tutabilme kapasitesi artacak; ikinci olarak ise, basit bir düzeyde bile olsa, yerel katılım ve karar almanın ilk ve coşkulu aşaması gerçekleştirilmiş olacaktır.

11 S.R.Osmani, “Participatory Governance and Poverty Reduction,” *Choices for the Poor*, UNDP, New York, 2001, s.121-143. Dünya Bankası bu tür yaklaşımları Toplum Önderliğinde Kalkınma (Community Driven Development) olarak sınıflandırmakta ve Toplum Temelli Kalkınma (Community Based Development) yaklaşımından ayırmaktadır: *The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and -Driven Development*, World Bank, Washington D.C., 2005. Yoksulluğu Azaltma Stratejisi içinde ortaya çıkan sorunlar arasında yerel sahiplenmenin sorunlarının da tartışılması için bkz., *The Poverty Reduction Strategy Initiative*, World Bank, Washington D.C., 2004.

Kent ölçekli yatırım projeleri için yerel yönetimlere kaynak sağlanmasının yanı sıra altyapı, eğitim ve sağlık alanlarındaki kamu yatırımlarının artırılması, istenen sonuçların alınabilmesi için vazgeçilmesi mümkün olmayan bir koşuldur. Araştırma kapsamındaki illerde 2005 yılı için planlanan 1,56 milyar YTL tutarındaki kamu yatırımı, 2006 yılında 350 milyar USD olacağı tahmin edilen GSMH'nin % 0,3'ü kadardır. Bu tutar mutlaka artırılmalıdır. Bölgedeki kamu yatırımlarının 2007-2013 yılları arasındaki 7 yıllık sürede GSMH'nin en az % 0,6'sı düzeyine yükseltilmesini öneriyoruz.

Kamu yatırımlarının altyapı, sağlık ve eğitim alanlarında özellikle artırılmasını öneriyoruz. Bu artış, üretkenlik düzeyini olduğu kadar yaşam kalitesini de iyileştirecek; insan sermayesinin niteliğini değiştirecek ve sürdürülebilir bir gelişme sürecinin temel taşı oluşturacak.

Kamu yatırımlarının artırılmasının bölgeye özgü gerekçeleri de var: Uzun yıllar devam eden silahlı çatışmanın yarattığı tahribatı onarmak; bölgede yerleşik ekonomik, sosyal ve politik dışlanmışlık duygusunu yok etmek. Dışlanmışlık, insanların hayal gücünden kaynaklanmıyor; elle tutulabilen, gözle görülebilen bir olgu.

Mevcut durum devam ettiği sürece, bölgeden batıya olan göçü önlemek mümkün değil. Göçün yarattığı sorunların giderek büyümesi, batı illerindeki yerel yönetimlere taşınamayacak kadar ağır bir ekonomik yük getirmekle kalmıyor, sosyal gerginliği çatışmaya varacak kadar artırıyor. Önerilerimizin göçü kısa dönemde durduracağı beklentisine kapılmıyoruz. Kamu yatırımlarının, göçü tetikleyen maddi koşulları değiştirebildiği ölçüde başarılı olacağını biliyoruz.

3) Sınır Ticaret Merkezleri

Bölgenin kalkınmasına hizmet edeceği düşünülen ikinci stratejik faaliyet alanı ise dış ticaret, daha özel olarak da sınır ticaretidir. Çeşitli genişleme ve daralma aşamalarından geçtikten sonra sınır ticareti, günümüzde, bir Bakanlar Kurulu Kararı, bu karara dayanarak yayımlanan iki yönetmelik ve genel hükümler çerçevesinde

yönetilmektedir. Yönetmeliklere göre, sınır ticaretine konu olacak ihracat, komşu ülkelerle varılan mutabakata göre Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından belirlenir ve açıklanır. Bu belirlemede yerel paydaşların hiçbir rolü yoktur. Benzer şekilde, ithalatı yapılacak mallar da, beş bürokrat ve iki yerel ticaret temsilcisinin oluşturduğu bir kurul tarafından ilin bir yıllık ihtiyacı göz önünde tutularak yılda bir kere belirlenir; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın uygundur görüşleri alındıktan sonra kesinleşir. Ticarete konu olacak malların bu denli dolambaçlı yollardan belirlenmesinin yanı sıra ticaretin tabii olduğu diğer kurallar da bezdirici nitelikler taşımaktadır. İthalatı yapılacak mallar için düzenlenmesi gereken Uygunluk Belgesi, 1950'lerin ithalat kotası tahsisine benzer özellikler taşımaktadır.

2003 yılından bu yana 20 ilde açılması gereken Sınır Ticareti Merkezi'nden şimdiye kadar ancak üç tanesi açılabilmiştir. Bölgedeki paydaşlarla yapılan görüşmelerde, İran'ın tüketim, Kuzey Irak'ın ise hem tüketim hem yatırım malları talebinin sınır ticareti yoluyla karşılanabileceği, fakat mevcut yasal düzenlemeler ve sınır ticaret merkezlerinin tamamlanmamış olması, tamamlananların da önemli altyapı eksiklikleri nedeniyle bölge için çok önemli bir potansiyel gelir kaynağına ulaşmanın ne derece imkansız hale geldiği sürekli olarak vurgulanmıştır.¹²

4) Turizm

Üçüncü stratejik yönelim, gelişmesi ve yaşaması için büyük engellerin mevcudiyetine rağmen, turizmdir. Fiziki altyapı ve konaklama tesisi eksikliklerinin yanı sıra uzun yıllardır süren güvenlik sorunu, turizmin bir gelişme yolu olarak görülmesini haklı olarak engellemiştir. Gerçekten de, ne 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ne de 58. Hükümet Acil Eylem Planı'nda bölgedeki turizm potansiyeli ile ilgili bir gönderme mevcut. Başarılı olunmasını engelleyecek tüm olumsuzlukların farkında olarak, turizmin bölge için önemli bir yönelim olduğu kanısındayız. Doğu'da entegre bir doğa/kış turizmi, Güneydo-

12 Bölgedeki paydaşlar tarafından son derece önemli olduğu vurgulanan sınır ticaretinin, ülkemizin dış ticaretinden sorumlu Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından hangi ciddiyetle

ğu'da ise tarih/kültür/inanç turizmi için gerekli doğal ve kültürel altyapı mevcuttur. Bu altyapının fiziki altyapı ve tanıtım ile desteklenmesi halinde önemli gelişmeler görülecektir.

Örneğin, Doğu illerinin İran ile turizm ilişkisinin boyutları, tüm yokluklara rağmen gelinen noktayı göstermek açısından ilgi çekicidir. Kültür ve Turizm Bakanlığı verilerine göre 2001 yılında Türkiye'ye gelen İranlı turist sayısı yaklaşık 290.000'dir. Bu sayı, 103 ülkeden gelen turist sayısı arasında, İsrail'in hemen arkasından 10. sıradadır. İranlı turistler, geceleme sayısı açısından 12. sıradadırlar. İranlı turistlerin yarısı İstanbul'da, 48.000'i Ankara'da konaklamıştır. Sınırı geçtikten sonra hiçbir yere gitmeyen ve bölgede kalan İranlı turist sayısı 34.000'dir. Bunların yaklaşık 30.000'i Ağrı ve Iğdır'da kalmıştır. Ağrı ilinde ikisi iki yıldızlı, beşi üç yıldızlı toplam yedi otelde 950 yatak mevcuttur.¹³ Iğdır'da ise iki yıldızlı beş otelde 462 yatak bulunmaktadır.¹⁴ Yine Kültür ve Turizm Bakanlığı verilerine göre İranlı turistlerin Türkiye'de ortalama kalış süresi 5,44 gündür. Buna göre, Ağrı ve Iğdır'daki tüm konaklama tesisleri bir yıl içinde 115,6 gün sadece İranlı turistleri konuk etmiştir. Otellerin kalitesinin yükseltilmesi ve yatak sayısının artırılması bile, belki de tanıtıma ihtiyaç bırakmaksızın, bu iki ile gelecek olan İranlı turist sayısını artırmaya yetebilir.

Veriler, Gürcistan ve Ermenistan'dan gelen turistlerin çoğunlukla Doğu Karadeniz illerinde ve İstanbul'da kaldığını gösteriyor. Bu bağlamda, şimdiye kadar belki de politik nedenler yüzünden ihmal edilmiş olan Ermeni diasporasının

ele aldığı anlamak için Müsteşarlığın web sitesindeki şu belgeye bakmak yeterlidir: <http://www.dtm.gov.tr/pazaragiris/ulkeler/Ira/ira-ulk-dis.htm>. Burada, İran'a yapılan ihracatta İran gümrükleri tarafından tahsil edilen fakat Müsteşarlık tarafından ne oldukları, neden ve nasıl ödendikleri ve oranları tespit edilemeyen, varlıklarından ancak ihracatçıların ifadeleri ile haberdar olunan vergilerden söz ediliyor. Benzer biçimde, Gümrük Müsteşarlığı'nın 2006 yılında 4.805 personeline verilecek hizmet içi eğitim programında yolcu işlemleri dışında sınır ticareti ve sınır ticareti merkezleri ile ilgili bir tek konu yoktur: <http://www.gumruk.gov.tr/Gumruk/DosyaUpload/egitim/hizmetciplan/2006/planlar.doc>

13 <http://www.agri.gov.tr/itimiz/turizm.htm>

14 <http://www.igdir.gov.tr>

15 <http://www.armembassycanada.ca/diaspora/diaspora.htm>

16 Kültür ve Turizm Bakanlığı verilerine göre, Bakanlığa bağlı turizm ofislerinin, 2001 yılında Türkiye'ye gelen turistlerin sadece % 3,3'ünün Türkiye'ye gelmeden önceki bilgi kaynağı olduğu görülmektedir. Bu orana bakarak, söz konusu turizm ofislerinin bölgeye turist yönlendirmekte kullanılmasının bir yararı olmayacağı bellidir.

özellikle Doğu Anadolu illerinde yaratabileceği turizm potansiyeline de değinmek gerekir. Ermenistan dışındaki ülkelerde yaşayan Ermenilerin sayısının 1.700.000 ile 1.850.000 arasında olduğu tahmin ediliyor.¹⁵ ABD, Kanada, Fransa ve Arjantin'de yaşayan 1.300.000 Ermeninin, diasporanın diğer üyelerine göre çok daha iyi maddi koşullara sahip olduğu biliniyor. Atalarının yaşadığı toprakları görmek isteyebilecek bu potansiyel turist kitlesinin bölgeye çekilebilmesi sadece ekonomik açıdan değil, toplumlararası ilişkileri iyileştirebilmek açısından da önem taşıyor.

5) Öneriler

- Mevcut haliyle yatırım teşvikleri sisteminin bölgeye bir katkıda bulunması mümkün değildir. Eğer verilmeye devam edilecekse, teşvikler, bölge, sektör ve hatta alt sektör esasına göre, amaca yönelik olarak, yatırımcıların katılımıyla düzenlenen bir sisteme dayanılarak verilmelidir.
- Kamu yatırımları, altyapı eksikliklerini tamamlama amacıyla artırılmalı; özellikle yetmişmiş insan gücünü çekebilmek ve tutabilmek amacıyla, kentlerin fiziki görünümünü değiştirerek “yaşanacak yer” haline getirmeyi hedefleyen, yerel paydaşların karar sahibi olduğu, bir “toplum önderliğinde kalkınma seferberliği” başlatılmalıdır.
- Sınırdış ülkelerle ticaret yapabilmeyenin, bölgenin hayati sorunlarından birisi olduğu gerçeğinden hareketle Sınır Ticaret Merkezlerinin kurulması hızlandırılmalı; bu merkezlerin çalışmaları engelleyici bürokrasiden arındırılmalı; çalışma yöntem ve esasları yerel paydaşlarla birlikte belirlenmelidir.
- Bölgenin zayıf turizm altyapısı kamu yatırımlarıyla tamamlanmalı; entegre doğa/kış ve tarih/kültür/inanç turizminin gelişme yolları yerel paydaşlarla birlikte kararlaştırılmalıdır.¹⁶

SOSYAL POLİTİKA

Tarım, ticaret ve turizm alanlarında canlandırılacak gelişmeler, istihdam sağlanması ve yoksulluğun azaltılması yolunda yararlı olmakla bir-

likte, beklenen tüm sonuçların elde edilmesi açısından, yıllarla ölçülebilecek bir zaman dilimi gerektirecektir. Halbuki, nüfusunun % 60'tan fazlasının yoksulluk sınırı altında yaşadığı tahmin edilen bölgede daha hızlı sonuç alınacak bir müdahaleye ihtiyaç vardır. Bu müdahale, sosyal politika araçlarının kullanılmasyla yapılabilir.

Burada önereceğimiz sosyal politika tedbirleri, bölgenin ülke içinde en kötü durumda olan insan gelişmişlik göstergelerine doğrudan ve acil bir müdahalenin de ötesindedir. Ekonomik ve sosyal gelişmenin ancak huzurlu ve güvenli bir ortamda yer alabileceği önermesine dayanarak, acılı bir çatışma dönemi geçirmiş, aidiyet ve ilişki ağları tahribe uğramış, devletle olan ilişkilerinde derin bir güvensizlik hakim olan, yoksul, eğitim ve sağlık hizmetlerinden yoksun, birçoğu yerlerinden yurtlarından ayrılmak zorunda bırakılmış milyonlarca insanın, tekrar toplum içine alınması ve bu kişilerin ekonomik gelişmenin bir parçası olmaları için, gerekli ön koşulların temelinin atılması hedeflenmelidir. Tarım, ticaret ve turizm alanlarında, görece bir gecikmeyle sağlanacak başarılar, bu sosyal politika tedbirlerinin uygulanmaması durumunda, bölge insanlarının ekonomik ve sosyal süreçlere dahil edilememesi riskini taşıyacaktır.

Bölgesel kalkınma politikalarının en önemli unsuru haline gelen sosyal politika, fiyat mekanizmasının bölgesel gelişme sorunlarını çözmekte yetersiz kaldığının kabul edilmeye başlanmasıyla birlikte geniş bir uygulama alanına kavuşmuştur.¹⁷ Sosyal politika, devletin, gelir dağılımını aktif bir biçimde değiştirmeye kalkmasıyla sınırlı olmayıp, fiyat mekanizmasının ve özel girişimciliğin bölgesel kalkınmada rol üstlenmesinin önündeki engelleri de kaldırmaya yöneliktir. Uluslararası deneyimler, sosyal politika uygulamalarıyla kurumsal ilişkiler kapsamına alınan bireylerde bilgi ve beceri düzeylerinin arttığını, birbiriyle çatışma halinde olan grupların ortak hareket etmeye başladığını, dışlanılmışlık hissini azaldığını ve giderek yok olmaya yüz tuttuğunu, yerel taleplerin geliştiğini ve dile getirilmeye başladığını gösteriyor.

Gelirin yeniden dağıtılması ve yoksulluğu azaltıcı istihdam imkanlarının yaratılması için en

önemli politika aracının kamu yatırımlarının artırılması olduğu defalarca kanıtlanmış bir olgudur. Bu aracın kullanılmasından kısa dönemde makroekonomik istikrarın bozulması pahasına bile vazgeçilmediğini gösteren çok sayıda örnek vardır.¹⁸ Yoksulluğu azaltıcı politika uygulamalarının özel sektör yatırımları ve ekonominin büyüme hızı üzerindeki etkilerinin gösterilmesi ise çok yeni bir gelişmedir.

Geçtiğimiz şubat ayında yayımlanan bir Dünya Bankası araştırması¹⁹ daha önce sorulmuş ve cevaplanmış birçok soruyu yeniden sorup yeni ve daha güvenilir hesaplamalara dayalı kanıtlar sunarken 22 Orta ve Güney Amerika ülkesinin verilerinden hareketle yoksulluk, ekonominin büyüme hızı ve yatırımlar konusunda ilginç sonuçlara ulaşıyor. Araştırma, yoksulluk düzeyinde (hem yukarı hem de aşağı doğru) her 10 puanlık değişiminin, yatırımları 6-8 puan arasında değiştirdiğini gösteriyor. Yoksulluğun artması durumunda bu etki, finansal sektörü daha az gelişmiş ülkelerde kendisini daha şiddetli bir biçimde gösteriyor.²⁰ Aynı şekilde, yoksulluk düzeyindeki 10 puanlık bir değişim, ekonomik büyüme hızına 1 puanlık bir etki olarak yansıyor.²¹ Hesaplamaların yapıldığı ülkelerin diğer dünya ülkelerinden "değişik" olması nedeniyle hesaplarını revize eden yazarlar, yoksulluk düzeyinin yükselmesi halinde meydana gelecek değişikliklerin, büyüme hızını diğer ülkelerde daha hızlı düşüreceği sonucuna varıyorlar.²² Bu, yatırımların artmasının büyümeyi, büyümenin de yoksulluk düzeyini değiştireceği yolundaki genel kabul görmüş yaklaşımı tersine çeviren bir bulgu.

17 Yapısal uyum politikalarının başarısızlığı nedeniyle Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu'nun meşruiyetlerinin bile sorgulanmaya başlamasıyla bu iki kurumun yaklaşımlarının değişmesini inceleyen çok sayıda kaynak arasından özellikle bkz., Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto, Francois Roubaud, "New Poverty Reduction Strategies: Old Wine in New Bottles?" *Toward Pro Poor Policies - 2003 Annual World Bank Conference on Development Economics*, Bertil Tungodden, Nicholas Stern, Ivar Kolstad, eds., Washington D.C., 2004, s.111-131.

18 Bu türden uygulamaların Afrika ülkelerindeki örnekleri hakkında UNDP ve ILO için hazırlanan bir rapor için bkz., Carlos Oya, John Weeks, "Investment for Poverty Reducing Employment," *Center for Development Policy and Research, SOAS, University of London*, May, 2004.

19 G.E.Perry, J.H.Lopez, W.F.Maloney, O.Arias, L.Serven, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, World Bank, Washington D.C., 2006.

20 *ibid.*, s.119-120.

21 *ibid.*, s.123.

22 *ibid.*, s.117.

Yazarların bu ilişkideki nedenselliği nasıl açıkladıkları, sosyal politika açısından büyük öneme sahip: Yoksullar, durumları nedeniyle, yatırımları artıracak ve ekonomik büyümeyi sağlayacak faaliyetlerle meşgul olma imkanından yoksundur. Bu durum fasit bir daire oluşturur, çünkü bu faaliyetlere girişemedikleri ölçüde yoksullukları devam eder; yoksullukları devam ettikçe de bu faaliyetlere girmeleri (örneğin banka kredisi almaları) daha da imkansızlaşır. Fiziki altyapısı eksik olan bölgelere yatırım gitmez, yatırım gitmediği için de altyapı hep eksik kalır; yoksul aileler çocuklarının geleceğine yatırım yapmak imkanından yoksun oldukları için, eğitimin yararına inansalar da, çocukların eğitimi ihmal edilir. Eğitimden elde edilecek yararların uzun bir erteleme sonrasında edinilmesi de bu ihmali artırır. “Yoksulluk tuzağı” diye de adlandırılan ve yoksul olduğu için yoksul olunan bu durumun dışarıdan müdahale edilerek bozulması gerekir.

Araştırma konusu olan bölgedeki 21 il için önerilen sosyal politika tedbirleri işte bu müdahale gereğinin içeriğini belirlemeye yöneliktir.

1) Eğitim

Bulgular, eğitimin bölgedeki amaçlarına ulaşmada karşılaştığı en büyük engelin, yaygın kanının aksine, bölgenin kültürel yapısı değil, yoksulluk ve eğitim yatırımları eksikliği olduğunu gösteriyor. Doğrudan gelir transferleri konusunu tartışırken yeniden değineceğimiz, Dünya Bankası desteğindeki Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında uygulanan Şartlı Nakit Transferi programının, eksiklerine rağmen, başarılı bir biçimde sürdürülmesi buna kanıt olarak gösterilebilir.

İnsan sermayesine yatırım yapılması olgusunun en önemli bileşeni diyebileceğimiz eğitim yatırımlarının bölgede artırılarak sürdürülmesi, yeni okullar açılması, mevcut okullarda kapasite artırıcı çalışmalar yapılması gerekiyor. Bedelsiz ders kitabı dağıtımının ve taşınabilir eğitimin orta eğitime de yaygınlaştırılması; tek tedarikçi eğitime geçilerek tüm ilköğretim öğrencilerine bedelsiz sıcak öğle yemeği verilmesi, ailelerin yoksulluklarından dolayı katlanamadıkları masrafların bir bölümünü ortadan kaldırarak çocukların okula gönderilmesini kolaylaştıracaktır.

Eğitimin içeriğinin ve biçiminin geliştirilmesi için alınması gereken tedbirler *Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin Kalkınmasında Sosyal Politikanın Rolü ve Öneriler* başlıklı çalışmada ayrıntılı olarak ele alındığı için burada değinilmeyecektir. Eğitimin sosyal politikanın bir aracı haline getirilmesini amaçlayan bu politika, aynı zamanda, devlet-yurttaş ilişkilerinin yeniden ve sağlam bir temel üzerinde kurulmasının da başlangıç adımlarını oluşturacaktır.

2) Sağlık

Bölge sağlık yatırımları ve hizmetleri yönünden son derece yetersizdir. İkinci derecede sağlık hizmetleri çok olumsuz bir durumdadır. En temel yurttaşlık haklarından biri olan sağlık hizmeti alma hakkına sahip olmayan insanların güven içinde yaşamaları, dolayısıyla da ekonomik gelişmeyi sağlayacak biçimde hareket etmeleri beklenemez. Bölgeye hem birinci hem ikinci derecede sağlık hizmetleri için yapılan yatırımların artırılması ve göç alan bölgelere öncelik verilmesi; yeşil kart dağıtımında başvuru kısıtlarının ortaya çıkardığı engellerin kaldırılarak uygulamanın yaygınlaştırılması; birinci derecede sağlık hizmetlerinden yararlanmak için prim ödeme koşulunun kaldırılması; hastalara ve muayene olmak üzere gelenlere yardımcı olmak üzere her basamak sağlık kuruluşunda Kürtçe konuşan yardımcı hemşireler istihdam edilmesi gerekiyor.

3) Doğrudan Gelir Transferleri

Türkiye’de sosyal politika hemen hemen tümüyle formel sektörde istihdam edilenlere yöneliktir. Bölgede formel olarak istihdam edilenler küçük bir azınlığı oluşturmaktadır. Genel yönelim, formel istihdamın toplam istihdam içindeki payının giderek azalması yönündedir. Sosyal politika araçlarının mümkün olduğunca çok sayıda yoksula ulaşması amaçlanıyorsa bu politikanın istihdama bağlı olarak yönetilmesi mümkün değildir. Birçok ülkede istihdama bağlı olmayan gelir transferleri, sosyal politikanın, yoksullukla savaş cephesinde en önemli silahını oluşturmaktadır. Bu nedenle, doğrudan gelir transferleri, sosyal politikanın bölgedeki en etkin aracı olmak durumundadır.

Çocukların okula gönderilmesi ve belirli aralıklarla sağlık kontrolünden geçirilmesi temeli üzerine kurulu Şartlı Nakit Transferi uygulaması, değerlendirme kriterleri değiştirilerek ve şeffaflaştırılarak devam ettirilmeli ve yaygınlaştırılmalıdır. Bu tür programlara yöneltilen çok sayıda eleştiri mevcuttur. Bağımlılık ortamı yaratılmasından, doğurganlığın artacağına, ödenen yardımların anne-babanın özel tüketimi için harcanacağı kuşkusuna kadar uzanan bu eleştiriler, özellikle Orta ve Güney Amerika ülkelerinin deneyimlerinden elde edilen sonuçlar ışığında ortadan kalkmış görünmektedir.²³

Bölgede elektrik ve su tüketimi bedelinin ödenmesi yaygın bir uygulama değildir. Mevcut durumu meşrulaştırarak, bu bedeli ödemesi zaten mümkün olmayan yoksullara devletin hırsız gözüyle bakmasının önüne geçilerek devlet-yurttaş ilişkisini pekiştirmek amacıyla, yoksullar için belirli bir limite kadar elektrik ve su tüketimi parasız olmalıdır.²⁴ Benzer biçimde, yaşlı ve özürlü aylığı alma koşullarının yeniden düzenlenmesinin ve uygulamanın yaygın biçimde duyurulmasının, toplumun yardıma en çok ihtiyacı olan kesiminin yoksulluğuna bir nebze de olsa çare yaratabileceği unutulmamalıdır.

Sosyal politika uygulamaları arasında en çok tartışma yaratan programlardan birisi, belirli kriterlere uyan tüm kişilere “Yurttaşlık Geliri” kavramına bağlı olarak doğrudan gelir sağlanmasıdır. Tartışmanın yoğunlaştığı nokta bu gelir aktarımının kişinin yurttaşlığından kaynaklanan bir hak olup olmadığıdır. Hiçbir kriterle bağlanmadan tüm yurttaşların hakkı olduğu da ileri sürülen²⁵ bu transfer biçimi, belli koşullara dayalı olarak ilk kez 1991 yılında Brezilya’da yasalaştırılmıştır.²⁶ Yoksulluğun azaltılmasında, hane halkı gelirini yükselterek talep yaratmada inkar edilemeyecek bir rolü olan böylesine bir asgari gelir desteği, bölgede mevcut dışlanmışlık hissini ortadan kaldırmak için önemli bir araç olmanın yanı sıra, bölgenin şiddetle ihtiyaç duyduğu pozitif ayrımcılığın da en iyi göstergesi olacaktır.

4) Sosyal İstihdam Karşılığı Gelir Transferi

Piyasa mekanizması yoluyla giderilemeyen toplumsal ihtiyaçların devlet, yerel yönetimler ve

sivil toplum örgütleri tarafından birlikte sağlanması, sosyal hizmetler alanını tanımlar. Bu alanın genişletilmesi, yaşam koşullarını iyileştirme yolunda bir adım olacağı gibi bireylerin güçlendirilip topluma entegrasyonlarını da kolaylaştıracaktır. Yaşlı, çocuk ve hastalara yardım, mahallelerde sosyal ve kültürel faaliyetler düzenlenmesi ve bu faaliyetlerin, yalnız bölgede değil, ülkenin çoğu yerinde son derece başarılı oldukları gözlenen toplum merkezleri yoluyla yürütülmesi sosyal hizmetler alanının öncelikleri arasında olmalıdır.

Hem bu hizmetlerin görülmesi hem de gelir ve istihdam sağlanması için düzenlenecek programlar, katılanlara bilgi, beceri ve kurumsal tecrübe kazandıracaktır. Daha önce sözü edilen, kentlerin fiziki görünümünün iyileştirilmesi gibi projeleri de kapsayan bu alan toplum merkezlerine ve de faaliyet alanı olarak, belediyelere, okullara ve sağlık ocaklarına odaklanabilir. Toplum merkezlerinin sayısının artırılması ve bu merkezlerde çocuklar ve yaşlılar için faaliyetler düzenlenmesi, kültürel etkinliklerin genişletilmesi; belediyeler tarafından günde 1000 kişilik yemek hazırlayabilecek aşevleri açılması; okullarda müfredat dışı programlar düzenlenmesi; sağlık ocaklarına başvuranlara yardımcı olmak ve yol göstermek için yardımcı hemşirelerin istihdam edilmesi gibi faaliyetler yalnız yaşam kalitesinin yükselmesine yardımcı olmayacak, aynı zamanda, bu işlerde çalışacak olanlara istihdam imkanı ve gelir sağlayacaktır.

Burada önerilen sosyal politika tedbirlerinin tasarlanıp uygulanmasında, ekonomik etkinlikten uzaklaşmaktan başlayarak, ahlaki olup olmadık-

23 Guilherme Sedlacek, Nadeem Ilahi, Emily Gustafsson-Wright, *Targeted Conditional Transfer Programs in Latin America*, World Bank, Washington D.C., 2000; Laura B. Rawlings, *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfers*, World Bank, Washington D.C., 2004; Steven R. Tabor, *Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs*, World Bank, Washington D.C., 2002.

24 Litvanya 1996 yılından beri benzer bir program uygulamakta, ısınma, elektrik, gaz ve su tüketim bedelleri aylık gelirlerinin % 25'ini aşan yoksullara aşan kısım kadar nakit yardımı yapmaktadır. Bu uygulamanın sonuçlarını değerlendirmek üzere 2000 yılında yapılan bir çalışma özellikle kış aylarında çok yararlı sonuçlar alındığını gösteriyor: Steven R. Tabor, *op.cit.*, s.19.

25 Philippe Van Parijs, “A Basic Income for All,” *Boston Review*, December, 2000.

26 Eduardo Matarazzo Suplicy, “Legitimizing Basic Income in Developing Countries: Brazil,” IX International Congress of the Basic Income European Network, Geneva, Sept. 2002.

larına dek uzanan birçok sorunun yanı sıra, ne tür programların hangi ülkelerde yararlı sonuçlar vereceği²⁷ sorusunu da içeren, geniş bir tartışma mevcuttur. Sorulan soruların çoğunun cevabı (uygulama sonuçlarıyla birlikte) uluslararası deneyimlerle verilmiştir.

5) Öneriler

- a) Eğitim yatırımları mutlaka artırılmalı, bedelsiz ders kitabı ve taşınabilir eğitim ortaöğretim kademesinde de yaygınlaştırılmalı; ilkokullarda tekli tedrisata geçilmeli ve her öğrenciye bedelsiz olarak günde bir öğün sıcak yemek verilmelidir.
- b) Sağlık hizmetleri için yapılan yatırımlar artırılmalı; yeşil kart alınmasında başvuru kısıtlarının ortaya çıkardığı engeller kaldırılarak uygulama yaygınlaştırılmalı; birinci derecede sağlık hizmetlerinden yararlanmak için prim ödeme koşulu kaldırılmalı; hastalara ve muayene olmak üzere gelenlere yardımcı olmak üzere her ölçekteki sağlık kuruluşunun bünyesinde Kürtçe konuşan yardımcı hemşireler istihdam edilmelidir.
- c) Şartlı Nakit Transferi uygulaması, değerlendirme kısıtları değiştirilerek ve şeffaflaştırılarak devam ettirilmeli ve yaygınlaştırılmalı; belirlenecek koşulları karşılayan her yoksul aileye aylık olarak asgari gelir desteği yardımı yapılmalıdır.

Yeni toplum merkezleri açılmalı; belediyeler, toplum merkezleri, okullar ve sağlık ocakları üzerine odaklanan sosyal amaçlı istihdam programları düzenlenmelidir.

6) Tahmini Yıllık Sosyal Politika Bütçesi

Özellikle Şartlı Nakit Transferi programlarının idari masraflarının çok yüksek olduğu ve bu

27 Hyun H.Son, Nanak Kakwani, "Economic Growth and Poverty Reduction: Initial Conditions Matter," International Poverty Centre, UNDP, Working Paper No.2, Brasilia, 2004.

28 Natalia Caldes, David Coady, John A.Maluccio, "The Cost of Poverty Alleviation Transfer Programs," International Food Research Policy Institute, FCND Discussion Paper No.174, Washington D.C., 2004.

yükseklik ölçüsünde programın etkisinin azaldığı yönündeki eleştiriler ise Meksika, Honduras ve Nikaragua için yapılan bir araştırmanın konusu olmuştur.²⁸ Nikaragua'daki *Red de Protección Social* programının idari maliyetlerinin toplam transferlere oranı % 21,2 ile % 24,5 arasında gerçekleşerek bu programın en yüksek maliyet düzeyindeki örneğini teşkil etmiş, bu oran, Meksika'daki *PROGRESA*'da % 4,1 ile % 4,6, Honduras'taki *PRAF* programında ise % 6,8 ile % 16,1 arasında hesaplanmıştır. Nikaragua'daki programın pilot niteliğini taşıması idari maliyetlerin diğer ülkelere göre daha yüksek gerçekleşmesine neden olmuş olabilir.

Bu çalışmada önerilen sosyal politika tedbirlerinin uygulanması için başlangıçtaki yatırım maliyetleri ve sosyal istihdam karşılığı gelir aktarılabilecek kişilerin eğitim masrafları konusunda kesin bir tahmin yapamıyoruz. Ama yine de, programın yürütülmesi maliyetlerini kabaca hesaplayabiliriz.

Bütçe aşağıdaki kalemlerden oluşuyor:

- a) Asgari Gelir Desteği
- b) Şartlı Nakit Transferi
- c) Sosyal istihdam ve eğitimleri
- d) Basit donanımlı aşevi ve toplum merkezleri inşaatı
- e) Aşevlerindeki günlük yemek masrafı
- f) Okullarda verilen sıcak yemek masrafı

Bu kalemlerin her biri hakkında kaba maliyet tahminleri yapmak mümkün. Bölge nüfusunun 10.000.000, Asgari Gelir Desteği'ne hak kazanan yoksul sayısının 5.000.000 olduğu ve yoksul ailelerin ortalama 7 kişiden oluştuğu varsayımıyla hareket edilirse; yaklaşık 714.000 aileye aylık olarak Asgari Gelir Desteği ödeneceği ortaya çıkıyor. *Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin Kalkınmasında Sosyal Politika'nın Rolü ve Öneriler* başlıklı araştırma projesi, bu yardımın aylık 150 YTL olmasını öneriyor. Ancak, bu ailelerin tümünün Şartlı Nakit Transferi programından da yararlanmaları nedeniyle sadece anne ve baba için 60+30=90 YTL destek verilmesi daha gerçekçi görünüyor. Bu takdirde, Asgari

Geçim Desteği programının yıllık maliyeti yaklaşık 771 milyon YTL olacaktır.

Geliştirilerek sürdürülmesi önerilen Şartlı Nakit Transferi programının bütçesini hesaplamak için biraz daha fazla varsayım yapmak gerekiyor. Yedi kişilik her ailenin 5 çocuğundan 2 tanesinin okul çağına gelmediğini, dolayısıyla sadece sağlık yardımı almayı hak ettiğini, diğer 3 çocuktan birisinin erkek ve ilkokul öğrencisi olduğunu, 2 kız çocuktan birisinin ilkokulda diğerinin ortaöğretimde olduğunu, hem sağlık hem eğitim yardımının 12 ay boyunca devam ettiğini varsayarsak bu kalemin toplam maliyeti yaklaşık 969 milyon YTL ediyor. (Okul çağında olmayan iki çocuğun okula başlaması sırasında ortaöğretimde olduğu varsayılan kız çocuğunun hala mezun olmamış olması durumunda bu maliyet artacaktır.)

Sosyal amaçlı olarak istihdam edilecek 31.000 kişinin 3 aylık eğitim masraflarının 18,6 milyon YTL; ayda (yarı zamanlı çalışma için) 200 YTL hesabıyla yıllık ücret tutarlarının 74,4 milyon YTL olacağı görünüyor.

Açılacak 250 aşevinin her birinin inşaat maliyetinin 150.000 YTL; 120 toplum merkezinin her birinin inşaat maliyetinin 250.000 YTL olması durumunda toplam inşaat maliyeti 67,5 milyon YTL'ye ulaşıyor.

Aşevlerinin yılın her günü 1000 kişilik yemek vereceği ve yemek maliyetinin 1,3 YTL olması halinde maliyet yaklaşık 119 milyon YTL olacak. Kişi başına düşen yemek maliyetinin aynı kalması koşuluyla, 1.500.000 ilkokul öğrencisine yılda 150 gün sıcak yemek verilmesinin maliyeti ise 293 milyon YTL ediyor.

Tüm kalemlerin toplamı 2,3 milyar YTL veya 1,50 YTL= 1 USD kurundan yaklaşık 1,53 milyar USD ediyor. Asgari Gelir Desteği Programının mevcut yeşil kart altyapısını kullanacağını düşünerek ve zaten uygulanmakta olan Şartlı Nakit Transferi programının da idari maliyeti olarak her programın yıllık maliyetinin % 15'i kadar tahmini bir tutar eklediğimiz zaman toplam tutar, 2006 yılında 350 milyar USD olacağı varsayılan GSMH'nin % 0,50'si kadar.

7) Artışın Anlamı

Her iki programın da son derece yaygın bir biçimde uygulanması halinde bile GSMH'nin % 0,50'sini geçmeyecek olan bu tutar, bölgenin yoksulluktan kurtulmasının ilk adımını oluşturacağı gibi, bölge ekonomisine çok önemli bir satın alma gücü kazandırarak talep düzeyini değiştirecektir. Sadece Asgari Gelir Desteği ve Şartlı Nakit Transferi programlarının etkisi, yedi kişiden oluşan yoksul bir ailenin toplam yıllık gelirini 2.436 YTL, kişi başına düşen net harcanabilir geliri ise 348 YTL artıracaktır. Yoksul ailelerde kişi başına düşen net harcanabilir gelirin 348 YTL (veya 232 USD) artmasının önemini anlamak için (karşılaştırmanın bazı farklı olsa bile) 2001 yılında bölgede en yüksek kişi başına düşen GSYİH'nin 1.584 USD ile Tunceli'de, en düşük kişi başına düşen GSYİH'nin ise 568 USD ile Ağrı'da olduğunu hatırlamak yeterlidir.

Sosyal politika alanında önerdiğimiz tedbirler, kamu yatırımlarının da desteğiyle, insan sermayesi niteliğinin iyileştirilmesi ve sürdürülmesi; doğrudan gelir aktarımı ve Şartlı Nakit Transferi projeleri ile yoksulluğun azaltılması; sosyal amaçlı istihdam tedbirleri ile iş ve gelir sağlama amaçlarına yöneliktir.

Bu tedbirler, hangi açıdan bakılırsa bakılsın vahamet arz eden bir duruma acil bir müdahalenin nasıl yapılabileceğine işaret ediyor. Dolayısıyla, bölgeye özel biçimde tanınmış bir hak değil, bölgesel bir kalkınma politikasının araçları olarak algılanmaları gerekiyor.

Nihai raporda daha ayrıntılı olarak belirtildiği gibi, sosyal politika tedbirlerinin yıllık maliyeti GSMH'nin yaklaşık % 0,5'i dolaylarında. Kamu yatırımlarının iki katına yükseltilmesiyle birlikte, her yıl GSMH'nin yaklaşık % 1,1'i kadar bir yatırım ve cari harcama tutarının bölgenin ve ülkemizin kaderini önemli ölçüde değiştireceğine inanıyoruz.

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'NUN KALKINMASINDA YATIRIM POLİTİKALARI

Dr. Ayşe KUDAT
Ece Sanal KILIÇÖZLÜ
Ertan KARABIYIK
Dr. İsmet YALÇIN
Serkan ÜNVERDİ

ÖZET

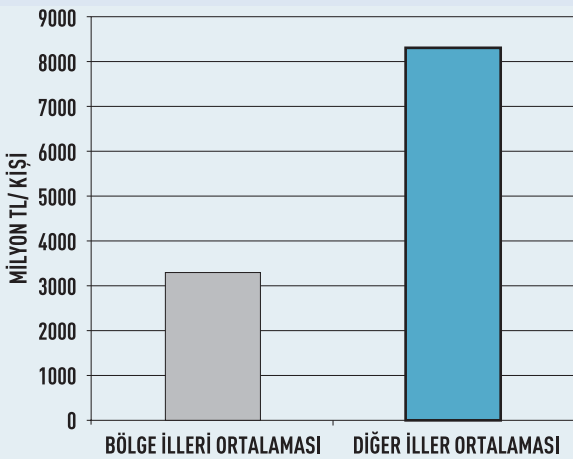
1. Cumhuriyet döneminde bölgesel eşitsizlik sürekli olarak gündemde yer almıştır. Bugüne kadar bu eşitsizliği gidermeye yönelik yaklaşımlar ve uygulamalar etkisiz kalmış ve ülkenin doğusu ile batısı arasındaki refah ve gelir farklılıkları bir uçuruma dönüşmüştür. Türkiye'nin en geri kalmış illerinden 21'i Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yer almaktadır. Bu durum, sosyal adalet ilkelerine sığmamanın ötesinde, ülke topraklarının ve doğal/kültürel zenginliklerinin % 35'inden yeterince yararlanılmaması, bölgenin siyasal boşluğa itilmesi ve nüfusun % 15'inin süregelen bir yoksulluğa mahkûm edilmesi tehlikesini

artırmaktadır. Bölge kalkınma potansiyeli gerçekleştiğinde Türkiye'nin stratejik jeo-politik konumu kuvvetlenecek ve aralarında petrol üreticisi ülkelerin de yer aldığı bir ortamda, bölgenin ekonomik izolasyona itilmesi önlenecektir. Stratejik su kaynaklarının korunması ve geliştirilmesi de bölgeye yatırımla gerçekleşebilir. Bu rapor, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki 21 ile yönelik kısa dönemli bölge kalkınma önerileri içermektedir.

2. Bölgeler arasındaki uçurumu daraltmak için şu ilkeler benimsenmelidir:

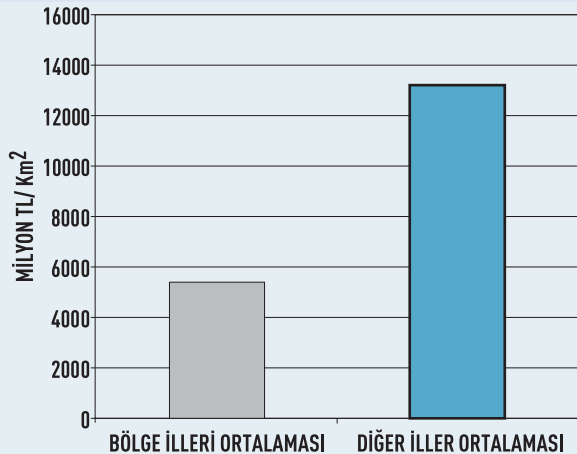
- Devlet üstüne düşeni yapmalıdır.
- Bir kaynak seferberliği ilan edilmelidir.

KİŞİ BAŞINA DÜŞEN TOPLAM KAMU YATIRIMI (1990 - 2001)



Kaynak: DPT

KM²'YE DÜŞEN TOPLAM KAMU YATIRIMI (1990 - 2001)



Kaynak: DPT

- Seçmenin yalnız küçük bir oranına yönelik bu özveri için ülke halkı ikna edilmelidir.
 - Komşu ülkelerle ticaretin önündeki engeller kaldırılmalıdır.
 - Her soruna aynı ilaç verilmemelidir.
 - Halka güvenilmeli ve toplum önderliğinde kalkınma sağlanmalıdır.
 - Yoksulun alım gücü artırılmalıdır.
 - “Burada yaşanır” gerçeği yaratılmalıdır.
 - Eğitimde elde edilen başarı sürdürülmeli ve sağlık sektörüne yayılmalıdır.
3. Türkiye önümüzdeki dönemde sosyal programlarla, geri kalmış bölgelerde yaşayan, uçuruma düşmüş insanların acılarını dindirme ve bölgeler arasındaki eşitsizliği azaltma hedefleri arasında optimal politikaları üretmek zorundadır. Eşitsizliği azaltmak ve daha fazla insanın yoksulluğa düşmesini önlemek, odaklanmış bir çaba gerektirir. Kısa dönemde başarı sağlanması, kamu kaynaklarının ve teşviklerin ülkenin yarısından fazlasına açılması yerine az sayıda ilin sorunlarına eğilmekle mümkündür.
4. Özel sektör önderliğine bel bağlamak çok gerçekçi değildir. Bir seferberlikle devletin altyapı açığını kapatması hem bölgedeki özel sektörün gelişmesini hem de dışarıdan başka şirketlerin bölgeye çekilmesini sağlayacaktır. Ayrıca, inşaat ve yapı malzemeleri sektöründe bir atak yapılacak, konaklama talebi artacak ve bölge insanı eğitilip, iş bulacaktır.
5. Yerel yönetimlere aktarılacak kaynaklarla kent ve kasabaların “daha yaşanılır” hale gelmesi sağlanmalıdır. Bu, inşaat ve yapı malzeme sektörünü geliştirici ve istihdamı artırıcı bir rol oynayacaktır. İnşaat sektöründeki patlama, altyapının geliştirilmesi, kentlerin/kasabaların düzenlenmesi, turizmin ve kültürel hazinelerin restorasyonu yalnız bölge insanının istihdamını sağlamakla kalmayacak, diğer bölgelere göçen işçileri de çekecek ve göçü tersine çevirecektir. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin Dünya Bankası, Avrupa Birliği gibi fon sağlayan kurumlardan geçici istihdam amaçlı kredi veya hibe almaları kolaylaştırılmalıdır.
6. Bölgesel eşitsizliği süregelir bir biçimde daraltmak için yeterli kaynak ve siyasi desteğin sağlanması gereklidir. Bunların yanı sıra, yoksulluk acısını hafifletici sosyal yardım programları ve emek yoğun geçici istihdam projeleri desteklenmelidir. Süregelen yeşil kart, yaşlılıkla ve özürlülerle ilgili programlara ek olarak Şartlı Nakit Transferi'nin amaçlanan kapsama getirilerek sürdürülmesi önemlidir. Şartlı Nakit Transferi'nden yararlananların yarısından çoğu 21 ilin olduğu bölgededir. Ödemelerin de yarısından çoğu o bölgeye gitmektedir. Şartlı Nakit Transferi yoksulluğun yeni nesillere miras kalmama umudunu kuvvetlendirmektedir. Şartlı Nakit Transferi ülkedeki en yoksul % 6'lık kesimi amaçlamış ancak yalnız % 4'lük bir grubu kapsamıştır. Şartlı Nakit Transferi yardımı isteyip de alamayanların büyük çoğunluğu yine bu bölgededir. Marmara bölgesinde yeni müracaatlar yok denecek kadar azdır. Bu nedenle program % 4'ten % 6 kapsamına eriştiğinde yararlananların büyük çoğunluğu bu 21 ilde olacaktır. Ayrıca, Şartlı Nakit Transferi'nde gözlemlenen uygulama sorunlarının giderilmesi ve 21 ildeki kırsal kesimde etkin bir biçimde duyurulması bu programın çocuk eğitimi, beslenme ve sağlık yararlarını artıracak ve yoksul ailelerin gelirlerinde önemli bir fark yaratacaktır. Son olarak, 6. ve 8. sınıflara giden kız çocukları ve liseye giden kız çocukları için ödemelerde yapılacak bir artma, süregelir bir yarar sağlayacaktır. Kız çocuk yurtlarının acilen tamamlanmasına yönelik devlet ve halk seferberliği de buna katkıda bulunacaktır. Bu programın yoksulların davranış değişimlerinde etkin rol oynadığı gözlenmiş olduğundan, programın içeriği genişletilerek, kadın okuryazarlığını artırmayı hedefleyen, 21 ilde geçerli bir pilot program geliştirilebilir. Bu projeye destek verebilecek öğretmenlere de tatmin edici bir ek ücret ödenebilir.
7. Bölgede yoksulluk oranları çok yüksek ve nüfus yoğunluğu düşüktür. Halkın alım gücü artmadıkça “bakkal açma” eğilimi bile sınırlı kalacaktır. Mevcut durumun devamı halinde Türkiye'nin batısına ve Kuzey Irak'ta gelişti-

rilmeye çalışılan çekim merkezlerine nüfus akımı artabilir.

8. Komşu ülkelerle çalışmak isteyen yerli ve yabancı şirketleri bölgeye çekmek için bir kampanya düzenlenebilir. Bunu kolaylaştıracak teşvikler, bu şirketlerin katılımı ile “amaca özel” bir şekil kazanmalıdır. Genel teşvikler yerine, bölgede çalışmaya gerçekten gereksinim duyan şirketlerle görüşülerek, bunlara yönelik teşviklerin formüle edilmesinde yarar vardır. Aynı şekilde genel teşvikler yerine sektör ve alt bölgeleri geliştirici özel teşvikler katılımcı yöntemlerle tanımlanmalıdır.
9. Bugüne kadar geliştirilmiş ekonomik teşvikler nasıl büyük oranda 21 il dışında gerçekleşmişse, yürürlükte olanlar da bölge dışına gitmektedir. Üstelik teşviklerden yararlanan yörelerde, örneğin teşvik alacak şirketlerin istihdam etmesi gereken işçi sayısını 10’dan 30’a çıkarılması ve benzer yollarla teşvik kapsamının daraltılması, devlet desteklerini bütünü 21 il dışına itmiştir. Bölgedeki sınırlı ekonomik faaliyetin temel nedeni teşvikler değildir.
10. Bölgesel eşitsizliğin azaltılması/bölgesel uçurumun daraltılması amaçlarına yönelik bir seferberlik her şeyden önce devletin üstüne düşeni yapması ve 4-5 yıllık bir dönemde, kalkınma için tahsis edeceği kaynakların önemli bir kısmını 21 ile hasretmesiyle gerçekleştirilebilir. Kalkınma uçurumunun daraltılması seferberliğine başlamadan önce bunun gerekçeleri ülke halkıyla paylaşılmalı ve tüm olanakları seferber ederek seçmenin neredeyse % 10’una devlet kaynaklarını açmak için gerekli halk desteği sağlanmalıdır.
11. Güvenlik sorununun sanki 21 ilin tümüne yayılmış gibi gösterilmesi bu sorunu yaşamayan illerden yatırımcıyı ve yetişmiş elemanları uzaklaştırmaktadır. Bölge halkı terör gerçeğiyle terör önyargısının ayırt edilmesi gereğine işaret etmektedir. Dünya deneyimleri yoksullukla terör gerçeği arasındaki yakınlığa dikkat çekmiş ve kalkınmanın bu gerçeği

değiştirebilecek en önemli olgulardan biri olduğunu göstermiştir. Bölgede kamu yatırımı seferberliği hem güven gerçeğinin hem de bunun algılanışının değişmesine önemli bir katkıda bulunacaktır.

12. Güvenlik nedeniyle boşaltılmış köylere geri dönüş hızlandırılmalıdır. Terörden zarar görenlere verilmesi öngörülen tazminatlar acilen verilmelidir. Bu süreç atıl bırakılmış üretken aktörleri tekrar üretime sokup, yoksul ve işsiz bir kesime yeniden mülk ve gelir kazandıracaktır.
13. Yetişmiş elemanlar bölgeden kaçmakta ve kamu sektörünün/özel sektörün parasal özverileri yönetici, doktor, öğretmen, vb. deneyimli insanları bölgede çalışmaya ikna edememektedir. Bunun temel nedeni bölgenin “yaşanmaz” bir yer olarak algılanması ve kimsenin çocuklarını orada yaşamak durumunda bırakmak istememesidir. Bu algının kısa dönemde değiştirilmesi için, eğitim ve sağlık altyapısının iyileştirilmesi, kültürel faaliyetlerin geliştirilmesi ve kentlerin fiziki görünümünün değiştirilmesi yararlıdır.
14. Eğitim altyapısını geliştirmek amacıyla başarıyla yürütülen “Eğitime % 100 Destek Kampanyası” benzeri bir uygulamanın sağlık altyapısını kapsayacak biçimde genişletmesi anlamlı olacaktır. Şartlı Nakit Transferi programı da acilen ülkedeki % 6’lık yoksul kesimi kapsayacak şekilde ve yukarıda belirtilen öneriler çerçevesinde genişletilmeli ve aralıksız sürdürülmelidir.
15. Hükümet konaklarının, belediye saraylarının, tarihi yerleşim alanlarının restorasyonu gibi geçici istihdam programlarıyla desteklenmesi ve “toplum önderliğinde kalkınma” yaklaşımı ile yöre halkının tercih, zevk ve katkılarıyla bölgenin “yüzünün değiştirilmesi” yararlıdır. Yeni yapılacak okul, sağlık ocağı, Organize Sanayi Bölgeleri, Sınır Ticaret Merkezi gibi yapılanma çabalarının da yöre mimarisini ve kültür zenginliklerini yansıtabilecek biçimde düzenlenmesi, “burada yaşanır”

yargısını kuvvetlendirecektir. Sosyal ormancılık, ağaçlandırma ve diğer çevre iyileştirme projeleri de hem “yüz değiştirme”de hem de dar gelirli yöre halkına gelir sağlamada yararlı olacaktır.

16. Bölge halkı uzun yıllardır kalkınma seçeneklerinin tanımlamasında söz sahibi olamamış ve kendi önceliklerini ortaya koyamamıştır. Kendi iradesiyle ve kendi çizdiği çizgide gelişmenin başka ülkelerde görülen yararları, bu geri kalmış bölgede toplum önderli yaklaşımın verimli olacağına işaret etmektedir. Bu hedef uygulandığında, bölge illerinin daha “yaşanabilir” olacağı bilgisi de uluslararası deneyimlerden alınan dersler arasındadır. Bu nedenle, devletin bölge köy ve belediyelerine kaynak sağlaması; AB’den, kalkınma bankası ve kuruluşlarından gelen, örneğin geçici istihdam için verilen destekleri belirli bir süre için 21 ile yönlendirmesi önemlidir.

17. Bölge halkı, komşu ülkelerle mal ve hizmet alışverişinin acilen bürokrasiden kurtarılmasını, ticaret ve turizmin geliştirilmesini önermektedir. Bölgeye sınır olan ülke halklarıyla yakınlaşmasının sosyal yararları yanında önemli ekonomik yararları vardır. Örneğin, turizm gibi çarpanı yüksek ekonomik uğraşlar istihdam olanaklarını artırır ve bölgenin “yaşanabilir” bir yöre biçiminde algılanışını kuvvetlendirir.

18. Sınır ticaretinin serbest bırakılması, fakat bunun yanında, kaçakçılık gibi istenmeyen olguların önlenmesi için gümrük kurumlarının güçlendirilmesi gerekir. Ayrıca, Sınır Ticaret Merkezleri’ne acilen işlerlik kazandırılması, gerekirse sınır kapısı sayısının artırılması ve giriş çıkış bürokrasisinin kalkması önemlidir. Bunun yanında, komşu ülkelere yönelmiş etkin turizm kampanyası ile turist akımının ve “toplum önderliğinde kalkınma” yaklaşımı uyarınca, yöre halkının ve işadamlarının girişimleriyle yatak sayısının ve/veya turizm çeşitliliğinin artırılması sağlanmalıdır. Ülke halkının dil ve kültür zenginliği hem ticaret hem de turizmin gelişmesi için önemli bir kaynaktır.

19. Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da geri kalmış 21 ilin oluşturduğu bölgede inşaat, tarım/hayvancılık, turizm ve ticaret odaklı, devlet kaynaklı ve toplum önderliğinde bir kalkınma, sanayi yatırımlarını ön plana çıkarıcı bir yaklaşımdan daha etkili olabilir.

Kısa dönemde atılması önerilen adımları şöyle özetleyebiliriz:

a. Kapsamlı Kaynak Seferberliği

- i. Kamu kaynakları 21 ile odaklanmalı. Öncelikle devletin sorumluluklarını yerine getirmek için bölgenin elektrik, iletişim, ulaşım ve içme suyu altyapısı tamamlanmalı. Bu şekilde inşaat ve yapı malzemeleri sektörü geliştirilmeli; yerel girişim canlandırılmalı ve bölge dışından yatırımcı çekilmeli.
- ii. Toplum önderliğinde kalkınma yaklaşımı benimsenmeli. İl ve ilçe merkezlerinin “yaşanabilir” hale getirilmesi yönünde atılacak adımlar için belediyelere kaynak aktarılmalı. Belediyelerin geçici istihdam projeleri aracılığıyla kentleri daha yaşanır hale getirmesi kolaylaştırılmalı.
- iii. Komşu ülkelerle iş yapmak isteyen yerli ve yabancı şirketler bölgeye davet edilmeli. Katılımcı yöntemler, amaca uygun teşvikler saptanmalı. Ticareti geliştirmek için Sınır Ticaret Merkezleri işlevsel kılınmalı.
- iv. Yoksulların alım gücünü artırıcı geçici istihdam, Şartlı Nakit Transferi ve diğer yardımların miktarı yükseltilerek sürdürülmeli.
- v. Tüm geçici istihdam programları bölgeye yönlendirilmeli. Bu programlarda çalışacak sigortalı kişilerin yoksullara verilen programlardan dışlanmaması sağlanmalı.
- vi. Güvenlik nedeniyle boşaltılmış köylere geri dönüş hızlandırılmalı. Buna gerekli parasal kaynaklar yaratılmalı. Terörden zarar görenlerin tazminatları ödenmeli ve böylece köye geri dönen halkın üretim sürecine katılımı sağlanmalı; malı ve geliri artırılmalı.
- vii. Eğitim konusunda başarılı bir uygulama olan ve eğitim altyapısının gerçekleştirilmesinde katkı sağlayan “Eğitime % 100 Destek

Kampanyası” benzeri bir teşvik, bölge illeri için sağlık altyapısına, sağlık ve eğitim personelinin sosyal ortamlarının iyileştirilmesine yöneltilmeli.

- viii. Turizmi geliştirmek üzere komşu ülkeleri de içine alan bir kampanya düzenlenmeli. Yatak sayısını artıracak ve turizmi çeşitlendirecek bireysel ve kurumsal girişimlere kaynak sağlanmalı.

Yukarıda sayılanların herhangi bir nedenle yapılamaması durumunda en azından aşağıdaki tedbirlerin alınması gereklidir:

b. Sosyal İçerikli Yoksulluk Programları

- i. Sınır Ticaret Merkezleri işlevsel hale getirilmeli ve komşu ülkelerle ticaret kolaylaştırılmalıdır. Gümrük müdürlüklerinde tarım ve sanayi ürünlerinin muayene ve analizi için laboratuvarlar kurulmalıdır.
- ii. Komşu ülkelerle iş yapan veya yapmak isteyen yerli ve yabancı şirketler bölgeye davet edilmelidir. Bunlardan yüksek sayıda istihdam yaratmalarını beklemeden “amaca yönelik” teşvikler katılımcı bir yaklaşımla düzenlenmelidir.
- iii. Yoksulların alım gücünü artırıcı ve eğitimi destekleyen Şartlı Nakit Transferi programı, kız çocuklara verilen yardımların miktarı artırılarak sürdürülmeli, acilen kapsamı ve içeriği genişletilmelidir.
- iv. Tüm geçici istihdam programları bölgeye yönlendirilmelidir. Bu programlarda çalışacak sigortalı kişilerin yoksullara verilen programlardan dışlanmaması sağlanmalıdır.
- v. Kişi ve kurumlara tanınan vergi imtiyazları, sağlık sektörünü de kapsayacak biçimde genişletilmelidir. Halk ve kurumlar 21 ilde seferberliğe çağırılmalı; öğretmen ve sağlık elemanları için yaşamayı özendirici evler yapılması, kız çocukları için yurt yapılması ve okul eksiklerinin tamamlanması sağlanmalıdır.
- vi. Komşu ülkeleri bölgeye çekmek için bir turizm kampanyası yürütülmelidir.

GİRİŞ

Türkiye’de bölgeler arasında gelişmişlik farkı Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana hükümet-

lerin gündemindedir. Sosyal ve ekonomik gelişmişlik göstergeleri bu farkın günümüzde de devam etmekte olduğunu göstermektedir. Hükümetlerin bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını azaltmak amacıyla çeşitli politikalar uygulamalarına karşın bu fark azalmak yerine daha da artmıştır. Hükümet politikalarında, genellikle, bölgeler arasındaki eşitsizliğin azaltılmasına yönelik uygulamalar yerine, geri kalmış bölgelerin sorunlarına çözüm üretme yaklaşımı benimsenmiştir. Bu çalışma Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin gelişimine yönelik kısa dönemli öneriler geliştirmeyi amaçlamıştır. Bu öneriler iki grupta toplanabilir;

- a. Bölgeler arası uçurumu azaltacak öneriler;
- b. Bölgedeki yoksulları koruyucu öneriler.

AMAÇ VE KAPSAM

- a) Bölgede özel sektörün kalkınmaya katkısını etkin bir biçimde artırmak amacıyla kısa dönemli politika önerileri geliştirmek,
- b) Bölgenin özel konumunu güncel verilerle niceliksel ve niteliksel açılarından belirlemek,
- c) Kapsama alınan illerde kamu yöneticileri ve yerel yöneticiler, girişimciler, çeşitli kuruluş temsilcileri, esnaf birlikleri, sanayi odaları gibi kişi ve kuruluşlarla bölgenin ekonomik gelişmişliği hakkında görüşmeler yapmak ve bunların politika önerilerini derlemek,
- d) Bölge dışındaki işadamlarıyla görüşmeler yapmak ve bölgeye yönelik ekonomik teşvikler kapsamında politika önerilerini derlemek,
- e) Araştırma kapsamında, özellikle teşvikler konusunda aşağıda yer alan sorulara yanıtlar aramak ve bu kapsamda politika önerileri geliştirmek;
 - Bugüne kadar verilmiş ekonomik teşviklerin bölgeye ne yararı olmuştur?
 - Uygulanan ücret politikaları işe yaramış mıdır?
 - Kamu yatırımları adil ve bölge kalkınmasını yöreklendirici olmuş mudur?
 - Özel sektör yatırımını artmış mıdır?
 - Yatırımları destekleyici, engelleyici faktörler nelerdir?
- f) Merkezi planlama, araştırma kurumları, akademisyenler, sivil toplum kuruluşlarının

(STK) bölgesel gelişmeye yönelik saptamaları ve önerilerini derlemek,
g) Uluslararası deneyimler araştırılarak bu deneyimlerden yararlanmak ve bölge için öneriler geliştirmek.

ARAŞTIRMA ALANI

Bölge illerinin önemli bir kısmı sosyoekonomik gelişmişlik bakımından en son sıralarda yer almaktadır. DPT tarafından Mayıs 2003 tarihinde yayınlanan *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*'na göre beşinci derecede gelişmiş illerin tamamı bu bölgeler-

dedir. Ayrıca araştırma kapsamına alınan iller, listenin en son sırasındaki 25 il arasına girmektedir. Bu sıralama yıllar itibarıyla büyük değişimler göstermemektedir. Araştırma alanında yer alan illerin tamamı son Teşvik Kanunu kapsamında yer almaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 29 Ocak 2004 tarihinde kabul edilen 5084 sayılı *Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* kapsamında bulunan 36 il arasında araştırma kapsamında yer alan 20 il de yer almaktadır. İlgili kanun ile 12 Mayıs 2005 tarihli ve on dört ay önce

TABLO 2.1: DOĞU VE GÜNEY ANADOLU'DA 21 İLİN NÜFUS, ŞEHİRLEŞME ORANI, YEŞİL KARTA SAHİP NÜFUS ORANI İLE SOSYOEKONOMİK GELİŞMİŞLİK SIRALAMASI

İLLER	NÜFUS		ŞEHİRLEŞME ORANI (2000)	YEŞİL KARTA SAHİP NÜFUS ORANI (2005)	SOSYOEKONOMİK GELİŞMİŞLİK SIRALAMASI	
	1990	2000			1996	2003
ADİYAMAN	510.827	623.811	54,3	35,5	61	65
AĞRI	437.093	528.744	47,7	24,8	74	80
ARDAHAN	163.731	133.756	29,7	31,0	72	74
BATMAN	344.121	456.734	66,6	21,9	65	70
BAYBURT	107.330	97.358	42,5	30,4	64	66
BİNGÖL	249.074	253.739	48,7	42,8	73	76
BİTLİS	330.115	388.678	56,5	27,7	71	79
DİYARBAKIR	1.096.447	1.362.708	60,0	22,8	57	63
ERZİNCAN	299.251	316.841	54,4	15,6	47	58
ERZURUM	848.201	937.389	59,8	27,5	56	60
GÜMÜŞHANE	168.845	186.953	41,5	30,3	63	71
HAKKARİ	172.479	236.581	59,0	30,9	70	77
İĞDIR	142.601	168.634	48,4	26,2	69	69
KARS	355.823	325.016	43,7	31,8	62	67
MARDİN	558.275	705.098	55,5	29,9	66	72
MUŞ	376.543	453.654	35,2	22,9	76	81
SIİRT	243.435	263.676	58,2	30,8	68	73
ŞANLIURFA	1.001.455	1.443.422	58,3	20,1	59	68
ŞIRNAK	262.006	353.197	59,8	18,7	-	78
TUNCELİ	133.584	93.584	58,2	31,3	60	52
VAN	637.433	877.524	50,9	29,2	65	75
TOPLAM	8.438.669	10.207.097			76 İL	81 İL

Kaynak: DİE 1990, 2000, DPT 1996, 2003, Sağlık Bakanlığı 2005.

çıkarılan 5084 sayılı kanunda değişiklik yapan 5350 sayılı kanun ile teşvik kapsamına giren il sayısı 49'a çıkarılmıştır. Siyasi bir tercih ile genişletilen teşvik illeri kapsamı, araştırma konusu olan 21 ili de kapsamıştır.

5084 sayılı kanun kapsamında; 2'nci maddenin (a) bendi çerçevesinde, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı'nca 2001 yılı için belirlenen kişi başına GSYİH tutarı 1.500 ABD doları veya daha az olan iller alınmışken, 5350 sayılı kanunla 2003 yılı için belirlenen sosyoekonomik gelişmişlik sıralamasına göre endeks değeri eksi olan bütün iller kapsama alınmıştır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Yatırım Politikaları alanına kanunun kapsadığı 49 ilden bölgede yer alan, sosyal ve ekonomik gelişmişlik sıralamasında listenin son sıralarında bulunan 21 il alınmıştır. Bu illerin başlıca özellikleri aşağıda özetlenmiştir.

- Bölge illerinin toplam nüfusa oranı % 15, coğrafi alana oranı ise % 35'tir.
- Bölge illeri sosyal ve ekonomik gelişmişlik sıralamasında 81 il arasında en son sıralarda yer almaktadır.
- Bölge illerinin şehirleşme oranı % 56'dır.

YÖNTEM

Bu çalışmada yararlanılan başlıca yöntemler;

- (1) Bölge illerine yönelik merkezi ve yerel düzeyde gerçekleştirilen araştırma, analiz, kalkınma programları ve projelerinin derlenmesi, incelenmesi; bu dokümanlarda yer alan görüşlerin, analizlerin değerlendirilmesi ve tartışılması,
- (2) Akademisyenlerin bölge illerine yönelik olarak gerçekleştirdikleri akademik araştırmaların incelenmesi ve ilgili akademisyenlerle konuların tartışılması,
- (3) Bölge illerinde toplum, kamu ve yerel yönetim temsilcileri, meslek örgütleri, STK'lar, girişimciler, uzmanlar, esnaf ve esnaf birlikleri ile yarı yapılandırılmış mülakatlar,
- (4) Bölge dışındaki girişimciler, uzmanlar, STK temsilcileri, meslek örgütleri ile görüşmeler,

- (5) İnternet kaynakları, gazete, dergi, TV haber ve programlarının incelenmesi, değerlendirilmesi,
- (6) Bölge illerinde uygulanmış, halen uygulanmakta olan ve gelecekte uygulanması olası kalkınma programlarının ve projelerin haritalandırılması,
- (7) Uluslararası literatürdeki benzeri bölgesel kalkınma deneyimlerinin incelenmesi, kapsam içindeki illere yönelik deneyimlerin derlenmesi,
- (8) Merkezi kurumlarla çeşitli araştırma kuruluşlarının bölge illerine yönelik olarak yayımladığı demografi, altyapı, eğitim ve sağlık, istihdam, sanayi, sosyal güvenlik, turizm, sosyal yardım, mali ve refah göstergeleri verileri derlenmiş, bu veriler analiz edilmiştir. Bu yöntemlerin yanında çalışma ekibi zaman zaman bir araya gelerek seminerler düzenlemiş ve bu seminerlerde bulgular değerlendirilmiştir.

- Araştırma kapsamında ziyaret edilen bölge illeri; Ardahan, Gümüşhane, Bayburt, Kars, Iğdır, Ağrı, Erzurum, Diyarbakır, Şanlıurfa, Adıyaman'dır.
- Araştırma kapsamında görüşme yapılan diğer iller; Ankara, Gaziantep, İstanbul Kahramanmaraş, Sakarya'dır.
- Araştırma sürecinde toplam 286 kişi ile görüşme yapılmıştır.

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU BÖLGELERİNDE MEVCUT DURUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bölge İlleri Gelişmişlik Sıralamasında En Son Grupta Yer almaktadır

DPT tarafından 2003 yılında hazırlanan, illerin sosyal ve ekonomik gelişmişlik sıralaması çalışmasına göre bölge illeri en az gelişmiş grupta yer almaktadır. 1996 yılında yapılan karşılaştırmada da benzer bir sıralama söz konusudur.

Bölge illeri arasındaki gelişmişlik sıralamasına bakıldığında ilk sıralarda Tunceli, Erzincan, Erzurum ve Diyarbakır illeri yer almaktadır.

HARİTA 2.1: İLLERİN SOSYOEKONOMİK GELİŞİMİŞLİK GRUPLARI (DPT, 2003)



TABLO 2.2: 21 İLİN SOSYOEKONOMİK GELİŞİMİŞLİK SIRALAMASI KARŞILAŞTIRMASI (1996-2003)

İLLER	1996	2003
ADIYAMAN	61	65
AĞRI	74	80
ARDAHAN	72	74
BATMAN	65	70
BAYBURT	64	66
BİNGÖL	73	76
BİTLİS	71	79
DİYARBAKIR	57	63
ERZİNCAN	47	58
ERZURUM	56	60
GÜMÜŞHANE	63	71
HAKKARİ	70	77
İĞDIR	69	69
KARS	62	67
MARDİN	66	72
MUŞ	76	81
SIİRT	68	73
ŞANLIURFA	59	68
ŞIRNAK	75	78
TUNCELİ	60	52
VAN	65	85
Ortalama	76 İL	81 İL

Bölge İllerinde Yoksulluk Artmakta ve Yaygınlaşmaktadır

Türkiye'nin doğu ve batı bölgeleri arasında kişi başına gelir düzeyi açısından doğu aleyhine önemli bir farklılık vardır. Bu durum doğudan batıya doğru göçe yol açmakta ve gelişmiş yörelerde başta çarpık kentleşme ve asayiş sorunları olmak üzere önemli istikrarsızlıklara neden olmaktadır. Bu sorunların önüne geçmek için 1960'lı yılların sonundan bu yana bölgeler arası gelir farklılıklarını azaltma amacını güden politikalar uygulanmaktadır. Karaca tarafından yapılan bir çalışmada bu politikaların gelir farklılıklarını azaltma yönünde etki gösterip göstermediği, il bazında 1975-2000 dönemi verileriyle incelenmiştir. Yakınsama hipotezinden ve bu hipotezin test edilmesi için geliştirilen β -yakınsama ve yakınsama ölçütlerinden yararlanılarak yapılan araştırmanın sonucunda, ele alınan dönemde iller arasındaki gelir farklılıklarında azalma değil artış olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Bu sonuç bölgeler arasındaki gelir farklılıklarını azaltmak amacıyla uygulanan politikaların sorulanması gerektiğini göstermektedir (Karaca, 2004).

Bölge illerinde il nüfusları ile kişi başına düşen GSYİH arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Diğer verilerle birlikte değerlendirildiğinde kritik kütleyle sahip olan illerde gelişmenin daha kolay olacağı söylenebilir. Ancak Şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin, Siirt, Adıyaman ve Batman illerinde bölgenin diğer illerinden farklı bazı demografik özellikler görülmektedir. Söz konusu bu illerde görece olarak daha yüksek gelir grubundan olanlar beklenmeyen bir şekilde daha ağır bir bağımlılık baskısı altındadır. Diğer dikkate değer bir konu da bu illerin birbirine komşu ve Irak ve Suriye sınırına yakın olmalarıdır. Bu illerde tarım gelir artışını olumlu olarak etkilemektedir. Ücretlilerin çalışanlar arasında az yer işgal etmesi, üstelik kadınların ülke ortalamasından da düşük işgücüne katılımı bölgede hızlı bir şekilde iş yaratabilecek sosyal politikaların geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bölgede en dikkate değer konulardan biri de gelir artışına paralel olarak kişi başına düşen banka mevduatlarının azalmasıdır. Bu durum, ya kişilerin gelirleri arttıkça gelirlerini bankacılık sistemi dışına çıkardıklarını veya başka illerde mevduat tuttuklarını akla getirmektedir

Bölgede Güvenlik Sorunları Hala Gündemdedir

Bölgenin önemli bir kısmında 1984 yılından beri devam eden bir “güvenlik sorunu” bulunmaktadır. Bu sorun olağanüstü hal uygulamasını getirmiş ve bölge uzun yıllar bu şekilde yönetilmiştir. Günümüzde ise mayın döşenmiş yollar, silahlı saldırılar, sokak eylemleri bölgenin güvenliğiyle ilgili kaygıları tekrar gündeme getirmektedir. Zaman zaman ortaya çıkan terör ve benzeri aktiviteler belirli kentlerde güvenlik sorunları olduğunu göstermektedir. Ayrıca, seyahat etmeyi güçleştirebilen güvenlik kaygıları yaygındır. Bölgedeki güvenlik sorununun yanında Irak’taki, özellikle de Kuzey Irak’taki yönetim belirsizliği, ülkenin merkezinde ve güneyinde hemen her gün meydana gelen intihar saldırıları bu kaygıları daha da artırmaktadır. Güvenlik kaygıları hem sanayi yatırımlarını hem başta turizm olmak üzere diğer hizmet sektörü yatırımlarını etkilemektedir.

Güvenlik sorunlarını yoğun olarak yaşamış illerdeki girişimciler yatırım ve istihdam yaratma konusunda bölgedeki güvenlik sorununu ön plana çıkartmaktadır. Bilinen bir gerçek olarak, güvenlik kaygısını taşıyan sermayenin alacağı risk daha büyük olduğundan bu riske değer bir ortamın ve de olanakların sağlanması önerilmektedir.

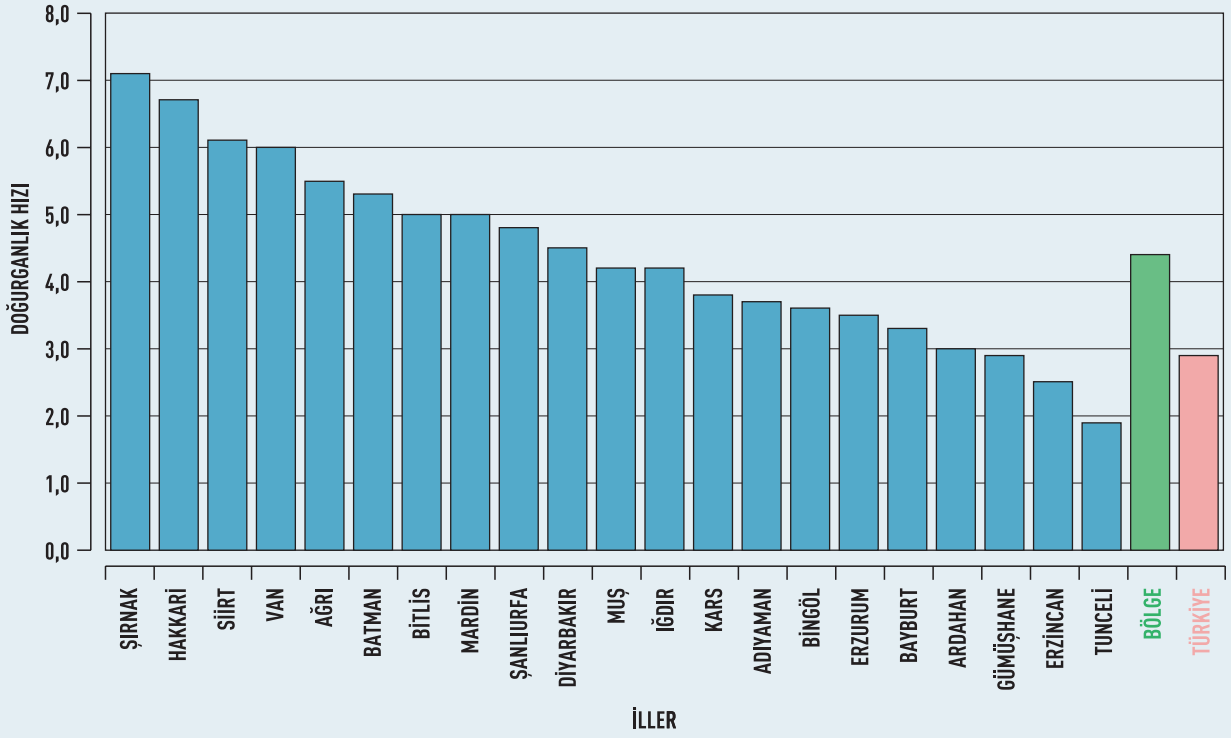
Diyarbakır Valiliği’nin işadamlarıyla gerçekleştirdiği **yatırımcı anketi** çalışmasına göre bölgede yatırımı olan girişimcilerin % 41’inin karşılaştığı sorunların önde gelenlerinden biri de **güvenlik sorunudur**. Özellikle istihdam yaratan ihracata dönük mermer işletmeciliği bu sektörlerin başında gelmektedir (Diyarbakır Valiliği, 2005).

İller Yüksek Doğurganlık Hızına Karşılık Göç Vermektedir

Bölgedeki nüfus yoğunlaşmasının dört ilde olduğu görülmektedir: Diyarbakır, Erzurum, Şanlıurfa ve Van. Bu illerin nüfusları 800.000’in üzerindedir. Ardahan, Bayburt, Gümüşhane, Iğdır ve Tunceli illerinin nüfusları ise 200.000’in altındadır. İl nüfusları ile kişi başına düşen GSYİH karşılaştırması yapıldığında kişi başına gelir ile il nüfuslarının pozitif ilişki içinde oldukları görülmektedir. Bu durum bize bölgedeki gelir durumu ile nüfusun etkileşim içinde bulunduğunu, gelir artırıcı politikalar belirlenirken il nüfuslarının dikkate alınması gerektiğini göstermektedir.

Tunceli ili hariç, hem doğu hem de güneydoğu illerinin doğurganlık hızı ülke ortalamasının üzerindedir. Bazı illerde bu oran iki katından fazladır. 2003 yılında gerçekleştirilen Nüfus ve Sağlık Araştırması sonuçlarına göre Doğu Anadolu Bölgesi’nde doğurganlık hızı 3,8, Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde ise 4,2’dir. Türkiye ortalaması ise 2,3’tür. Bu veriler bölge nüfusunun ülke ortalamasından daha hızlı arttığını, ancak göç nedeniyle nüfus artış hızının Doğu Anadolu’da ülke ortalamasının altında, Güneydoğu Anadolu’da ise üstünde olduğunu göstermektedir. Türkiye genelinde doğurganlık ile kişi başına düşen gelir arasında negatif bir ilişki söz konusu iken bu ilişki bölgede daha zayıftır. Ancak doğurganlık ve lise okullaşma oranına bakıldı-

GRAFİK 2.1: DOĞURGANLIK HIZI (DİE, 2000)



TABLO 2.3: 2000 YILI GENEL NÜFUS SAYIMINA GÖRE İLLERİN NÜFUS BÜYÜKLÜĞÜ

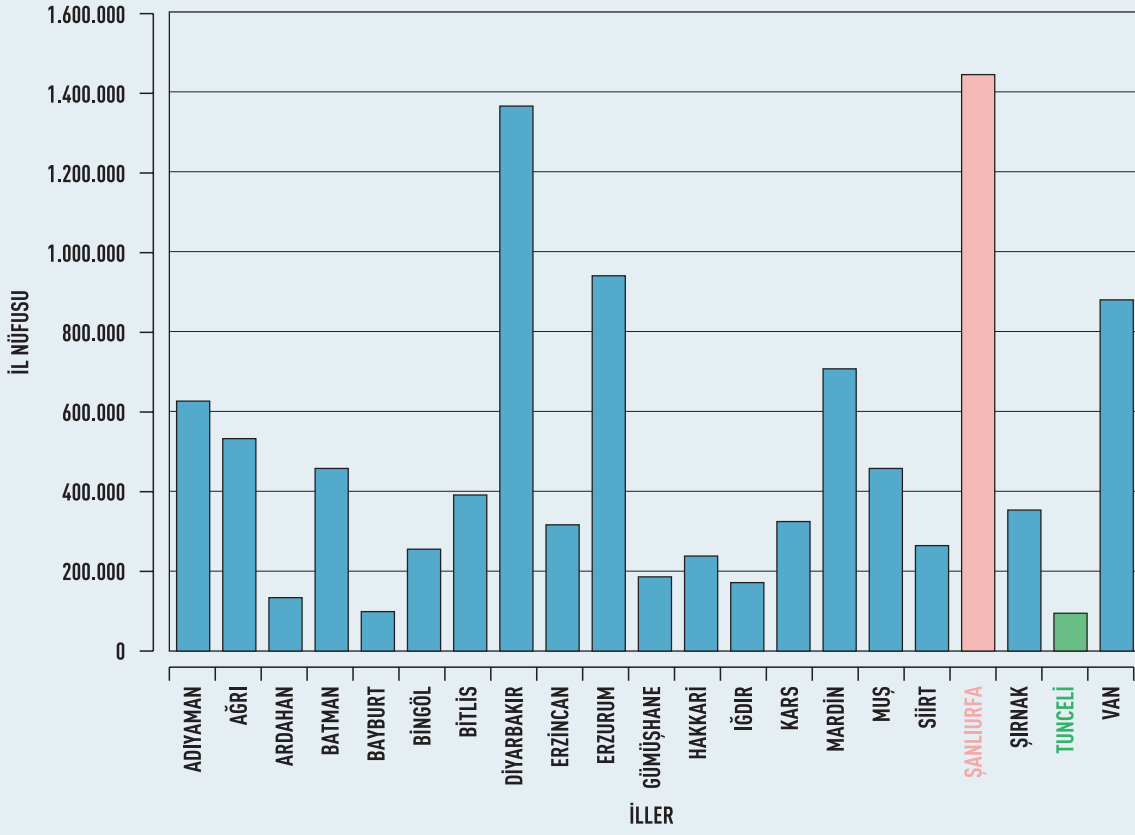
200.000'DEN AZ	201.000 - 400.000	401.000 - 600.000	601.000 - 800.000	800.000 +
ARDAHAN	BİNGÖL	AĞRI	ARDAHAN	DIYARBAKIR
BAYBURT	BİTLİS	BATMAN	MARDİN	ŞANLIURFA
GÜMÜŞHANE	ERZİNCAN	MUŞ		ERZURUM
İĞDIR	HAKKARİ			VAN
TUNCELİ	KARS			
	SIİRT			
	ŞIRNAK			

ğında, bölge illerindeki doğurganlık oranının Türkiye ortalamasına göre lise okullaşma oranından daha olumlu etkilendiği görülmektedir. Bu da doğurganlığın Türkiye ortalamasına getirilmesi için eğitim seviyesinin artırılmasının gerekli olduğunu hatırlatmaktadır.

Araştırma kapsamına alınan illerin durumuna bakıldığında 1990-2000 yılları arasında Ardahan, Bayburt, Kars ve Tunceli illerinde nüfus azalması görülmektedir. Bu iller 2000 yılında

1990 yılı nüfuslarından daha az nüfusa sahiptirler. Diyarbakır, Şanlıurfa ve Van illerinde ise özellikle yüksek bir artış söz konusudur. Bu iller doğal nüfus artışının yanında güvenlik nedeniyle köyleri boşaltılmış yerleşimlerden oldukça fazla sayıda göç almış konumdadır. Tunceli ili hariç bütün illerde doğurganlık hızı ülke ortalamasının üstünde görülmektedir. Bölgedeki nüfus belirli illerde yoğunlaşmakta, hem kırsal alan hem küçük kentler nüfus kaybetmektedir.

GRAFİK 2.2: İLLERİN NÜFUSU (DİE, 2000)



Türkiye ortalamalarına bakıldığında gelir düzeyi yüksek illere doğru bir nüfus göçünün olduğu görülmektedir. Bölge illerinin tümünden 1990'lı yıllarda oransal olarak dışarıya göç verilmiştir.

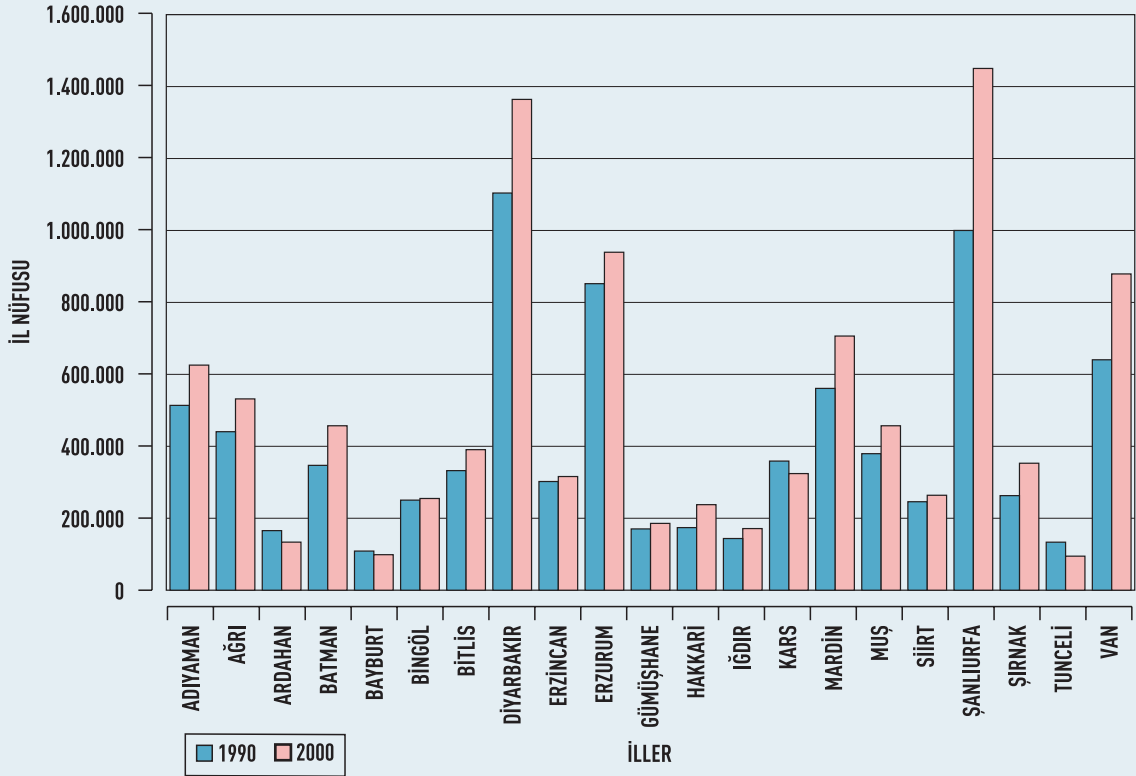
Göçler, şehirleşme oranlarında değişikliklere yol açmıştır. Kırsal kesimden şehirlere göç eden nüfus göç ettiği kentlerde genellikle gecekondular da yaşamaktadır. Türkiye genelinde şehirleşme ile kişi başına düşen GSYİH arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır ve bu oldukça doğaldır. Aynı ilişki bölge illerinde de mevcuttur. Geliri yüksek illerde şehirleşme oranı da yüksektir. Ancak bu duruma istisna olarak Hakkari, Şırnak, Bitlis ve Ağrı gösterilebilir. Bu iller, kişi başına gelir düzeyi olarak bölge ortalamasına göre en altlarda yer almalarına karşılık şehirleşme düzeyi olarak bölge ortalamasına yakındırlar.

Nüfus yoğunluğu ise gelirle ters orantılı olarak seyretmektedir. Fakir illerde nüfus yoğunluğu

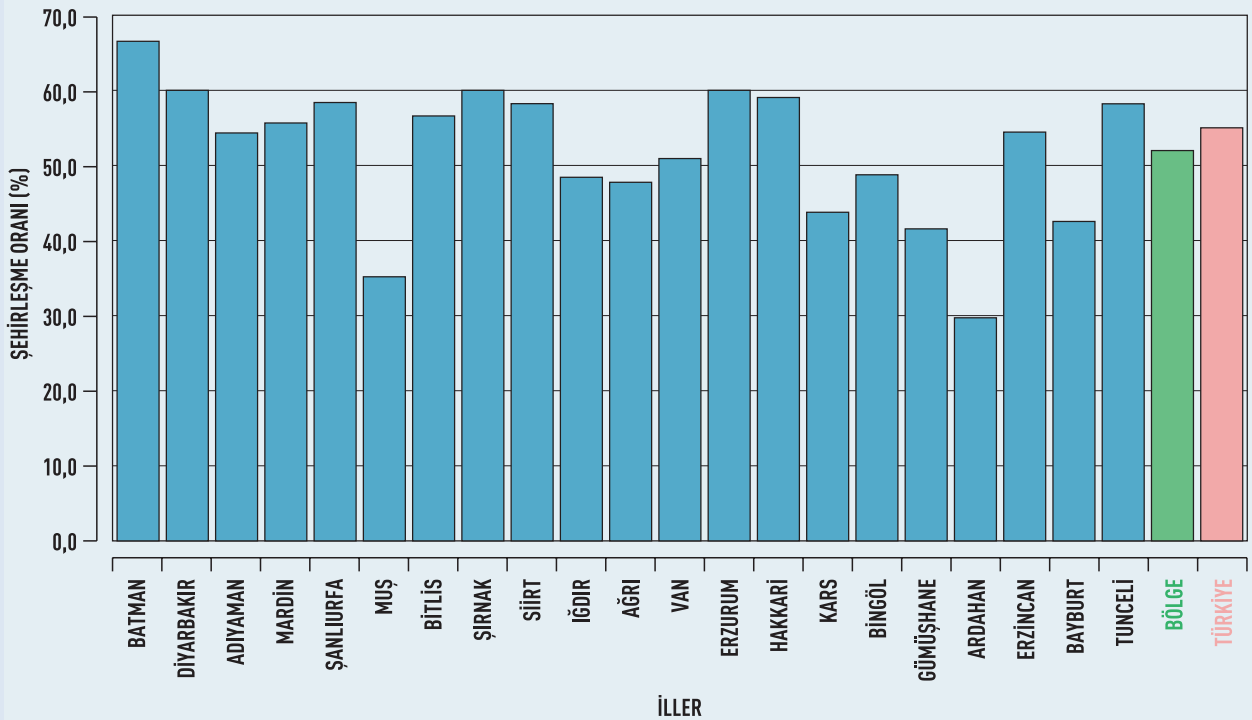
daha yüksektir. Ancak burada da Diyarbakır, Şanlıurfa, Adıyaman, Batman ve Mardin'i bölge ortalamasından farklı bir konumda incelemek gerekmektedir. Söz konusu illerin hem kişi başına gelir düzeyi hem nüfus yoğunlukları bölge ortalamasından yüksektir.

Bölgenin hane halkı büyüklüğü Türkiye ortalamasından yüksektir. Kişi başına düşen gelir ile hane halkı büyüklüğünün Türkiye'nin diğer bölgelerinde olduğu gibi ters ilişki içinde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla hane halkı büyüklüğünü Türkiye ortalamasına yaklaştırmak kişi başına düşen gelirin artmasına yardım edecektir. Bu eğilimin dışında davranış gösteren iller ise Diyarbakır, Şanlıurfa, Adıyaman, Mardin, Batman ve Siirt'tir. Bu iller bölge ortalamasına göre daha yüksek gelir düzeyine sahip olmakla birlikte göreceli olarak yüksek hane halkı büyüklüğüne ve doğurganlık oranına sahiptir.

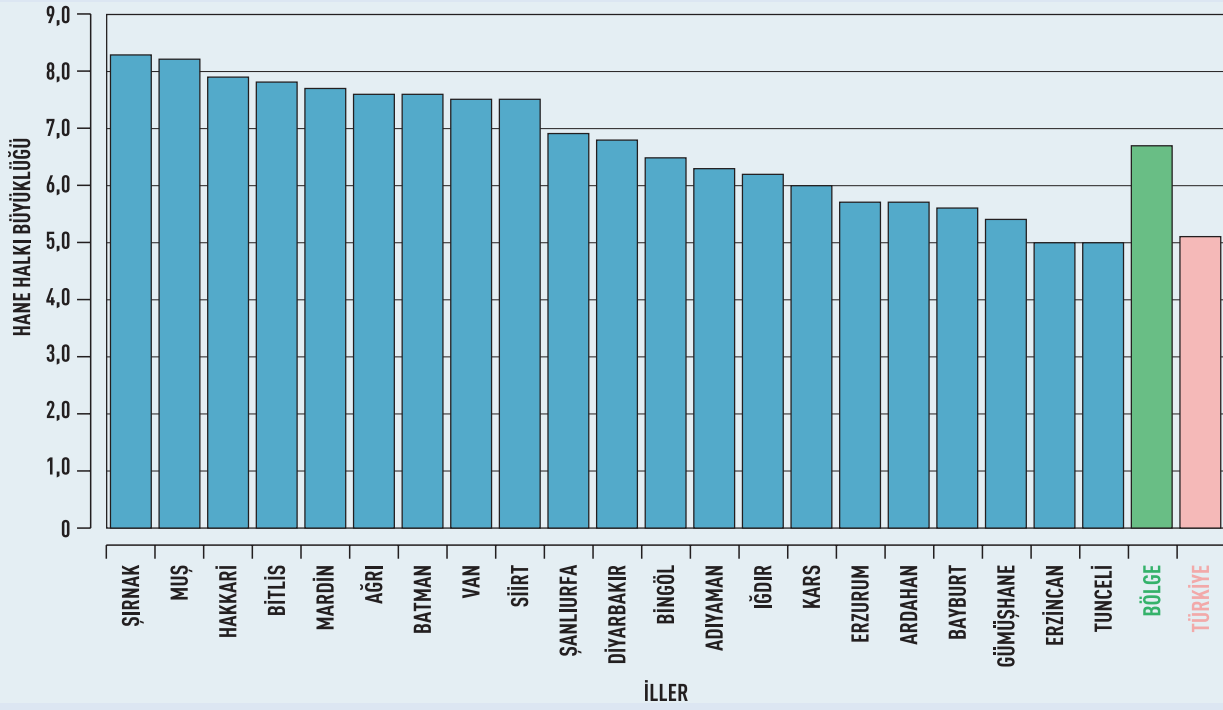
GRAFİK 2.3: NÜFUSUN GELİŞİMİ (DİE, 1990 - 2000)



GRAFİK 2.4: İLLERİN ŞEHİRLEŞME ORANI (DİE, 2000)



GRAFİK 2.5: İLLERİN HANE HALKI BÜYÜKLÜĞÜ (2000)

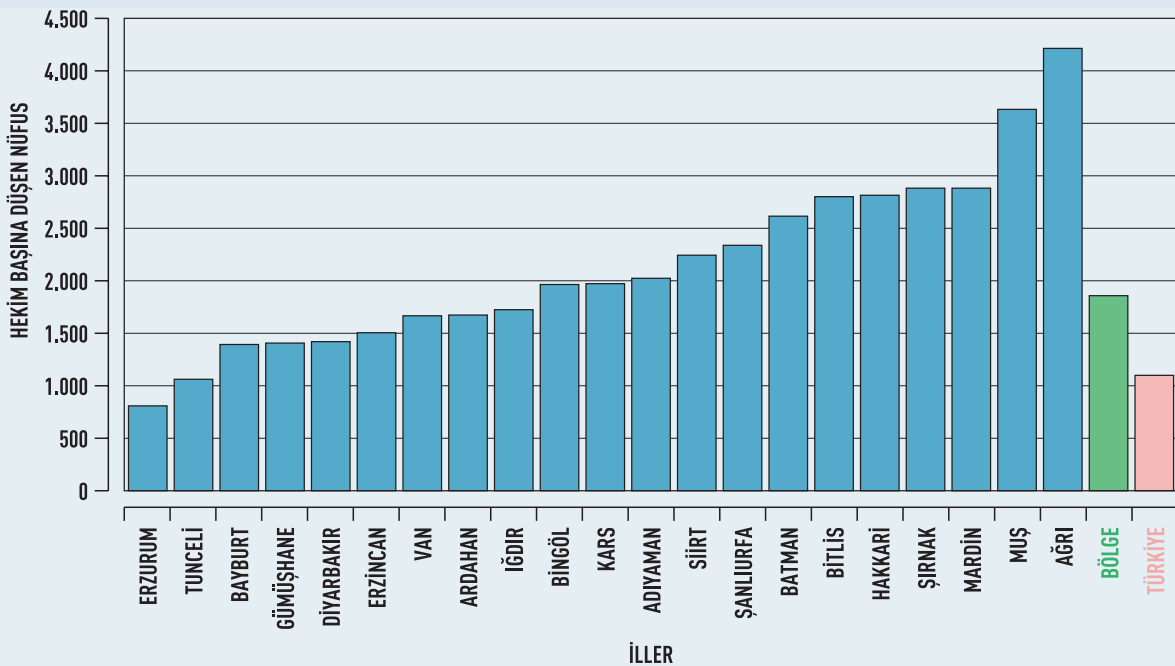


Bölgede Sağlık Sorunları Büyük Boyutlardadır

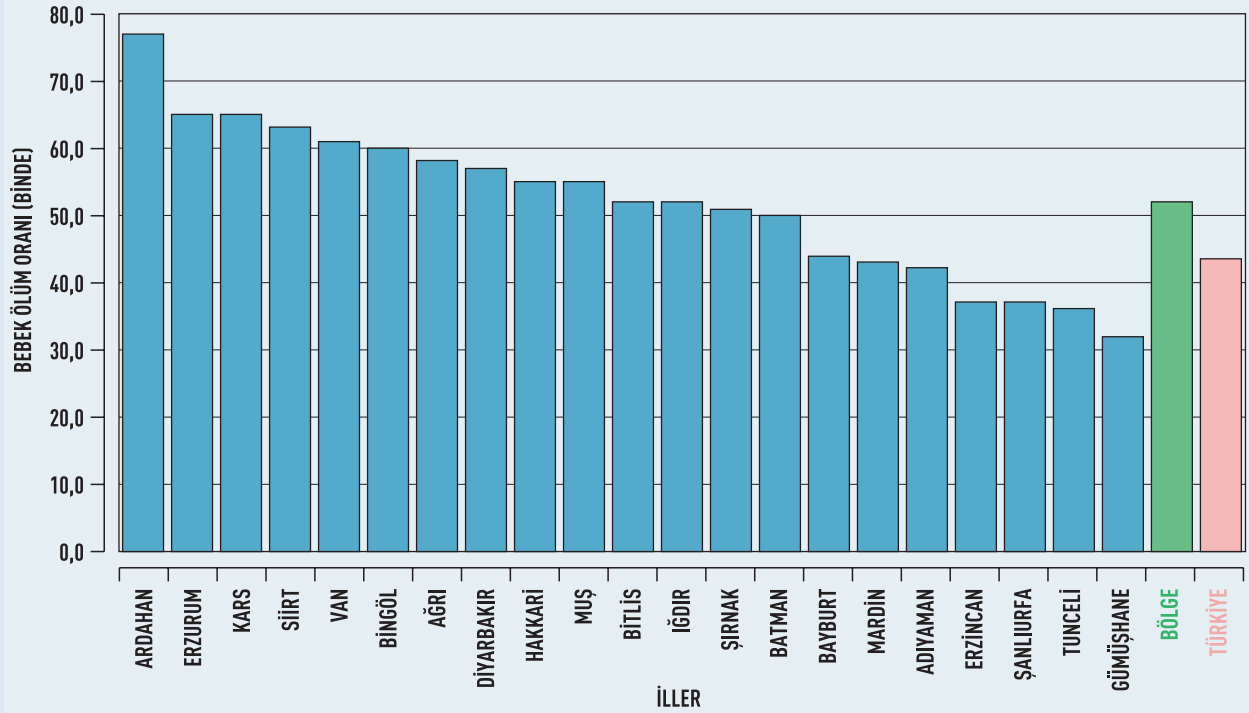
Bölge illerinde bebek ölüm oranları Türkiye ortalamasından yüksektir. Kişi başına düşen gelirin daha düşük olduğu illerde bu oran daha da

yüksektir. On bin kişi başına düşen hekim sayısı Türkiye ortalamasından düşüktür. Hekim sayısı kişi başına düşen gelir ile doğru orantılı olarak artmaktadır. Erzurum dışındaki bölge illerinde kişi başına düşen hasta yatağı sayısı ülke ortalamasından düşüktür.

GRAFİK 2.6: HEKİM BAŞINA DÜŞEN NÜFUS (DİE, 2000)



GRAFİK 2.7: İLLERDE BEBEK ÖLÜM ORANI (BİNDE) (DİE, 2000)



Eğitim, İllerin Önemli Sorunlarının Başında Gelmektedir

Bölgede okullaşma oranı Türkiye ortalamalarından bir miktar aşağıdadır. İlköğretimde ülke ortalaması ile sadece 3-4 puan dolayında bir fark

olmakla birlikte ortaöğretimde okullaşma oranına bakıldığında fark giderek açılmaktadır. Özellikle lise ve meslek liselerindeki okullaşma oranları bölgede kişi başına düşen gelir ile doğru orantılıdır. Bu da, bu tür okullara yapılacak yatırımların bölgedeki kişi başına düşen gelirin artı-

TABLO 2.4: 21 İLDE İLKÖĞRETİMDE OKUYAN ÖĞRENCİLERİN SAYISAL DAĞILIMI

SINIFLAR	İLKÖĞRETİMDE 21 İL TOPLAMI 2004-2005 YILI			ORANSAL DAĞILIM	
	KIZ	ERKEK	TOPLAM	KIZ	ERKEK
1	144.405	160.541	304.946	47,35	52,65
2	130.550	146.311	276.861	47,15	52,85
3	120.998	140.182	261.180	46,33	53,67
4	125.625	146.982	272.607	46,08	53,92
5	120.514	148.189	268.703	44,85	55,15
6	98.789	137.716	236.505	41,77	58,23
7	76.492	127.728	204.220	37,46	62,54
8	6.254	115.966	178.506	35,04	64,96
TOPLAM ÖĞRENCİ	879.913	1.123.615	2.003.528	43,92	56,08
1-5. SINIF TOPLAM	642.092	742.205	1.384.297	46,38	53,62
6-8. SINIF TOPLAM	237.821	381.410	619.231	38,41	61,59

Kaynak: Milli Eğitim İstatistikleri, 2005, Ankara.

rılması için pozitif katkı yapacağını göstermektedir. Bu eğilimin dışında olan iller ise Diyarbakır, Şanlıurfa, Adıyaman Siirt, Mardin ve Batman olarak göze çarpmaktadır.

Bölgedeki 21 ilde çocukların hem zorunlu eğitime katılımında hem eğitime katıldıktan sonra devamlarının sağlanmasında sorunlar bulunmaktadır. Ayrıca, kız çocuklarının beşinci sınıftan sonra 6-8. sınıflara devamında da sorunlar vardır. İlköğretimi tamamlayan çocukların ancak yarısı ortaöğretime devam etmekte, bu oran kızlarda üçte bire kadar düşmektedir. 21 ilde meslek lisesine giden öğrenci sayısı 70.000 dolayındadır. Bu sayı İstanbul'da meslek lisesine giden öğrencilerin 1/3'ü, Türkiye'nin ise % 6,7'sidir.

Kamu Yatırımlarının Payı Hızla Azalmaktadır

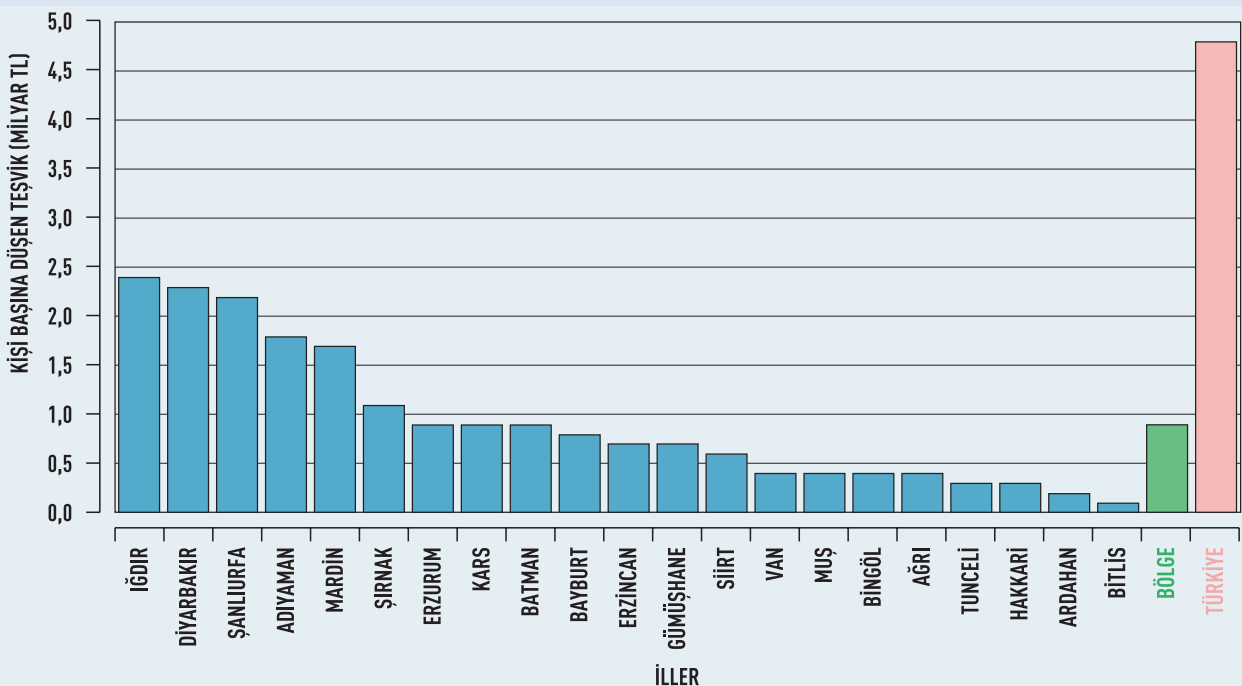
Türkiye'de 1990'lı yıllarda tasarrufların ve sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payı giderek azalmıştır. Azalan kamu yatırımları uzun yıllar ulaştırma ve enerji üzerinde yoğunlaşmıştır. Mali büyüklük olarak büyük meblağlar tutan bu gibi yatırımların istihdam kapasitesi devamlı olamamaktadır. İstihdam sağlayacak imalat sa-

nayisi yatırımları ise özel sektör tarafından yapılmakta olup, genellikle batı bölgelerinde gerçekleştirilmektedir.

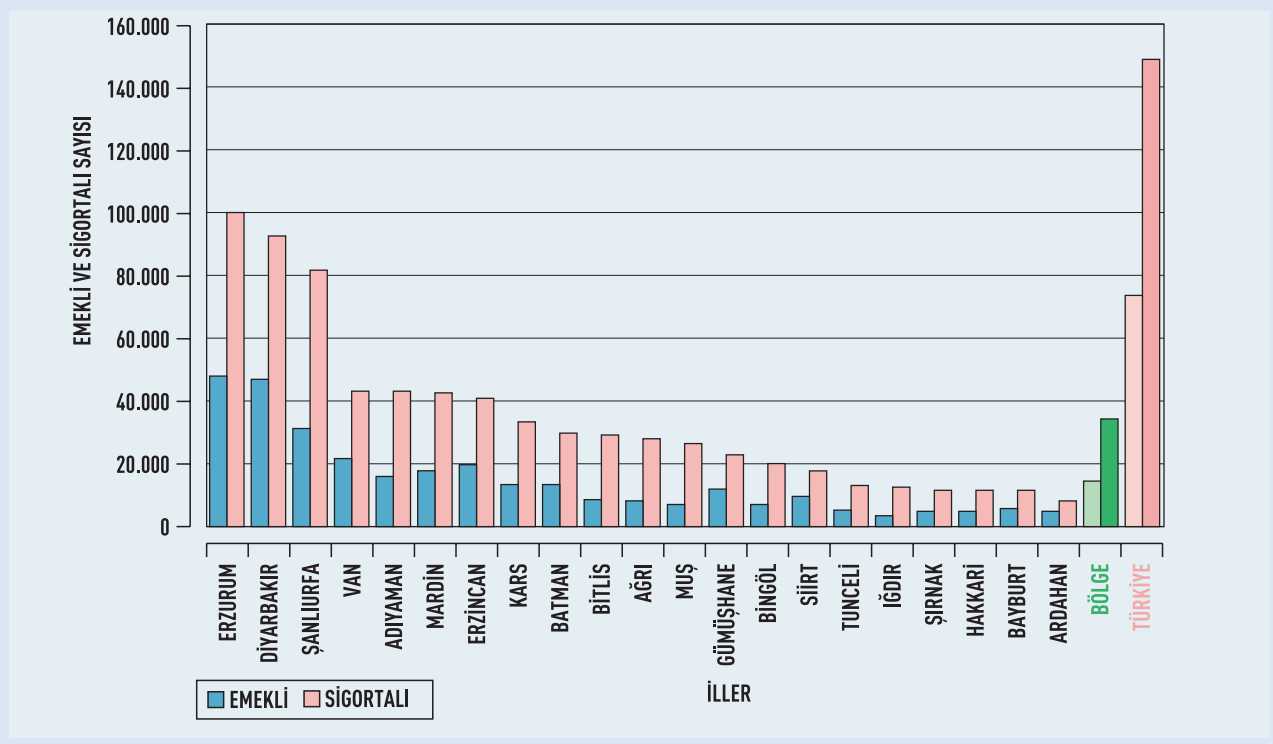
Teşvik verilen yatırımlar incelendiğinde de bölgeye verilen yatırım teşviklerinin diğer bölgelerden genellikle daha az olduğu görülmektedir. Nitekim, kişi başına düşen imalat sanayisi elektrik tüketim rakamları da benzer bir bilgiyi vermektedir. Bölgedeki elektrik tüketim verileri Türkiye ortalamasının çok altındadır. Türkiye'de kişi başına gelir ile kişi başına düşen imalat sanayisi elektrik tüketimi arasında pozitif bir korelasyon bulunmakta iken, bölge illerinde aynı ilişkiyi kurmak mümkün değildir. Bu durum bize bölge illerinin gelir kaynakları arasında imalat sanayisinin yerinin sınırlı olduğunu göstermektedir. Aynı şekilde kişi başına düşen imalat sanayisi katma değeri incelendiğinde de Türkiye ile bölge illeri arasında büyük farklar olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bölgede sigortalı ve ücretli olarak çalışan kişilerin sayısı Erzurum, Diyarbakır ve Şanlıurfa'da yoğunlaşmaktadır. Diğer illerde ise sigortalı sayısı bakımından belirgin bir farklılık gözlenme-

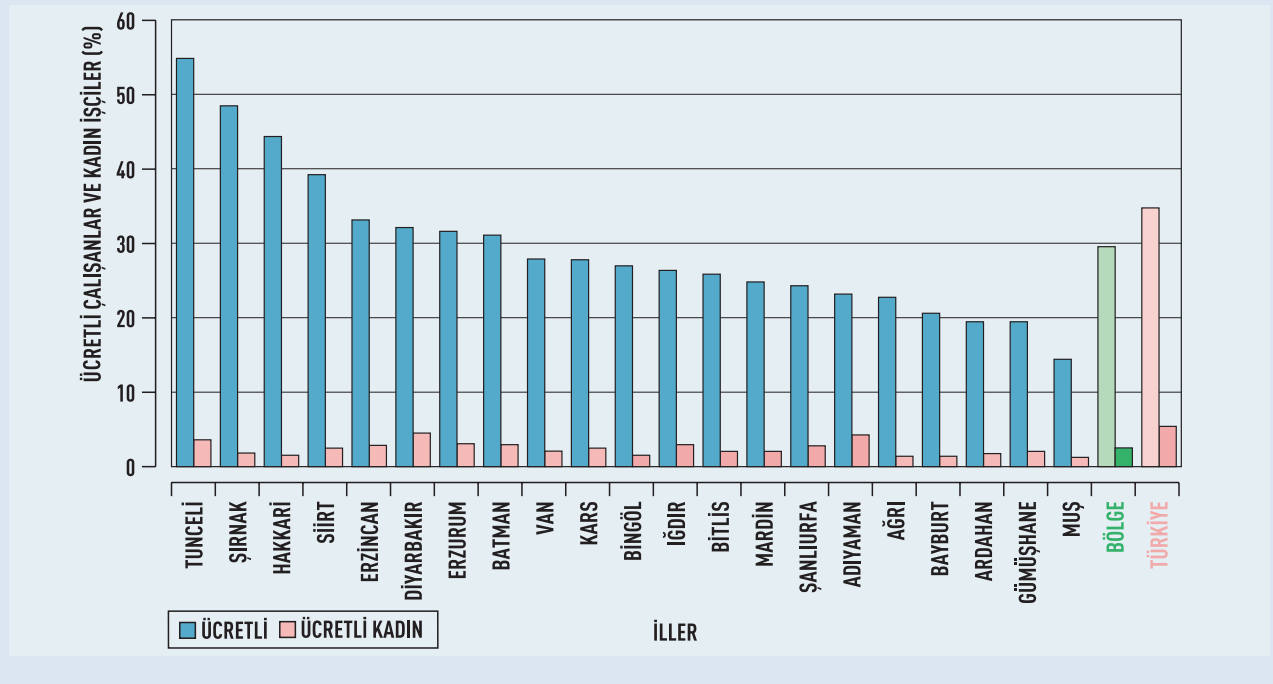
GRAFİK 2.8: BÖLGE İLLERİNDE KİŞİ BAŞINA VERİLEN YATIRIM TEŞVİKLERİ (1995 - 2002)



GRAFİK 2.9: BÖLGE İLLERİNDE SİGORTALI ÇALIŞAN VE EMEKLİ AYLIĞI ALANLARIN SAYISI (2000)



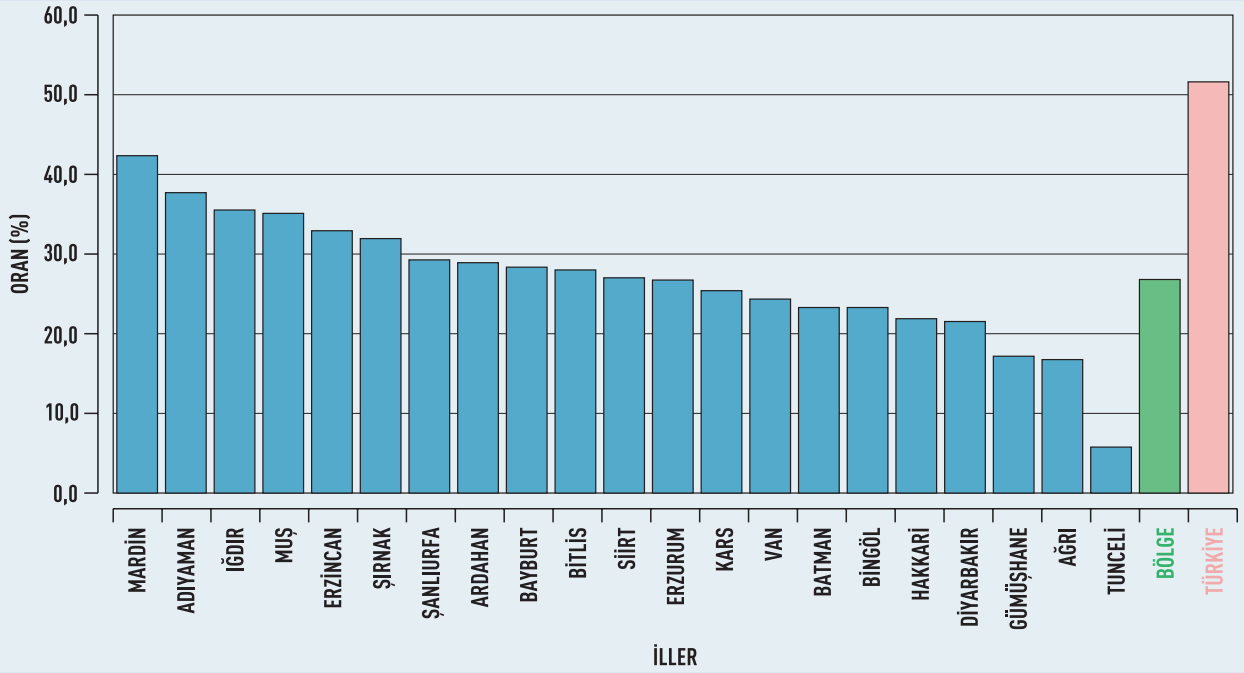
GRAFİK 2.10: BÖLGE İLLERİNDE ÜCRETLİ ÇALIŞANLARIN VE KADINLARIN TOPLAM İSTİHDAMA ORANI (DİE, 2000)



emeklidir. Emekli aylığı alanların Erzurum ve Diyarbakır'da en yüksek sayıda oldukları, diğer illerde ise kişi başına düşen gelir ile pozitif bir

korelasyon içinde olduğu görülmektedir. Bu da bize bölge illeri için emekli maaşının gelirden pozitif bir katkı yaptığını göstermektedir.

GRAFİK 2.11: BÖLGE İLLERİNDE ASFALT KÖY YOLLARININ TOPLAM KÖY YOLLARINA ORANI (DİE, 2000)



Altyapı Sorunları Gelişmenin Önünde Engel Olarak Görülmektedir

Bölge illerinin hemen hemen tamamında ulaşım, enerji ve organize sanayi bölgeleri altyapısı yetersizdir. Bu eksikliğin yanında eğitim yetersizliği, yerel pazarın gelişmemiş olması, nitelikli eleman temininde karşılaşılan sorunlar ve girdi temini gibi temel sorunlar mevcuttur.

Bölgede asfalt yol oranı Türkiye ortalamasının neredeyse üçte biridir. İçme suyu götürülen yerler ise Türkiye ortalamasına yakındır. Sadece Diyarbakır ve Batman'da büyük bir sorun olduğu gözlenmektedir.

Teşvikler Bölgenin Kalkınmasını Sağlamamaktadır

Farklı tarihlerde farklı hükümetler tarafından özellikle bölgesel eşitsizliği ortadan kaldırmayı, yatırımları ülke sathına yaymayı ve istihdamı artırarak sosyal sorunların çözümüne katkı sağlamayı amaçlayan teşvikler çeşitli türlerde ve biçimlerde gerçekleştirilmiştir. Başlıca teşvikler şunlardır: Yatırım indirimi, gümrük mu-

afiyeti, KDV desteği, vergi resim ve harç istisnası, uygun koşullu kredi, hibe, arsa tahsis, enerji desteği, çalışanların sosyal güvenlik katkılarında

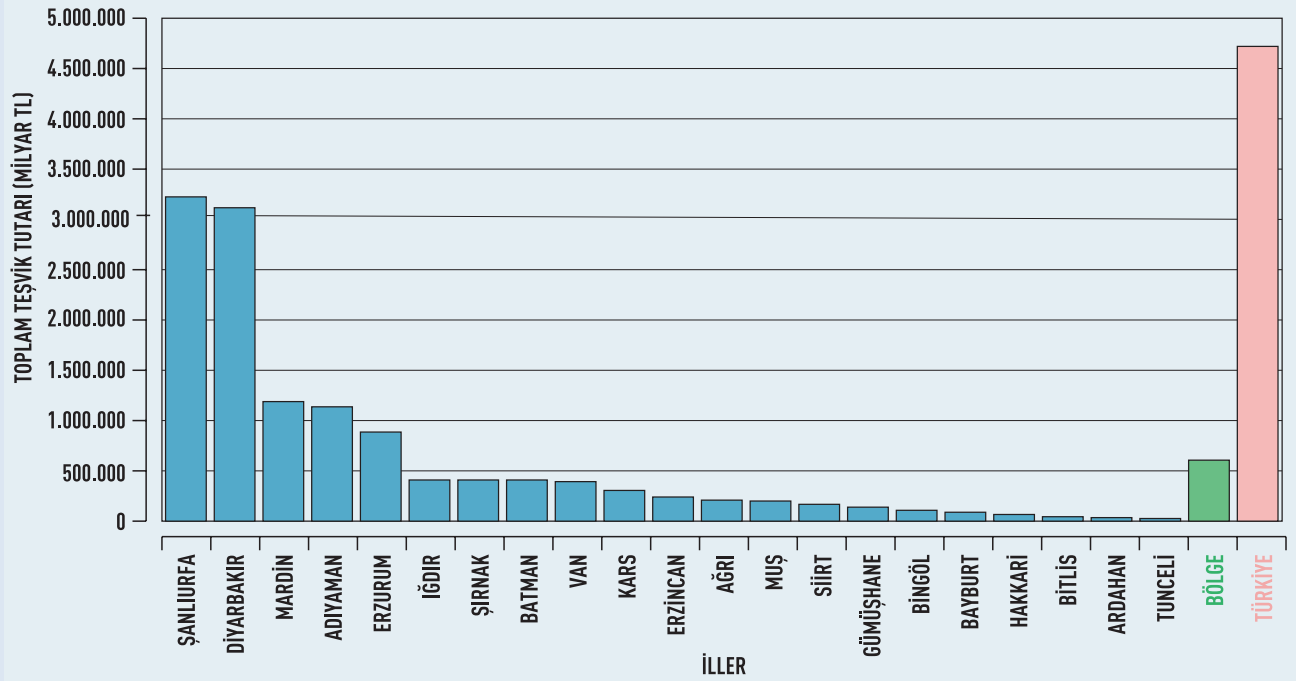
TABLO 2.5: BÖLGELER İTİBARIYLA 1995-2001 YILLARI YATIRIM TEŞVİKLERİ TOPLAMI (2001 YILI FİYATLARIYLA, MİLYAR TL)

BÖLGELER	1995-2001 YILLARI YATIRIM TEŞVİKLERİ TOPLAMI			%
	BELGE ADEDİ	YATIRIM TUTARI	İSTİHDAM KİŞİ	
MARMARA	10.739	87.168.539	657.713	44,2
AKDENİZ	3.136	29.924.601	198.464	15,2
İÇ ANADOLU	4.096	24.106.450	249.346	12,2
EGE	4.856	23.231.446	286.430	11,8
G.DOĞU ANADOLU	1.844	14.160.739	113.694	7,2
KARADENİZ	2.141	8.396.936	152.392	4,3
DOĞU ANADOLU	871	4.007.901	54.686	2,0
KÖY TOPLAMI	5.128	28.701.419	351.409	14,5
ÇOK BÖLGELİ	374	6.422.896	39.323	3,3
TÜRKİYE MUH. HARIÇ	27.683	190.996.614	1.712.725	96,7
TÜRKİYE MUH. DAHİL	28.057	197.419.510	1.752.048	100,0

(1) İllere dağıtılamayan, birden fazla ili kapsayan yatırımlar "Çok bölgesi" başlığı altında verilmiştir.

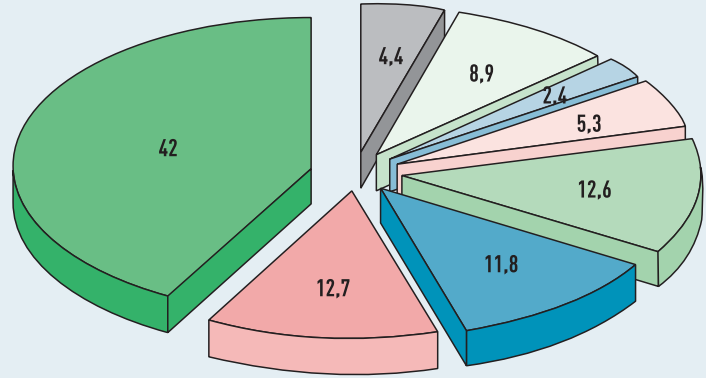
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

GRAFİK 2.12: BÖLGE İLLERİNDE YATIRIMLARA VERİLEN TEŞVİKLER TOPLAMI (1995 - 2002)



GRAFİK 2.13: BÖLGELERİN YATIRIM TEŞVİKLERİNDEN ALDIĞI ORTALAMA PAY (1995 - 2004) (HM)

- MARMARA
- İÇ ANADOLU
- EGE
- AKDENİZ
- KARADENİZ
- DOĞU ANADOLU
- GÜNEYDOĞU ANADOLU
- ÇOK BÖLGELİ



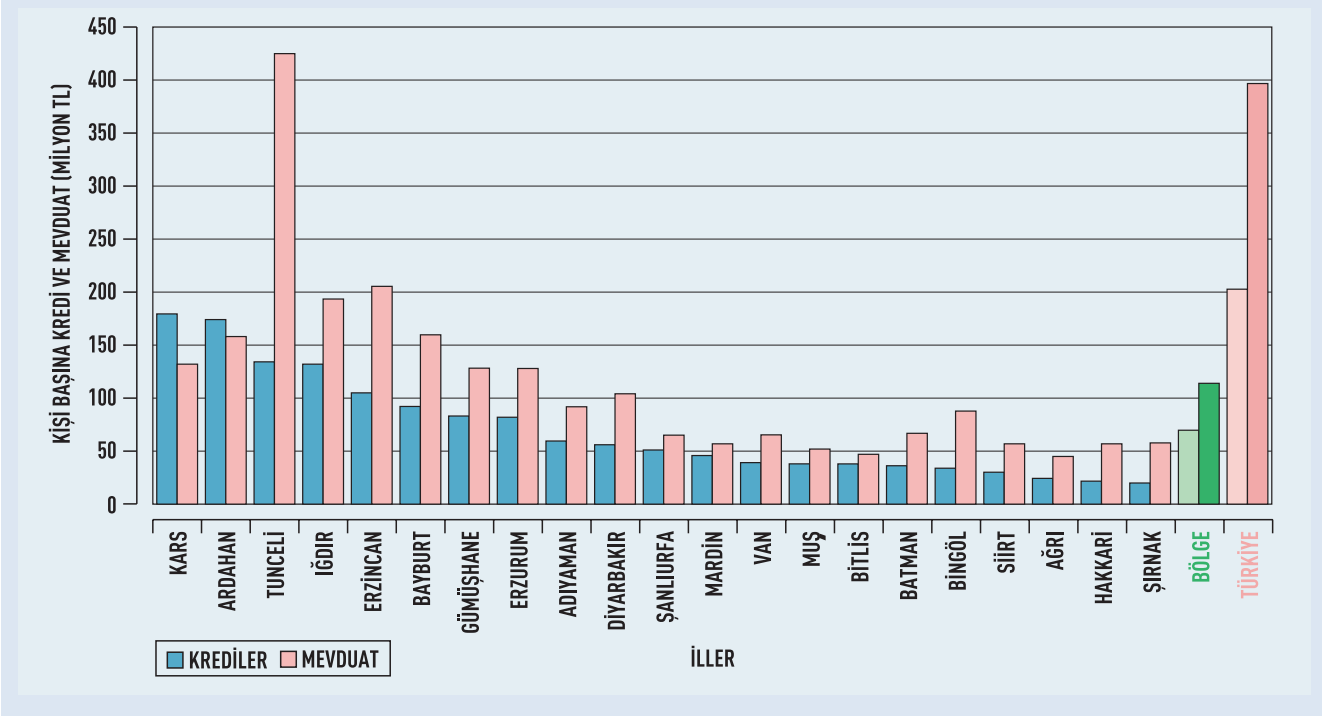
indirim, bazı harcamaların vergiden düşülmesi, zararın ileriye aktarılması, yeniden değerlendirme ve hızlandırılmış amortisman.

AKP hükümeti de 29 Ocak 2004'te yatırım ve istihdam olanaklarının artırılması amacıyla bazı illerde vergi ve sigorta primi teşvikleri, enerji desteği ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi teminini öngören 5084 sayılı kanunu çıkarmıştır. Bu kanun kapsamına 2001 yılında kişi başına GSYİH 1.500 USD altındaki iller alınmıştır. Bu

kanun 12 Mayıs 2005'te 5350 sayılı kanunla değiştirilerek kapsama, DPT tarafından 2003 yılı için belirlenen sosyoekonomik gelişmişlik sıralamasına göre endeks değeri eksi olan 13 ilin daha eklenmesi kararlaştırılmıştır.

Teşvik Kanunu organize sanayi bölgesine sahip yerleşimlerde avantajlı olanaklar tanımaktadır. Ancak bölgede bu olanaklardan yararlanabilecek il sayısı oldukça azdır. Henüz son teşvik kanunlarının etkilerine yönelik herhangi bir araştırma

GRAFİK 2.14: BÖLGE İLLERİNDE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN MEVDUAT VE KREDİ MİKTARI (2000)



olmamasına karşın gazete haberleri ve yüz yüze görüşmeler, son teşvik uygulamalarının bölge illerinde hem yatırımları hem de istihdamı artıracak nitelikte olmadığını göstermektedir. Yine bu teşvikten yararlanacak olan iller ağırlıklı olarak bölge dışındaki iller olacaktır. Diyarbakır Valiliği'nin gerçekleştirdiği yatırımcı anketine göre anketi yanıtlayanların % 79'u, uygulanan teşviklerin bölgeye yatırım çekme konusunda yetersiz olduğu görüşündedir. Bölge işadamlarının ifadelerine göre son teşvik kanunu farklılık yaratmamış, yatırım için avantajlı konumda olan iller bu kanundan yararlanmıştır. İşadamları, ayrıca kanunun il, il grupları ve sektör bazında teşvik içermediğinden hareketle koşulları yetersiz olan illerde yatırım risklerinin karşılanmasına yönelik olanaklar yaratmadığı görüşündedir.

Özel Sektör Yatırım Yapmamaktadır

Bölgede sermaye birikimi oldukça zayıftır. Kişi başına düşen banka mevduatı çok düşük düzeydedir. Kişi başına düşen banka kredisi miktarı ise kişi başına düşen GSYİH ile ters orantılıdır. Harcanabilir gelir arttıkça kullanılan kredi miktarı da azalmaktadır. Kişi başına düşen kredi miktarı

Kars, Ardahan, Iğdır, Tunceli, Erzincan, Bayburt ve Erzurum'da en yüksek düzeydedir. Son yıllarda kamu tarafından Şanlıurfa ve Diyarbakır dışında bölge illerinin hiçbirinde büyük ölçekli yatırım yapılmamıştır. Özel sektör yatırımları ise çok zayıf kalmıştır.

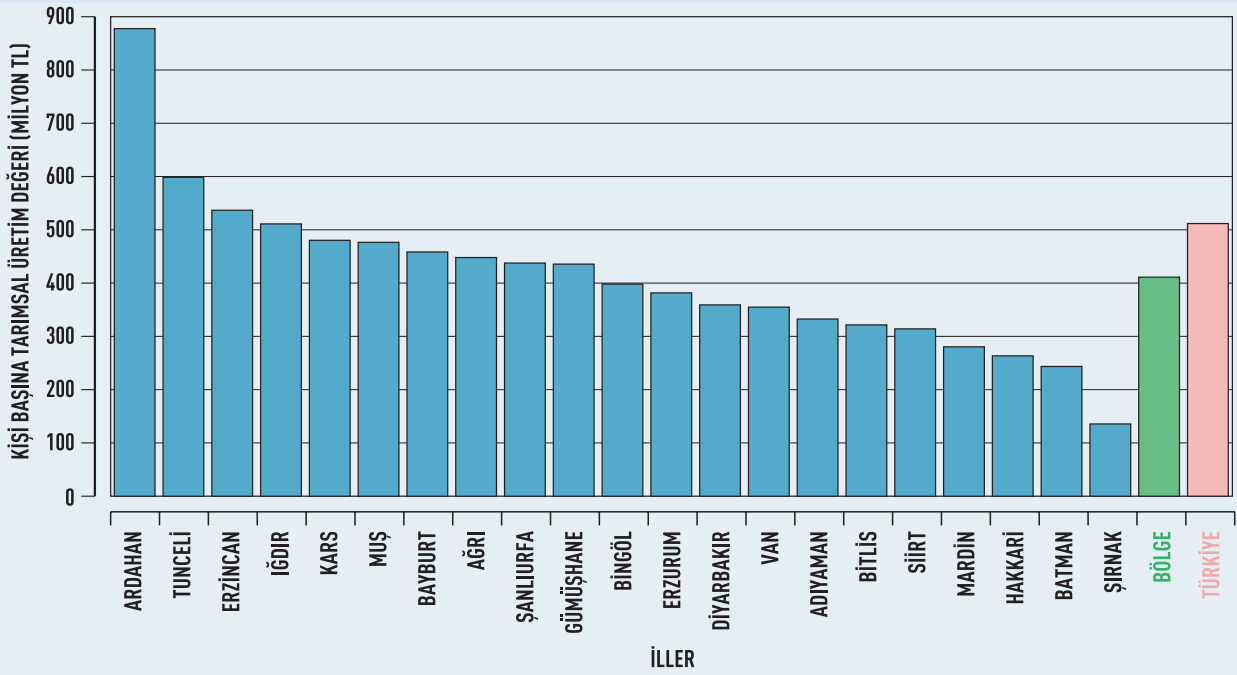
Hizmet Sektörü Gelişmemiştir

Bölgede sanayi gelişmediği gibi hizmetler sektörü de gelişmemiştir. DPT ile TÜSİAD'ın ortaklaşa yaptıkları *Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları Sektör-Bölge Yiğınlaşmaları* araştırmasında da belirtildiği gibi, bölgede hizmet sektörü bakımından herhangi bir yiğınlaşma görülmemektedir.

Tarım Sektörü Ancak Bazı Ürün Gruplarında Etkindir

Bölge illeri dışındaki illerde bitkisel üretim değeri ile kişi başına düşen GSYİH'nın ters orantılı olduğu görülmektedir. Bu da bize diğer illerde gelirin, bitkisel üretimden farklı alanlardan elde edildiğini göstermektedir. Ancak bölge illerinde ise bunun tam tersi bir durum söz konusu olup,

GRAFİK 2.15: BÖLGE İLLERİNDE KİŞİ BAŞINA TARIMSAL ÜRETİM DEĞERİ (2000)



gelirin bitkisel üretim değeri ile doğrudan ilişkisi bulunmaktadır. Özellikle Şanlıurfa ve Diyarbakır'da bu değerler oldukça yüksektir. Aynı durum canlı hayvan için de geçerlidir. Bu durumda Şanlıurfa ve Diyarbakır'a Erzurum ve Van'ı da eklemek gerekir. Bütün tarımsal ürünler Türkiye çapında ele alındığında gelir düzeyi ile negatif bir ilişki söz konusu iken başlıca bölge illerinde pozitif bir ilişki görülmektedir. Yığınlaşma endeksleri göz önüne alındığında bölgenin küçükbaş hayvan üretiminde avantajlı olduğu görülmektedir. Bu illerin başında da Şanlıurfa, Diyarbakır, Erzurum, Van, Ağrı ve Muş gelmektedir. Diğer bir ifadeyle bu illerin gelirlerinin tarımsal üretimle büyük ilişkisi vardır.

Bölge İllerinden Yapılan İhracat Çok Azdır

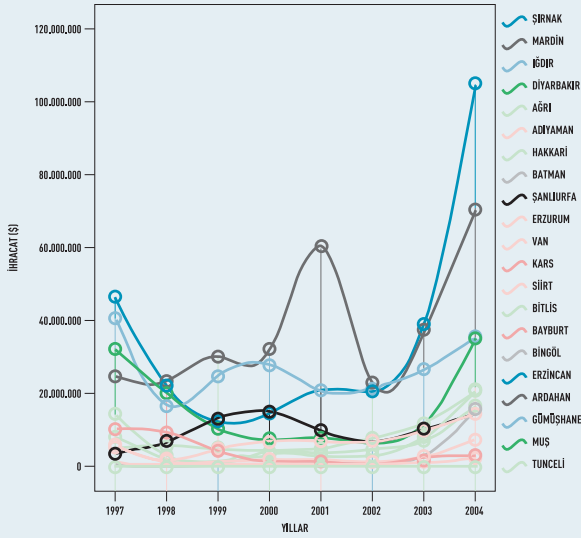
Bölge illeri ihracatı Türkiye ortalamasına göre düşüktür. 1997 yılı verileri incelendiğinde bölgeden en fazla ihracatın Şırnak, Iğdır, Diyarbakır ve Mardin illerinden yapıldığı görülmektedir. Ayrıca üzerinde durulması gereken bir konu da 1997 yılı için kişi başına düşen GSYİH ile bölge illeri ihracatı arasında negatif bir ilişki olmasıdır. Yani kişi başına düşen gelirin düşük olduğu

iller o dönemde daha fazla ihracat yapmaktaydılar. 2004 yılına geldiğimizde ise bu eğilim değişmiş, kişi başına düşen gelir ile ihracat arasında pozitif bir ilişki ortaya çıkmıştır. Bütün bunlara karşın bölgenin ihracatı halen çok düşük olup artırılması gerekmektedir. Özellikle İran, Irak, Suriye, Gürcistan gibi komşu ülkelerle büyük ticaret yapma imkanları yaratılabilir. Bunun için 2003 yılında bir Bakanlar Kurulu Kararı ile Sınır Ticaret Merkezleri (STM) kurulması kararı alınmıştır.

Yaşam standartlarının düşük ve işsizliğin ciddi boyutlarda olduğu bölgede ekonomik, sınai ve ticari gelişmenin hızlandırılması ve sınır ticareti uygulamasına özellikle ihracat açısından ivme kazandırılması amacıyla, komşu ülkelere sınırı bulunan illerdeki gümrük hatlarında Sınır Ticaret Merkezleri Kurulmasına İlişkin 25/3/2003 tarihli ve 2003/5408 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 10 Nisan 2003 tarihli ve 25075 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Bu çerçevede, Artvin, Ardahan, Ağrı, Kars, Iğdır, Van, Hakkari, Şırnak, Mardin, Şanlıurfa, Gaziantep, Kilis ve Hatay illerinde STM kurul-

**GRAFİK 2.16: BÖLGE İLLERİ İHRACATI
(1997 - 2004)**



ması, ayrıca bu illere komşu Erzurum, Muş, Bitlis, Siirt, Diyarbakır, Batman ve Adıyaman illerinin de “mücavir il” kapsamında bu uygulamadan yararlandırılmaları öngörülmüştür.

Buna göre, İran ile varılan mutabakat sonucunda, 2004 yılı başında Hakkari-Esendere, Ağrı-Sarısu ve Van-Kapıköy’de STM’ler faaliyete geçmiştir. Ancak aradan geçen zaman içinde söz konusu merkezler beklenen gelişmeyi gösterememiştir.

Kalkınma Program ve Projelerinin Etkinliği Zayıftır

Bölge illerine yönelik kalkınma program ve projeleri, hibe ve kredi sağlayan kuruluşlar aracılığıyla 30 yıldır uygulanmaktadır. Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD) tarafından finanse edilen Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi, yine IFAD tarafından Muş-Bingöl Kırsal Kalkınma Projesi, DB tarafından finanse edilen Doğu Anadolu Havzaları Rehabilitasyon Projeleri ve Erzincan-Sivas Kırsal Kalkınma Projesi yanında, on beş yıldır Güneydoğu Anadolu illerinde uygulanmakta olan GAP Projesi bunlar arasındadır. Ayrıca üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve özel şirketler de

toplumsal kalkınma amaçlı programlarla projelere destek vermektedir. Günümüzde ise AB tarafından finanse edilen bölgesel kalkınma programları uygulanmaktadır.

Bu program ve projelerin uygulanmasından çıkarılan önemli derslerin başında;

- Kamu kuruluşlarının proje kapsamında verdiği taahhütleri zamanında yerine getirmemiş olmaları,
 - Proje bütçesiyle uygulamalar arasında uyumun öngörülmemesi ve yatırımların gecikmeli olarak gerçekleştirilmesi,
 - Program planlama sürecine yerel aktörlerin katılımının yeterince sağlanmaması,
 - Projelerde entegrasyonun yeterince dikkate alınmaması ve tek boyutlu uygulamaların gerçekleştirilmesi,
 - Özellikle tarımsal projelerde kredi temini ile teknik hizmetlerin paralel yürümemesi, kredilerin amaç dışı kullanımının önlenememesi,
 - Projelerde sosyal sermayenin geliştirilmesine yönelik yatırımların yetersiz olması, fiziki yatırımlara öncelik verilmesi,
 - Projeler arasındaki koordinasyonun yetersizliği,
- gelmektedir.

Bugüne kadar bölgeye yönelik kalkınma stratejilerinin tartışıldığı toplantılar genellikle bölge dışındaki illerde ve bölgedeki yerel yönetici ve mülki amirlerin temsil edilmediği ortamlarda yapılmıştır. Yani bölgenin kalkınması için ortaya konulan görüşler, bölgenin çok uzağında şekillenen ve çoğu defa bölge gerçekleriyle bağdaşmayan bir çerçevede şekillenmiştir. Bunun sonucunda ortaya konulan fikir ve projelerin hayata geçirilmesi ve istenilen sürede sonuçlandırılması mümkün olmamıştır.

GEREKÇE

Son on yıldır hazırlanan ekonomik politika dokümanlarında bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik temel gerekçeler arasında gelişmişlik farklarının yarattığı göç ve bu göçe bağlı sorunlar ön plana çıkarılmakta-

dır. Ayrıca yoksulluğa bağlı olarak büyük kentlerde yaşanan asayiş sorunları, sokakta çalışan ve yaşayan çocuk sorunu diğer gerekçeleri oluşturmaktadır.

Araştırma kapsamında bölge insanlarıyla yapılan görüşmelerde bölgenin gelişmemesinin ve geri kalmasının hem nüfus hem de sermayenin göçüne neden olduğu ve bu durumun gelişmişlik farkını daha da artırdığı ifade edilmektedir. Araştırma sonuçları da bunu göstermektedir. Ayrıca bölgeye yönelik cazibe ortadan kalkmaktadır. Bu durum yaşam kalitesi ve ortamının kötüleşmesiyle sonuçlanmakta, sosyal sorunların kaynağı haline gelmektedir. Yoksulluk kültürel bir durum almakta ve sosyal yardımlara bağımlılık artmaktadır. Bölgede kamu yardımlarıyla yaşamaya yönelik süreç hızla yaygınlaşmaktadır. Bölge halkının yeşil kart sahipliliği ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarından yararlanma oranı her yıl artmaktadır.

Uluslararası kuruluşlara göre bölgeler arasındaki dengesizlik makroekonomik dengelere olumsuz olarak yansımakta, bu bölgelerden toplanan vergilerden daha fazlası o bölgeler için harcanmaktadır. Aynı zamanda bölge kaynakları ekonomik yaşama yeterince katkıda bulunamamaktadır. Diğer taraftan, Avrupa Birliği katılım sürecinde bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması katılımın bir önkoşulu olarak görülmektedir.

Yukarıdaki gerekçelere ek olarak, bölgeye yatırım yapılmasını zorunlu kılan koşullar aşağıdadır;

- *Stratejik kaynakların kullanılması:* Bölge doğal kaynaklar bakımından önemli bir potansiyele sahiptir. Bu kaynakların en stratejik olanı sudur. Su ve diğer kaynakların bölgenin gelişmesine yönelik olarak etkin kullanılması gerekmektedir.
- *Tarihi ve kültürel zenginlik ve çeşitlilik:* Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri tarihi, kültürel zenginlik ve çeşitlilik bakımından önemlidir. Bu zenginliğin ve çeşitliliğin devamının sağlanması nüfusun orada yaşa-

masıyla mümkündür. Nüfusun orada yaşamasını sağlamak gelişmeyle mümkün olacaktır.

- *Komşu ülkelerle alışveriş potansiyelinin geliştirilmesi:* Bölge illerinin çevresinde yatırım ve ticaret potansiyeli bakımından altı ülke bulunmaktadır. Ayrıca bu komşu ülkelerin ötesinde de ticaret potansiyeline sahip ülkeler yer almaktadır. Potansiyeli olan ülkelere yönelik ticareti öngören yatırımlar bölgeye yapılmalıdır. Yabancı yatırımcıların bölgeye yatırım yapmaları sağlanarak girişimcilerin komşu ülkelere yatırım yapmalarının önüne geçilmelidir.
- *Yoksulluğun kalıcılığının önlenmesi:* Bölgesel gelişmişlikteki dengesizliğe müdahale edilmemesi halinde yoksulluk yaygın ve kalıcı hale gelecektir. Yoksulluğun önlenmesi ve kamunun sosyal yardımlarına bağımlılığın azaltılmasına yönelik müdahalelere gereksinim bulunmaktadır.
- *Cazibenin kaptırılmaması:* Komşu ülkeler nezdinde bölgenin politik olarak zayıf düşmesinin önlenmesi, cazibenin bölge ülkelerine kaptırılmaması ve bölgesel ölçekte etkili bir politika yürütülmesi gerekmektedir.

BÖLGE İÇİN KURUM VE KİŞİLERİN GÖRÜŞLERİ

Araştırma kapsamında, bölge ve bölge dışındaki 15 ilde, 286 kişiyle, bölgenin mevcut gelişmişlik durumu, geçmişte ve en son çıkarılan istihdamı artırıcı teşviklerin etkileri ile bölgenin ekonomik gelişmesine yönelik olarak gerçekleştirilebilecek kısa dönemli çözümler konusunda, önceden yapılandırılmış sorularla görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmelerde başta yerel girişimciler olmak üzere mümkün olduğunca toplumun her kesiminin katılımı öngörülmüş, meslek örgütleri temsilcileri, STK temsilcileri, akademisyenler görüşme kapsamında yer almıştır. Alan çalışmasında hükümetin kısa dönemde yapabileceklerinin dışında da öneriler dile getirilmiş, ancak bu rapora kısa dönemde gerçekleştirilebilecekler alınmıştır.

Sanayileşme İçin Altyapı

Görüşme yapılan hemen hemen tüm girişimcilerin üzerinde durduğu konuların başında altyapı, sermaye ve insan kaynaklarının yetersizliği gelmektedir. Özellikle elektrik, ulaşım ve iletişim (internet) olanaklarının yetersiz olduğu ve bu yetersizliğin süreklilik arz ettiği belirtilmektedir. Elektrik kesintilerinin sık yaşandığı, ulaşım yollarının yetersizliği başlıca konular arasında yer almaktadır. Örneğin, alan çalışması esnasında Diyarbakır Organize Sanayi Bölgesi'nde (OSB) girişimcilerle yapılan görüşmeler esnasında elektriğin üç saat kesildiği görülmüş ve bu durumun zaman zaman olduğu ifade edilmiştir. Teşviklerden Organize Sanayi Bölgelerinin avantajlı biçimde yararlanıyor olması, ancak buna karşılık bölge illerinin çoğunda OSB'nin olmayışı veya mevcut OSB'nin yetersizliği teşviklerden yararlanmayı sınırlamaktadır. Örneğin Ağrı OSB'nin yaklaşık on yıldır tamamlanamadığı, Şanlıurfa OSB'nin parsel sayısının dolmasına rağmen ikinci OSB'nin henüz faaliyete geçirilemediği bilinmektedir.

Eğitim ve Sağlık

Bölge illerinin, eğitim ve sağlık göstergeleri bakımından Türkiye'nin en geri konumda olduğu görülmektedir. Bu durum görüşmelerde üzerinde durulan konular arasında yer almıştır. Görüşmeciler özellikle ilköğretimde kız çocuklarının katılım oranının Türkiye ortalamasının altında olduğunu, ortaöğretime katılım oranının ise çok yetersiz bulunduğunu belirtmektedirler. Girişimcilerin eğitim konusunda, üzerinde durdukları en önemli sorun nitelikli ve sayısal olarak yeterli meslek personelinin olmayışıdır. Bunlara bağlı olarak yükseköğretime katılım oranı da düşmektedir. Eğitim alanındaki bir diğer önemli sorun da bölgedeki öğretmen sayısının ve niteliğinin yetersizliği, öğretmenlerin bölgede uzun süre kalmamaları, bölgede kalmaları için olanakların yaratılamamasıdır. Öğretmenlerin konut ve diğer sosyal gereksinimlerini karşılayacak olanaklardan yoksun kalmaları önemli bir sorun alanı olarak görülmektedir. Buna ek olarak eğitime yönelik fiziki yatırımların da yeterli olmadığı dile getirilmektedir.

Bölge illerinde yer alan üniversitelerin bölgenin kalkınma sürecine yeterli katkıda bulunmadığı inancı yaygındır. Başta ziraat, veterinerlik ve sosyal bilimler bölümleri olmak üzere, üniversitelerin hem kentlerden hem de bölgenin kalkınma sürecinden yalıtılmış olduğu, üniversite kaynaklarının bu sürece yönelik olarak planlanmadığı sürekli olarak ifade edilmektedir.

Sağlık alanında da eğitime benzer görüşler dile getirilmektedir. Hem sağlık personeli hem fiziki yatırımların eksikliği sürekli gündeme gelmektedir. Hükümetin sağlık personeli açığını karşılamaya yönelik teşvik girişimlerinin de yetersiz kaldığı görülmektedir. Ayrıca sağlık personelinin bölge koşullarında fiziksel mekan ve sosyal olanaklar bakımından da yeterli olanaklardan yoksun olduğu, bu nedenle bölgede çalışma isteklerinin azaldığı belirtilmektedir.

Yaşanılabilir Kentler

Yapılan görüşmelerde üzerinde durulan konulardan biri de bölge illerinin yaşam ortamlarının yeterli olmadığı yönündedir. Sosyal gereksinimlerini karşılayabilecek; sağlık, eğitim ve özel sektör elemanlarının uzun süreli çalışabilecekleri ve ailelerinin de sürekli kalabilecekleri nitelikli sosyal alanlar bulunmamaktadır. Özellikle nitelikli eğitimcilerin ve sağlık personelinin bölgede uzun süreli kalmalarını sağlayacak sosyal olanakların sağlanması gerektiği ifade edilmektedir. Bu konu özellikle küçük ölçekli kentler ile kısa sürede aşırı göç almış kentlerde daha sık gündeme gelmektedir. Nüfusu küçük kentlerde sosyal gereksinimleri karşılamaya yönelik olanaklar hemen hemen yok denecek kadar azdır. Kalabalık kentlerde de kısa sürede aşırı büyümenin getirdiği kentsel sorunlar yoğun olarak görülmektedir.

Yatırım ve İstihdamın Teşviki

Bölgedeki girişimciler, mevcut yatırımları ve istihdamı teşvik uygulamalarında, özellikle son teşvik kanununda bölge illerine yatırım yapılmasına yönelik çekici yönler bulunmadığını ifade etmektedirler. Ayrıca teşvik kapsamındaki il sayısı

sının fazlalığı ve kanunun çıkışının ardından on dört ay gibi kısa bir sürede değiştirilerek il kapsamının genişletilmesi, işletme başına istihdam edilecek kişi sayısının ondan otuza çıkarılması, iller arasında teşvik farklılıkları yaratılmaması sonucunda teşvik kapsamında gerçekleştirilen yatırımların özellikle batı illerine yöneleceği ifade edilmiştir. Görüşme yapılan bölge girişimcileri hükümetin bu konuda samimi olmadığını ve güven vermediğini belirtmektedirler.

Yeni teşvik yasası hakkında hem bölge içinden hem bölge dışından çok farklı görüşler alınmıştır:

- Teşvik dışında bırakılan illerdeki işadamları haksız rekabet yaratıldığı görüşündedirler. Özellikle birbirine yakın ve aynı sektörde üretim yapacak olan girişimciler ve teşvik yasasından önce yatırım yapmış olanların, yasa çıktıktan sonra yatırım yapanlarla aynı hakları elde edememiş olmalarının da haksız rekabet yarattığına inanılmaktadır.
 - KOBİ'ler yeni teşvikleri haksız rekabet nedeniyle eleştirirken, mevcut serbest bölgelere yıllardır verilen imtiyazların süregitmesini istemektedir.
 - Birçok ildeki sanayi ve ticaret odaları mevcut teşviklerin yararına inanmamaktadır.
- a. Bölge dışındaki bir ilin ticaret ve sanayi odası başkanı, "Teşvik yasası yanlışlarla doludur. Sektörel teşvik olmadığı için ihtiyaçtan fazla üretimi olan sektörler teşvik ediliyor. Ulaşım sorunlarımızın çözümlenmemiş olması, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirlere uzaklığımız ve çevremizdeki illerin de teşvik kapsamına alınması yatırımcının ilimize gelmesine mani oluyor" demektedir.
- b. 5084 sayılı Teşvik Yasasından birkaç ilin yararlanabildiğini söyleyen bölge illerinden bir ilin ticaret ve sanayi odası başkanı, "Teşvik uygulamasından istenilen sonuç alınamadı. Ankara'nın batısındaki iller varken kimse doğuya gelip yatırım yapmadı" dedi. Teşvik kapsamına alınan illerin şartlarının dikkate alınmadığını, batıdaki illere verilen teşvik ile

Doğu ve Güneydoğu'daki illere verilen teşviklerin aynı olduğunu ifade eden başkan, batıdaki iller ile doğudaki illere aynı teşvik verildiği takdirde, İstanbul'daki yatırımcının, Batı Anadolu'daki yatırımcının doğuya gelip yatırım yapmasına gerek kalmadığını, teşvik kapsamındaki il sayısının 36'dan 49'a çıkarılmasının da bu olumsuzlukları artırdığını söyledi. Ayrıca, 5350 sayılı yasa hükümleri ile yeni kurulacak işletmelerde zorunlu istihdam şartının 10'dan 30'a çıkarılmasının yatırımcıları zorladığını belirtti.

- c. İstanbul Ticaret Odası (İTO) yetkilileri, mevcut sistemin işlevselliğine inanmadıkları için, bölgeyi yerli ve yabancı yatırımcılar için cazip hale getirecek yeni bir teşvik sistemi üzerinde çalıştıklarını ve "noktasal ve sektörel teşvik" üzerinde durduklarını bildirdi.
- Teşviklerden yararlanmada başarılı olan doğu illeri de oldu: Malatya Ticaret ve Sanayi Odası, teşvik kapsamındaki Malatya ilinde yapılan yeni yatırımlarla 3.476 kişiye istihdam sağlandığını, yatırım yapan firmaların enerji desteğinde de en yüksek payı aldığını, istihdam ve enerji desteğinden yararlanmada diğer illerin önünde yer aldıklarını belirtti.
 - Teşviklerin iyi işlemlerine gerekçe olarak yatırımcının "azmi, kararlılığı" gibi genel nedenler gösterilirken, bunların işe yaramasını sağlamak için önce kamu sektörünün yatırım ve kurumsal reformlar yapması gerektiği vurgulandı.
 - Devletin eksik altyapıyı tamamlaması;
 - Yerel önceliklere mali kaynak aktarımının sağlanması;
 - Sağlık personeli, öğretmen, girişimci vb. eğitilmiş insanların ve ailelerinin beklentilerini karşılayacak bir yaşam ortamının yaratılması;
 - Bürokrasinin geç işlemlerinin önüne geçilmesi ve prosedürlerin basitleştirilmesi;
 - Verilen teşviklerin bölgeye uyumunun sağlanması ve örneğin, Kars gibi doğu illerinde inşaat mevsiminin sınırlılığı göz

önüne alınarak “teşvikler” için verilen sürenin 5 değil 10 yıl olması;

- Baraj ve sulama kanalları gibi kamu yatırımlarının öncelikli olarak gerçekleştirilmesi;
- Kars-Tiflis demiryolu projesinin hayata geçirilmesi için gerekli kamu yatırımlarının yapılması;
- Kars, Erzurum ve diğer illerdeki hava alanlarının uluslararası seferlere açılarak gümrük işlemlerinin kolaylıkla yapılabilmesinin sağlanması;
- Doğal gazdan bölge illerinin de yararlanma olanağının sağlanması;
- Sarıkamış Kayak Merkezi gibi mevcut tesislerin cazibesini artıracak altyapı çalışmalarının hazırlanacak master-plan çerçevesinde tamamlanması;
- Organize Sanayi Bölgelerinin tam kapasite ile çalışır duruma gelmesi amacıyla eksikliklerinin giderilerek yatırım ve işletmeler için teşvik tedbirlerinin alınması ve örneğin Bitlis gibi, Organize Sanayi Bölgesi ve sanayisi olmayan bu 21 ilin çoğunda devlet tarafından gelir artırıcı, hayat standardını yükselten tedbirlerin alınması;
- Yöre halkının ve yöre dışından gelenlerin sosyal gereksinimlerini karşılayacak sinema, tiyatro ve diğer kültür faaliyetleri için mekanların yaratılması

bu talepler arasındadır.

Teşvikler kapsamında hızlı, sınırlı ancak kısa süreli, yatırımları birden artıracak, bölgeye özgü ve iller bazında konu/ sektör öncelikli, ihracata dayalı ve istihdamı artırıcı, denetim mekanizması güçlü yeni bir teşvik düzenlemesinin gündeme getirilmesi beklenmektedir.

Sınır Ticareti

Bölge illeri altı ülkeyle sınır komşusudur. Ancak bu komşularla ilişkiler zayıftır. Sınırdış ülkelere yönelik uluslararası sorunlar illerde rahatsızlık yaratmaktadır. Suriye, İran, Ermenistan ve Kuzey Irak'ın uluslararası arenadaki konumu, ilişkilerin istenildiği ölçüde geliştirilmesini sınırla-

maktadır. Hükümetin sınır ilişkilerini ve ticaretini geliştirme konusundaki atılımları bölge halkı tarafından yetersiz bulunmakta, daha cesur ve çözüme yönelik girişimler talep edilmektedir. Sınır kapıları sayısının artırılması, girişimcilerin birlikte iş yapmalarının sağlanması, ticareti yapılan malların çeşitlilik kazanması, sınır kapılarının modernize edilmesi suretiyle geçiş sürecinin hem hızlandırılması hem de bürokrasinin azaltılması ve Irak'taki güvenlik sorununa çözüm bulunması başlıca talepler arasında yer almaktadır.

Bölge illerinin komşu ülkelerle, başta ticari olmak üzere diğer ilişkilerinin de zayıf olduğu bellidir. Bu ilişkilerin geliştirilmesinde önemli bir rol üstlenebilecek olan sınır kapılarının yetersizliği ve bürokratik sorunlar, komşu ülkelerin girişimcileriyle işbirliği olanaklarının yaratılmamasına yol açmaktadır. Komşu ülkelerin özellikle tüketim mallarına gereksinimi olduğu bilinmekte ve bölge illerinin bu gereksinimi karşılama potansiyeli bulunmaktadır. Ticaretin üretimi de destekleyeceği görülmektedir.

Yasal altyapısı hazır olan ancak bir türlü etkin olarak uygulamaya geçirilemeyen Sınır Ticaret Merkezlerinin yeniden ele alınması, test amaçlı laboratuvarların kurulması ve dolayısıyla, ticareti yapılacak ürünlerin çeşitlendirilmesi istenmektedir.

Günümüzde, özellikle Kuzey Irak ve Kuzey Irak üzerinden Irak'ın tamamında tüketim gereksinimlerinin önemli bir kısmı Türkiye tarafından karşılanmaktadır. Ancak sınır kapılarındaki denetim ve bürokratik sorunlar ve Irak'taki güvenlik sorunu gibi nedenler, bölgenin önemli istihdam alanlarından biri olan taşımacılık ve ticareti olumsuz etkilemektedir.

Turizm

Sanayi yatırımlarının kısa dönemde gerçekleşmesine yönelik umudun yüksek olmaması nedeniyle, turizm, bölgenin daha yaşanılır kılınmasına yönelik istihdam alanlarından biri olarak gündeme gelmektedir. Bölgede turizme açılabil-

cek iki temel alan kuzeyde entegre doğa ve kış turizmi, güneyde ise tarih, kültür ve din turizmidir.

Görüşülen kişiler turizmin bölge kalkınması için önemli alanlardan biri olduğunu, bölgenin turizm çeşitliliği konusunda potansiyel taşıdığını, ancak bu konuya odaklanan bir yaklaşım benimsenmediğinden bir türlü gelişme kaydedilmediğini ifade etmektedirler. Kuşkusuz, bölgede son yirmi yıldır güvenlik sorunlarının yarattığı olumsuz havanın bunda etkili olduğunu da eklemektedirler. Buna rağmen son zamanlarda, özellikle iç turizmin yavaş yavaş hareketlenmeye başladığını ifade ederek, komşu ülkelere yönelik, başta inanç turizmi olmak üzere, bir turizm atağı başlatılmasının ve hükümetin teşvikler kapsamında bu sektöre yönelik bir bölgesel yaklaşımı benimsemesinin önemi üzerinde durmaktadırlar.

Turizmin diğer sektörleri de harekete geçireceğini; özellikle kentlerin daha yaşanılır kılınacağını; ulaşım, telekomünikasyon, konaklama ve gıda sektörü, arkeolojik kazılar vb. alanlarda sürekli ve geçici istihdamı artıracığını ifade etmektedirler. Ayrıca, bölge ülkelerinden turist çekmek amacıyla büyük bir kampanya çalışmasının başlatılması talep edilmektedir.

Güvenlik Sorunu

1980'li yılların ortalarından itibaren bölge illerini etkileyen güvenlik sorunu, buna bağlı olarak son on yılda güvenlik nedeniyle boşaltılan köyler, 1990'lı yılların başında ortaya çıkan ve uzun süren Körfez krizi, illere sınır ülkelerdeki yerel ve uluslararası sorunların (Suriye'ye yönelik baskılar, Irak'a yönelik hareket, İran'a yönelik nükleer enerji girişimleri, Ermenistan'la Dağlık Karabağ sorunu, Gürcistan'da yönetim değişikliği) hem kamu hem de özel sektör yatırımlarının gerçekleşmesinde önemli engeller olduğu ileri sürülmektedir. Bu sorunların bölgeye sermaye gelmesini engellediği gibi bölge sermayesinin de batıya kaçmasına neden olduğu ifade edilmektedir.

Ayrıca, ihracata dayalı ekonomik politikalar kapsamında, son 20 yılda kamu teşviklerinin yukarıda belirtilen nedenlerle bölge illerinde yete-

rince kullanılmamış olmasının bölgedeki mevcut sermayenin ve insan kaynaklarının bölgeyi terk etmesine yol açarak bölgeler arasındaki dengesizliği daha da artırdığı ifade edilmektedir. Özellikle insan kaynaklarının bu nedenle zayıfladığı düşünülmektedir. Ayrıca, son 20 yılda, bölge dışında yaşayan kişilerde ve girişimcilerde bölgeye yönelik olarak, "güvensizlik" temelli önyargıların oluştuğu düşünülmektedir.

Boşaltılan Köyler

Güvenlik gerekçesi ile boşaltılan köyler sorunu devam etmekte olup, kısmen köy boşaltmaları kısmen de doğal süreçle ortaya çıkan göç durumu nedeniyle bölgede kırsal alanların hızla boşaldığı görülmektedir. Bu hızlı göçün bölge kentlerinde zaten yetersiz olan altyapıyı daha da yetersiz hale getirdiği, kentlerin yaşanılmaz duruma gelmesine yol açtığı belirtilmektedir. Kentlerde sosyal yardımlara bağımlı bir nüfusun ortaya çıktığı, bu kesimlere yönelik yeterli hizmet sunulmadığından, başta sokakta çalışan çocuk sorunu olmak üzere, asayiş sorunlarının büyüdüğü ifade edilmektedir.

Köy boşaltma sürecinden zarar görenlerin tazminatlarının gerçekçi ölçülerde acilen ödenmesi ve köye dönmek isteyenlere dönüş sürecinde destek verilerek üretim sürecine katılmalarının sağlanması, dönmeyecekler için kentlerde yerel yönetimlerle birlikte yaşanılır mekanlar yaratılmasına yönelik geçici istihdam programlarının uygulanması talep edilmektedir.

Diğer Konular

Görüşülenlerin bölge hakkında ve istihdamın artırılması konusundaki diğer görüşleri ise;

- Yakın geçmişte finansal yatırım araçlarının ve rant getirilerinin yüksekliği bölgede sermaye sahiplerinin üretime yönelik yatırımlarını sınırlandırmış, bölge sermayesi üretim dışı faaliyetlerden gelir elde etmiştir;
- Bölgede istihdamı artırıcı faaliyetlerin başında kirlenmemiş topraklarda organik tarımın desteklenmesi ve organize organik

tarım bölgesi kurularak teşviklerin bu kapsamda verilmesi;

- Özellikle yaş ve işlenmiş sebze sanayi yatırımlarını da geliştireceği düşünülen seracılığın istihdamı artırabilecek diğer bir alan olarak görülmesi;
- Bölge ülkelerine hizmet verebilecek Şanlıurfa, Gaziantep ve Suriye girişimcileriyle birlikte kurulabilecek, vergi indirimini uygulanan bir teknoparkın desteklenmesi;
- Tarımsal faaliyetlerin yoğun olduğu ve sulu tarımın yaygın bulunduğu illerde ihracata dayalı tarım organize sanayi bölgelerinin kurulmasının teşvik edilmesi ve bu kapsamda marka yaratma ve pazarlamaya destek verilmesi;
- Kamunun araştırma, planlama, danışmanlık, finansman vb. çalışmalarını gerçekleştirecek uzmanlarının bölgede bulunması, yerel üniversitelerinin kaynaklarını bölge kalkınmasına yönlendirmesinin sağlanması;
- Ortadoğu ülkelerinde bulunan büyük ölçekli süt ve besi sığırcılığının gereksinimi olan kuru ot ve silaj miktarının bölge ülkelerinden karşılanmasına yönelik girişimin başlatılması;
- Turistik nitelikteki tarihi ve doğal alanların altyapı sorunlarının çözülmesi amacıyla, özellikle ulaşım ve restorasyon çalışmalarının genişletilmesi; hem sektörü geliştirme hem de geçici istihdam sağlamak amacıyla arkeolojik kazıların artırılması, tarihi yerlerin çevre düzenlemesi ve restorasyon çalışmalarına öncelik verilmesi; bu alanlara ulaşımın kolaylıkla sağlanması;

olarak özetlenebilir. Diğer taraftan:

- Güneydoğu Anadolu'da mermercilik sektörü istihdam yaratması ve ihracata konu olması bakımından önemli bir alandır. Çin, Güney Kore, İtalya vb. ülkelere ham veya işlenmiş mermer satılmaktadır. Kırsal alanda güvenlik koşulları sağlandıkça işletmeye açılan ocak sayısı artmakta, mermer işleme tesisleri kurulmaktadır. Ayrıca yabancı yatırımcıların da ilgisi çekilmektedir. Sektör bazında tanıtım, markalaşma ve pazarlama

olanaklarının geliştirilmesine yönelik destek istenmektedir.

- Arıcılık, özellikle topraksız ve işsiz gençlerin istihdamına yönelik önemli bir faaliyet konusu olarak önerilmektedir. Ayrıca arıcılığa bağlı olarak arı ürünleri endüstrisinin de geliştirilmesi, kaliteli ürünlerin ihraç edilmesine yönelik bölgede entegre bir çalışmanın başlatılmasının mümkün olduğu vurgulanmaktadır.
- Bölge illerinde riski yüksek, ancak yeni fikirlerle yatırım konusunda destek verilecek bir mekanizma kurulması istenmektedir. Özellikle yeni fikirler konusunda, uluslararası ilişkiler ve pazarlama konularında kamunun desteğine gereksinim duyulmaktadır.
- Bölge illerinde hizmet sektörünün zayıf olduğu, hatta bazı alanlarda faaliyetlerin yetersiz olduğu belirtilmektedir. Özellikle istihdam yaratacak hizmet alanlarından biri de kurum ve kent temizliği ile hazır yemek (catering) hizmetleridir. Bu hizmetlerin geliştirilmesine yönelik destekleme çalışması önerilmektedir.
- Kamu kuruluşlarının koordinasyonsuz ve verimsiz çalıştığına dair ortak bir fikir bulunmaktadır. Girişimcilere bilgi sağlamaları ve kolaylaştırıcı olmaları beklenmekte; yatırım ve istihdamın artırılmasına yönelik kamu kuruluşlarının ortak çalışma programı hazırlamaları, memur ve yöneticilerin çözüm üretme kapasiteleri yeterli görülmemektedir. Hükümetin bu konuda çözümler üretmesi istenmektedir.

ÖZET

Bölgenin kalkınmasına yönelik olarak, yerel toplumun, girişimcilerin, meslek örgütü ve STK temsilcilerinin, bölge dışında görüşme yapılanların hükümet tarafından kısa dönemde gerçekleştirebileceğini düşündükleri önerileri özetle şöyledir:

- Yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik altyapı (ulaşım, iletişim, enerji vs.) çalışmalarına bir an önce kaynak aktarılmalı, bu

kapsamda bölge illerindeki OSB'ler tamamlanmalı, yeni OSB'ler açılmalıdır.

- Bölgenin ihtiyacına göre nitelikli eleman sağlayacak eğitim kurumları acilen desteklenmeli ve bu okullardan mezun olacakların öncelikli olarak yörede istihdamı sağlanmalıdır.
- Yatırımları ve istihdamı teşvik kanunu, mevcut deneyimlerden yararlanılarak yeniden ele alınmalı bölge illerine özgü sınırlı süreli, konu/sektör bazlı ve yatırımı oldukça cazip kılacak desteklerle yerel, ulusal ve uluslararası yatırımcıların bölgeye gelmelerini sağlayacak radikal düzenlemeler yapılmalıdır.
- Kuzey Iraklı, Suriyeli, İranlı, Azeri ve Gürcü girişimcilerin sınırda bölge girişimcileriyle ortak yatırım yapmalarını sağlayacak modeller üzerinde durulmalıdır.
- Kuzey Irak başta olmak üzere komşu ülkelere ve diğer bölge ülkelerine yönelik ihracata dayalı yatırımlar teşvik edilmeli, bu kapsamda yarım kalmış tesisler tamamlanmalı ve işletme sermayesi olanakları artırılmalıdır.
- Bölge illerinde ihracata dayalı ve turizm gibi istihdam yaratacak sektörler özel teşvikler verilmelidir.
- Sınır kapılarında yaşanan bürokrasi, ticaretin önünde önemli bir engel olarak görülmektedir. Sınır kapılarının modernizasyonu sağlanmalı ve işlemler hızlandırılmalıdır.

Bölge dışındaki girişimcilerin bölgeye yatırım yapmalarına yönelik görüşler ise aşağıdaki gibidir:

- Yatırım yapılacak alanlara yönelik yan sanayinin, nitelikli işgücünün varlığı ve pazarlara yakınlığı (ulaştırma ve lojistik) önkoşuldur. Komşu ülkelerdeki girişimcilerin bölgeye ortak yatırım yapmaları sağlanmalıdır.
- Türkiye'nin batısında veya yurtdışında kapanan fabrikaların bölge illerine taşınmasına destek verilmelidir.
- Kamu çalışanlarının bölgedeki girişimcilere yol gösterici ve kolaylaştırıcı rolleri etkin

kılınmalı, nitelikli kamu personelinin bölgede uzun süreli çalışmasına yönelik destekler sağlanmalıdır.

- Bölgeye yönelik kalkınma tasarılarında bölge aktörlerinin (yerel yöneticiler, STK'lar, girişimciler vs.) katılımı sağlanmalıdır.
- Bölge girişimcilerinin devletten beklentileri fazladır. Bu beklentiler yerine girişimciliği destekleyecek, cesaretlendirecek faaliyetler ön planda tutulmalıdır.
- Hükümetlerin teşvikler, kararlar konusunda istikrarlı olması ve güven vermesi sağlanmalıdır.
- Bölgedeki bürokrasinin kolaylaştırıcı, destekleyici olması sağlanmalı, denetim mekanizmaları şeffaf olmalıdır.
- Organik tarımın geliştirilmesine yönelik teknik, finansal ve alansal ortamlar hazırlanmalıdır.
- Eğitim ve sağlık göstergelerinin iyileştirilmesine yönelik nitelikli personel istihdamını sağlayacak önlemlerin alınması gerekir; özellikle bu personelin bölgede uzun süreli istihdamı için yaşanılacak mekanlar ve ortamlar yaratılmalıdır.
- Köylerin boşaltılması nedeniyle zarar görenlerin tazminatlarının bir an önce ödenecek geri dönüşlerinin hızlandırılması ve üretim sürecine katılımları sağlanmalıdır.
- Bölge üniversitelerinin kalkınma sürecine katılımını sağlayacak çalışmalar yapılmalı, üniversite olanakları bölge kalkınmasına seferber edilmelidir.
- Yerel yönetimleri desteklenmeli, yaşanılabilir kentler yaratılmasına yönelik program ve projelere finansal katkı sağlanmalı, bu projeler yoluyla geçici istihdam yaratılmalıdır.

BÖLGE İÇİN HAZIRLANMIŞ ARAŞTIRMA VE ÖNERİLER

Bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının nedenleri, boyutları ve durumu hakkında akademisyenler, kamu kuruluşları, meslek örgütleri, STK'lar, uluslararası kuruluşlar ve bireyler çeşitli araştırmalar gerçekleştirmiş ve bu kapsamda öneriler geliştirmişlerdir. Bu bölümde bölgesel kalkınma, yatırım ve istihdam teşvikleri ve özel-

likle bölgeye özgü araştırmalar ve öneriler üzerinde durulmaktadır.

Uluslararası İşçi Göçü ve Bölge Kalkınması

Bölgesel kalkınma farklarının yarım yüzyıldır farkında olan birçok hükümet, bölge ve batı arasındaki gelişmişlik farkını kapatmak için çeşitli tedbirler almıştır. Örneğın, 1960'ların sonlarında başlayan yurtdışına işçi göçü, ilk yıllarda Marmara Bölgesi kaynaklı olmuş ve 1972'de Almanya'ya giden Türk işçilerinin yarısından çoğunun bu bölgeden çıktığı görülmüştür. Bunun üzerine yurtdışına gitme önceliğı bölgesel kotalara bağlanmış ve hatta geri kalmış bölgelere öncelik verilmiştir (Kudat, 1978).

Ancak bundan beklenen yarar farklı nedenlerle oluşmamıştır. İşçi göçünün alan/veren ülkeler arasında anlaşmaya bağlı olması ve incelenen bölgeden yeterli sayıda işçinin, örneğın okuryazarlık gibi, istenen koşulları sağlayamaması nedeniyle yeterli sayıda müracaatın alınmaması sonucunu yaratmıştır. Türk hükümeti bölgesel kotalar oluşturduktan hemen sonra, konut sorunları nedeniyle Almanya ve diğer işçi alan ülkeler karı veya kocası yurtdışında çalışan insanların eşlerini işçi olarak almayı tercih etmeye başlamış ve böylece zaten çoğunluğu gelişmiş bölgelerden çıkmış kadın ve erkek işçiler eşlerinin de işçi olarak gelmelerini sağlamış ve bölge kökenli yurtdışı çıkışları yeterli boyuta ulaşamamıştır. Giden işçilerin gönderdikleri paraların çok büyük bir bölümü de gelişmiş bölgelere gitmiş, hatta bölge kökenli işçiler bile batılı müteahhit şirketlerin cazip teklifleri karşısında yatırımlarını özellikle Marmara Bölgesi'nde yapmıştır. Böylece son 40 yıldır kalkınma stratejileri ile ilgilenenlerin olumlu bir etken olarak gördüğü uluslararası işçi göçü bölgeye yararlı olmamış, yurtdışındaki işçilerin yatırımları ve tasarrufları bu geri kalmış bölgelere çekilememiştir. İşçi tasarruflarını teşvik nedeniyle çeşitli hükümetlerin ve devlet bankalarının uyguladığı politikalar geri kalmış bölgelere özel yatırımları çekme konusuna odaklanmamıştır. Dünya Bankası gibi kalkınma kuruluşlarının üzerinde özellikle durduğu göç olgusunun olumlu yönleri

Türkiye ve ülkenin bir yarısı için son derece geçerli olurken, zaten geri olan yarısı bu imkandan yararlanamamıştır. Tersine, göçün genellikle adım adım gelişmesi sonucu, batıdan yurtdışına giden işçilerin yerini doğudan gelenler doldurmaya başlamış ve sürekli batıya yönelen göç, üzerinde durduğumuz 21 ilin nüfusunun azalmasına neden olmuştur. Göç olgusunun daha genç, daha eğitimli, daha deneyimli insanları çekmesi nedeniyle (veya o insanların diğerlerinden daha atılgan ve kendine güvenli olmaları nedeniyle), bölgedeki dinamik öğeler batıya kaymış ve gerçekten yoksul, yaşlı, eğitimsiz bir gruba geride bırakmıştır.

Teşvikler ve Bölgesel Kalkınma

Küçük ve Altuğ (2005), Önder ve Lenger (2003), (1998), Altınbaş, Doğruel ve Doğruel (2002), İsmihan, Metin-Özcan ve Tansel (2002), Filiztekin (1998), Altuğ ve Filiztekin (2005), Öğüt ve Barbaros (2003), Karaca (2005) bölgesel yatırımları incelemişler ve teşviklere rağmen bölgesel uçurumun süregeldiğini bildirmişlerdir. Örneğın, Öğüt ve Barbaros (2003), UNDP'nin İnsan Kalkınması ve Yoksulluk Endeksleri'ni kullanarak bölgeleri karşılaştırmışlar ve teşviklerin bölgesel dengeleri değiştirmedeki başarısını incelemişlerdir. Araştırmacılar, teşviklerin sürekli değiştiğini gözlemlemiş ve bunun ülkedeki makroekonomik ve siyasal dengesizlikten kaynaklandığı sonucuna vararak, her dönemde Marmara Bölgesi'nin teşviklerden en büyük payı aldığını göstermiştir.

Kamu ve Özel Yatırımların Etkileri

İsmihan, Metin-Özcan ve Tansel (2002) kamu ve özel sektör yatırımları arasındaki ilişkiyi incelemiş, Altuğ ve Filiztekin (2005) verimlilik ve büyüme arasındaki ilişkiyi bölgesel bazda araştırmışlardır. Küçük ve Altuğ, DİE verilerine dayanarak 1980-2000 yılları arasında 67 kente yapılan kamu ve özel yatırımları, bunların yoğunluğunu ve katma değerlerini incelemişler ve kişi başına hesaplara dayanan bulgularını bölgesel haritalara yansıtmışlardır.

1980-2000 yılları arasında kişi başına özel sektör yatırımlarının Marmara Bölgesi'nde yoğunlaştığı, kullanılan birçok göstergelerle ortaya çıkmış, Tunceli, Bingöl, Batman, Siirt ve Hakkari'ye, bu dönemde, 10 veya daha fazla kişiyi istihdam eden hiçbir özel sektör yatırımı yapılmamıştır. Gaziantep, Kayseri, Adana, Kahramanmaraş ve Amasya gibi kentler ise bu dönemde özel sektör imalat yatırımlarını çekmekte daha başarılı olmuş ve devletin geliştirdiği sanayi bölgeleri özel sektöre yararlı olmuştur. Kamu yatırımlarında da önde giden Marmara Bölgesi iken, kişi başına net devlet yatırımlarından Tunceli, Hakkari, Batman ve Bingöl 20 yılda hiçbir yarar görmezken; Erzurum, Ağrı, Van, Kars, Erzincan, Sivas ve Adıyaman daha büyük yararlar sağlamıştır. Kamu yatırımlarının bölgelere dağılımının özel yatırımlarla karşılaştırıldığında biraz daha dengeli olduğu görülmektedir.

Teşvikler ve Etkenliği

Hazine Müsteşarlığı'nın hazırladığı ve teşvikleri birçok açıdan inceleyen bir araştırma (Duran, 2002) hem aşağıdaki görüşleri ortaya çıkarmış hem de kamu teşviklerinin ve bunların etkinliklerinin giderek sınırlanacağı görüşünü savunmuştur. Araştırmaya göre Türkiye'de yatırım, üretim ve ihracat konularında tutarlı, istikrarlı, kararlı ve birbiriyle uyumlu bir "reel sektör stratejisi" bulunmamaktadır. Ayrıca, 1980 sonrası dönemde benimsenen "dışa dönük kalkınma stratejisi"ni destekleyen kamu politikalarının etkisi giderek zayıflamıştır. Özel kesim sabit sermaye yatırımları geleneksel sektörlerde yoğunlaşırken bilgi yoğun, yüksek katma değer yaratan teknolojik yatırımlarda kayda değer bir gelişme görülmemekte ve en azından incelediğimiz bölgede yatırım, üretim ve ticaretin uluslararası trendlere uygun gelişmemesi rekabet gücünü tamamen zayıflatmaktadır. Ucuz emeğe dayalı rekabet politikalarıyla uzun vadede sürdürülebilir bir kalkınma düzeyine ulaşmak mümkün görülmemektedir.

Aynı araştırmaya göre, kamunun reel kesim için ayırdığı kaynaklar sembolik düzeylere inmiş ve eskiden olduğu gibi cazip ve cömert teşviklerle

özel kesim yatırımlarının desteklenme imkanı kalmamıştır. Cari kaynak yapısıyla, sürdürülebilir bir kalkınma düzeyini gerçekleştirecek sabit sermaye yatırımlarını finanse etmek mümkün görülmemektedir. Ayrıca, kamunun tasarruf açığının giderek artması piyasada finansman maliyetlerinin aşırı derecede yükselmesine yol açmıştır. Yaşanan şiddetli krizler hem finans piyasalarında hem de reel kesimde ciddi oranda kaynak kaybına neden olmuştur. Gelecek dönemde istikrarlı bir kalkınma düzeyini yakalayabilmek için gerekli sabit sermaye yatırımlarını finanse edecek yerli kaynaklar yetersizdir ve finans piyasaları bunu besleyecek güçte değildir. Son yıllarda yapılan sabit sermaye yatırımlarının büyük kısmı firma öz kaynaklarıyla finanse edilmiştir. Üstelik, reel politikaları tasarlayan, planlayan ve denetleyen kurumlarda eksiklikler bulunmaktadır ve reel kesimin kamudaki muhatabı belli değildir. Sadece yatırım teşvik işlemleriyle ilgili 20'ye yakın kamu ve özel kurum uygulamalara müdahil olabilmekte ve uygulayıcı kurumlar arasında eşgüdüm bulunmamaktadır. Bürokratik hantallığın, yatırımlar önündeki en önemli engelleyici faktör olduğu tüm otoriteler tarafından kabul edilen temel bir olgudur. Türkiye'nin rakiplerine oranla yatırım ve üretim maliyelerinde dezavantajları bulunmakta (örneğin enerji, vergiler ve istihdam üzerindeki işveren payları) ve bunlara bölgedeki sorunlar eklendiğinde yabancı yatırımları çekme olanağı kalmamaktadır.

Sözü geçen araştırma, yatırım teşvik amaçlı kullanılacak araçların cazibesini ve yatırımlar üzerindeki etkinliğini yitirdiğini göstermiştir. Türkiye'nin yatırımlara sağladığı teşvikler rakip ülkelerle kıyaslandığında, bu ülkelerin teşvikten yararlanmayan yatırımlarının Türkiye'nin teşvikli yatırımları düzeyine karşılık geldiği görülmektedir. Ayrıca, yatırımların yer (bölge) seçimini etkileyecek boyutta bir teşvik aracı bulunmamaktadır. Gerçekleşen yatırımlar doğal seyirinde gelişerek cazibe merkezlerinde (gelişmiş bölgelerde) yoğunlaşmaya devam etmiştir. Bu nedenlerle, bu araştırma bazı tedbirler üzerinde yoğunlaşmıştır. Önerilen politikalar, kaynaklar 21 en geri kalmış ile yönlendirildiğinde ve bu il-

lere odaklandığında bölgeler arası dengeyi sağlamakta yardımcı olabilir ve şunları içermektedir:

- Herhangi bir kaynak gerektirmeyen yatırımların önündeki tüm engeller kaldırılmalıdır;
- Genel olarak güven esasına dayalı, kırtasiyeciliği ortadan kaldıran daha çok teknolojiyen yararlanan, hızlı, pratik ve yatırımcıların herhangi bir aracıya gerek duymasını önleyecek basitlikte bir bürokratik yapı oluşturulmalıdır;
- Yapılacak düzenlemeyle yatırım teşvik belgesi ve yabancı sermaye izinleri “bir gün” içinde yatırımcıya verilebilmelidir;
- Bürokratik yapı yeniden organize edilerek rasyonelleştirilmeli ve reel kesimle ilgili yatırım, üretim ve ticaretle ilgili birimler “tek çatı” altında toplanmalıdır;
- Kaynakların verimli alanlara yönlendirilerek daha etkin kullanımını sağlamak için bir “çerçeve strateji” geliştirilmeli ve teşvikler belirlenen strateji doğrultusunda kullanılmalıdır;
- Çok genel ve yaygın bir teşvik politikası yerine, kapsamı daraltılmış ve güçlü araçlarla donatılmış “paket teşvik programları” geliştirilmelidir;
- Doğrudan fiyatlara yansiyarak rekabeti bozma potansiyeli taşıyan destek unsurları (enerji desteği vs.) kullanılmamalıdır;
- Teşviklerin, gelirin kamu aracılığıyla yeniden dağıtım mekanizmalarından biri olması nedeniyle, hedefleri, araçları ve yararlanma kriterleri açık ve net olmalıdır;
- Teşvik politikasının bir ayağını öncelikli sektörler (teknoloji, AR-GE, yenilik, yazılım vs.) bir ayağını KOBİ yatırımları, bir ayağını da bölgesel kalkınma oluşturmalıdır;
- Gelir ve Kurumlar Vergisi ve KDV oranları indirilmeli ve özellikle Kalkınmada Öncelikli Yörelere daha avantajlı oranlarda uygulanmalıdır;
- Endüstri bölgeleri ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere yeniden belirlenerek, buralarda yapılacak yeni yatırımlar için 10 yıllık vergi muafiyeti sağlanmalı ve bunun asla değiştirilmeyeceği garanti edilmelidir;

- Yatırım ve iş yapmada bürokrasiyi artıran vergi, resim ve harçlar ya da “işlem vergileri” bütünüyle kaldırılmalıdır.

Son Yatırımı ve İstihdamı Teşvik Kanunu

Expo Channel TV’de yayınlanan *Anadolu’yu Teşvik* adlı, 5084 sayılı Teşvik Kanununda yer alan illere yönelik programın yapımcı, yönetmen ve sunucusu Mahiye Sabuncuoğlu tarafından hazırlanan rapor, başta Başbakan olmak üzere ilgili kurum ve kişilere gönderilerek paylaşılmıştır. Raporda, teşvik kapsamında yer alan iller hakkında özet bilgiler yer almakta, teşvik uygulamalarının iller bazındaki etkilerinin sayısal büyüklükleri verilmektedir. Rapora göre, 2005 yılı Nisan ayı sonu itibarıyla, teşvik kapsamındaki 21 bölge ilinde başvuru sayısı 362, arsa tahsis edilen proje sayısı 148, proje aşamasındaki firma sayısı 75, inşaat aşamasındaki firma 40, üretime geçen firma sayısı 30, yasayla yaratılan istihdam 1.434, öngörülen istihdam 8.952, öngörülen yatırım 240 milyon YTL, gerçekleştirilen yatırım ise 41 milyon YTL’dir.

21 il dışında kalan ve 5084 sayılı yasa kapsamındaki diğer 15 ilde teşvike başvuru sayısı 1.632, arsa tahsis edilen firma sayısı 674, proje aşamasındaki firma sayısı 316, inşaat aşamasındaki firma 285, üretime geçen firma 90, yasayla yaratılan istihdam 6.336, öngörülen istihdam 91.113, yasayla gerçekleştirilen yatırım 577 milyon YTL, öngörülen yatırım miktarı 2,58 milyar YTL’dir.

Buna göre, Nisan 2005 sonu itibarıyla 5084 sayılı Teşvik Yasası kapsamındaki 36 ilin sekizinde hiç yatırım yapılmadığı görülmüştür. Toplam başvuru sayısı 1.994 olmuş ve bunlardan 822’sine bedava arsa tahsisi yapılmıştır. Dolayısıyla, arsa tahsis edilen 822 firmanın 120’si üretime geçerek 7.770 kişiyi istihdam etmiş bulunmaktadır. Kalan yatırımların 391’i proje, 325’i ise inşaat aşamasında olup, bu firmaların öngördükleri toplam istihdam ise 100.065 kişidir. Yasa kapsamında başvuru yaparak arsa tahsisi yapılan 822 firmanın öngördüğü yatırım bedeli ise 2,83 milyar YTL olup, bu tutarın 619 milyon YTL’si fiili olarak gerçekleşmiştir.

TABLO 2.6: 5084 SAYILI İSTİHDAMI VE YATIRIMI TEŞVİK KANUNU'NUN ETKİLERİ (NİSAN 2005)

	21 BÖLGE İLİ	15 DİĞER İL	TOPLAM (36 İL)	21 İL/TOPLAM (%)
BAŞVURU SAYISI	362	1.632	1.994	18,15
ARSA TAHSİS EDİLEN FİRMA	148	674	822	18,00
PROJE AŞAMASINDAKİ FİRMA	75	316	391	19,18
İNŞAAT AŞAMASINDAKİ FİRMA	40	285	325	12,31
ÜRETİME GEÇEN FİRMA	30	90	120	25,00
YASAYLA YARATILAN İSTİHDAM	1.434	6.336	7.770	18,46
ÖNGÖRÜLEN İSTİHDAM	8.952	91.113	100.065	8,95
YASAYLA YARATILAN YATIRIM YTL	41.575.674	577.695.839	619.271.513	6,71
ÖNGÖRÜLEN YATIRIM YTL	240.742.000	2.586.010.626	2.826.752.626	8,52

Kaynak: Mahiye Sabuncuoğlu tarafından hazırlanan ve basılmamış rapor.

Yukarıda da görüldüğü üzere, yatırımı ve istihdamı artırmaya yönelik 5084 sayılı Teşvik Kanunu sonrasında, bir hareketlilik gözlemlendiği, ancak, sonucun halihazırda ihtiyaca cevap verebilecek biçimde gerçekleşmediği anlaşılmaktadır. Sabuncuoğlu'na göre yasa ile ilgili yapılması gerekenler üzerine öneriler aşağıda yer almaktadır;

- “Yasa çıkarılırken illerin bölgesel ve sektörel özelliklerinin baz alınarak hazırlanması tüm illerde ortak dile getirilen düşünce idi.”
- “Yasanın baz alındığı, kişi başına geliri 1.500 doların altındaki iller sıralanırken, kademe teşvik uygulamasının olmamasının iller arasında haksız rekabete neden olduğu belirtildi. Teşvik oranlarının aslında geliri 500 dolar için % 100, 1.000 dolar için % 80, 1.500 dolar için ise % 60-70 gibi olması, benimsenen fikir olarak ortaya çıktı.”
- “Yasa çıkartılırken illerin altyapılarının göze alınması, farklı bir bakış açısını ortaya koydu. Çünkü elektrik, su, kanalizasyon ve ulaşımdaki sorunlar yatırımcıyı caydırıcı unsurlardır. Altyapı konusunda örnekleme yapılacak olursa, 5084 sayılı Teşvik Yasası, özellikle OSB’lerde kurulacak yatırımlara daha yüksek teşvik almakta, ancak yasanın kapsadığı illerin bir kısmında hala OSB’ler bulunmamakta, genişletme çalışmaları ise tamamlanmamış durumda. Çoğu ödenek beklemekte veya OSB için uygun arazi bulunmamakta. Afyon ve Amasya bunlara birer örnek.”

- “İllerin pazarlara olan uzaklığı ve coğrafi koşulları göz önüne alınmalı. Örneğin, Erzurum, Bitlis, Hakkari gibi illerde yılın yarısı yoğun kış şartlarında geçmekte, dolayısıyla bu durum yatırımcıların gözünü korkutuyor. Bunun yanı sıra yatırımcı Hakkari’de veya Şırnak’ta üreteceği malı eğer iç pazara dönük üretirse, girdilere eklenen nakliye ücreti, rekabet şansını azaltacaktır. Ulaşım konusunda sıkıntı yaşayan illere ek teşvik verilmesi yararlı olacaktır.”
- “Yasa kapsamında yer alan sınır illerinden komşu ülkelere ticaret yapılabilmesi için sınır kapılarının işlevselliğinin artırılarak, bürokrasinin azaltılması gerekiyor. Bu hem illerin hem de ülke ekonomisinin büyümesine katkı sağlayacaktır. Örneğin Ağrı’daki Gürbulak kapısından, Mardin’deki Nusaybin, Iğdır’daki Dilucu kapılarından mal giriş-çıkışı konusunda düzenlemelerin ve sınır kapılarındaki altyapıların tamamlanması gerekmektedir. Sınır ticaret merkezlerine de aynı şekilde işlevsellik kazandırılması gerekiyor.”
- “Yasanın uygulama safhasında yaşanan sorunların başında enerji desteği konusundaki bürokratik sıkıntılar öne çıkıyor. Bu aşamada yetkili mercilerin ve muhatap alınan personelin yasanın uygulanması konusunda bilgisiz oldukları gözlenmiş, ayrıca birimler arası iletişimsizliğin de yaşandığı dile getirilmiştir. Yatırımcı yasadan yararlanmak is-

tediğinde kurumlar arasındaki git-gel yüzünden hiçbir şey istemeyecek hale geliyor.”

- “Yasada teşvik sürecinde yatırımcıya verilen araziye konulan şerh ibaresi nedeniyle, yatırımcı kredi kullanma durumunda bankadan kredi alamamaktadır. Bu konuda şerhin kaldırılarak art niyetlilerin önlenmesi için farklı bir yol veya cezai yaptırımlar getirilmesi önerilmektedir. Örneğin 1 milyon dolarlık tesis kuran bir yatırımcının arazisini karşılık göstererek 100 bin dolar kredi alamaması komik karşılanmaktadır. Bu konuda farklı önlemler alınması gereklidir.”
- “Yasanın kapsadığı illerin birçoğu, özellikle Doğu ve Güneydoğu’dakiler OHAL durumundan çıkmış illerdir. Bundan dolayı yatırımcının kafasında buraların güvenli olup olmadığı konusu hala muallakta. Öncelikle hükümetin, medyanın da desteğiyle bu bölgelerle ilgili kafalarda yerleşmiş soruları çözmesi gerekmektedir.”
- “Yasanın verdiği teşviklerden, kanunun yürürlük tarihinden önce yatırım yapmış olan eski yatırımcıların aynı şartlarda yararlanamaması yasa konusunda bir eksiklik olarak ortaya konulmaktadır. Bu da haksız rekabeti oluşturan nedenlerin başında gelmektedir. Ancak yeni yapılan düzenleme ile bu eksiklik giderilmeye çalışılmaktadır.”
- “Yasa konusunda bir başka öneri de belediyelerin de işçi çalıştıran işletme konumunda oldukları ve bu yasadaki yararlanmaları gerektiği idi. Belediyelerin bu yasadaki yararlandırılmaması durumunda, kanunun Belediyeler Yasası ile çeliştiği ortaya çıkmaktadır. Örneğin Uşak ve Ağrı belediyeleri bu yasadaki yararlanmak istediklerini dile getirmişlerdir.”
- “Yasada olması gereken bir başka madde ise söz konusu illerdeki atıl tesislerin değerlendirilerek ekonomiye kazandırılmasıdır. Bu atıl tesislerin yeniden açılmasına katkı sağlamak amacıyla teşvik verilmesi, hem milyarlar değerindeki maddi zararın bir kısmının geri kazanılmasına, hem de yatırım yapacak olan müteşebbisin maliyetlerinin düşmesine katkı sağlayacaktır.”

- “Yasayla ilgili bir başka eksik yön ise üretimde kapasite kriterlerinin konmasıdır. Şart koşulan rakamlar tüm Türkiye çapında parmakla sayılabilecek kadar az miktarda tesisin elde ettiği üretim rakamlardır. Dolayısıyla aslında bazı sektörlerde yatırım yapılmasını önlemek adına konulan bu ‘kapasite kriterleri’ yerine bölgelerin konumu, üretimi göz önüne alınarak bölgelere göre sektörel teşvikler verilseydi kanun daha çok fayda sağlayabilirdi.”
- “5084 sayılı istihdamı ve yatırımı artırmaya yönelik çıkarılan yasa 36 ili kapsamaktadır. Ancak yukarıda belirtilen sıkıntılar nedeniyle bu illerin birçoğu yasanın yararlarından fayda sağlayamazken, son yapılan düzenlemeyle 13 ilin daha eklenmesiyle zaten yatırım alamayan birçok ilin yatırımcı çekilmesi imkansız hale gelmiştir. Bu da kanunda asıl olması gereken en önemli maddenin yani sektörel ve bölgesel teşvikin şart olduğunu göstermektedir.” (Sabuncuoğlu, 2005)

Yeni Kalkınmacılık Anlayışı

Pınarcıoğlu ve Işık (2004) tarafından hazırlanan *Yeni Kalkınmacılık: Bölgesel Kalkınmada Arayışlar* adlı çalışmada Avrupa Birliği sürecinde bölgesel kalkınma konusunda bölgeler arasındaki eşitsizliğin azaltılmasına yönelik politikaların izlenmesi gerektiği; Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nin kendi içinde homojen bir yapı olmadığı ve farklılıklar içeren alt bölgelere ayrıldığı; bölgedeki yoksulluğun diğer bölgelere göre daha acil ve yaygın olduğu saptamaları yapılmaktadır. Çalışmada gerçekleştirilen altyapı, demografik özellikler, kurumsal yoğunluk, mali yapılar, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve girişimcilik bakımından bölgesel farklılaşma analizlerine göre bölgenin en son sıralarda yer aldığı görülmektedir. Bu kapsamda araştırmacılar, toplum katında eğitim sisteminin yeniden kurgulanması gerektiğini, eğitimin risk alma konusunda daha açık ve tüm bunları yapabilmek için öğrenmeyi öğrenmiş bireyler yetiştirmeyi hedefleyecek şekilde yeniden yapılanmasını öngörmektedirler. Ayrıca devlet eliyle müdahalede bulunulması

gereken alanlardan birinin de altyapı olduğunu belirtmekte ve ek olarak bölge insanının ve bölge kalkınması sorununun, bölgenin kaderinin ulusal veya uluslararası müşavirlik sisteminin rutinleşmiş uygulamalarına terk edilmeyecek ölçüde önemli olduğuna inanmaktadırlar.

Bölgeler Arasındaki Ekonomik ve Sosyal Gelişmişlik Farkları

Yüksek Planlama Kurulu kararıyla benimsenmiş Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004–2006) ve DPT'nin diğer araştırmaları bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıklarını İstatistik Bölge Birimi II (NUTS 2) düzeyinde ele almakta, mevcut durumu çeşitli sosyal ve ekonomik göstergelerle değerlendirmektedir. Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlıkları kapsamında Türkiye'nin ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisinin belirlenmesi için, bölgelerde yerel yöneticiler, sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler ile yapılan görüşmeler ve ortak çalışmaların sonuçları ile 3–4 Temmuz 2003 tarihinde düzenlenen atölye çalışmalarının sonuçları kullanılmıştır. Yapılan atölye çalışmalarına; 81 ilin valisi, belediye başkanları ve yardımcıları, üniversite, kamu ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan 200 kişilik geniş bir katılım sağlanmıştır. Merkezi ve yerel bazda yapılan atölye çalışmalarında ortaya çıkan ve ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisinin tespitinde dikkate alınan başlıca faktörler değerlendirilmiştir. Atölye çalışmalarında katılımcıların çoğu tarafından bölgesel gelişmeye yönelik paylaşılan yapısal sorunlar şu şekilde özetlenebilir:

- İstihdam olanaklarının kısıtlılığı ve insan kaynaklarının yetersizliği (yüksek oranlı işsizlik, düşük gelir düzeyi, yetersiz girişimcilik, nitelikli işgücünün bölgeler arasında dengesiz dağılımı),
- Sanayi ve ekonomik faaliyetlerin metropollerde aşırı yoğunlaşması ve geri kalmış bölgelerdeki sanayi sektörünün teknoloji, organizasyon, pazarlama ve finansman sorunları,
- Geri kalmış bölgelerdeki kentsel ve kırsal alanlarda fiziki ve sosyal altyapı yetersizliği,

- Coğrafi yapı ve iklim koşulları neticesinde ortaya çıkan dağınık ve düzensiz yerleşim,
- Özellikle geri kalmış bölgelerde tarımsal verimin düşüklüğü, ürün ve ekonomik faaliyet çeşitliliğinin azlığı,
- Bölgesel ve yerel kalkınma faaliyetlerini destekleyecek ve yürütecek merkezi ve bölgesel düzeyde idari mekanizmanın zayıflığı ve bunlar arasında işbirliği ve koordinasyon eksikliği,
- Uluslararası siyasi istikrarsızlık ve terörizm,
- Genel ekonomik dengesizlikler,
- Doğal afetler.

Diğer taraftan, ülke genelinde bölgesel dinamikleri harekete geçirebilecek genel potansiyel ve olumlu dışsal faktörler ise şu şekilde tespit edilmiştir:

- Tarıma ve hayvancılığa elverişli alanların, iklimin ve ürün çeşitliliğinin bulunması,
- Bölgelerde tarıma dayalı sanayi birikiminin olması,
- Sanayilerin altyapı ihtiyaçlarını karşılayacak ve sanayi kümelerinin oluşmasına temel oluşturacak nitelikte küçük sanayi siteleri ve organize sanayi bölgelerinin varlığı,
- AB adaylığının ve AB ile olan ilişkilerinin gelişmesinin toplumda oluşturduğu motivasyon ve yenilikçi vizyon,
- Türkiye'nin coğrafi açıdan kavşak konumunda ve çok sayıda ülke ile sınır komşusu olması,
- Temel eğitim ve araştırma altyapısının hazır bulunması (örneğin üniversiteler),
- Türkiye'de yerel yönetimlerin ve katılımcı yönetim anlayışının önem kazanması,
- Bölgeler arasında çeşitlilik gösteren zengin tarih, kültür ve turizm varlıkları.

Bölgesel Kalkınma Ajansları

Ülkenin yarından fazla iline verdiği teşviklerin yanında hükümet, Bölgesel Kalkınma Ajanslarıyla (BKA) bölge yatırımcısına önderlik edebileceğini ve bölge dışı yatırımları çekebileceğini düşünmüşse de BKA yasa tasarısına bakıldığında hükümetin bölgesel kalkınmayı sağlaya-

çak bir yönetim mekanizması kurmaktan çok, Devlet Planlama Teşkilatı'nın bölge birimlerini kurma amacı güttüğü izlenimi algılanmaktadır. Kurumun genel sekreterinin nitelikleri ve atanma biçimi bu izlenimi daha da güçlendirmektedir. Ayrıca, genelde bürokratlardan oluşan bu kuruluşların yatırımcıya yol gösterebileceği varsayımının, Türkiye ve başka ülke deneyimlerine bakıldığında doğru olabileceği kuşkuludur.

Bölgesel Gelişmede Faktör Analizi

Bölgesel gelişmede faktör analizi yaklaşımı üzerine Ünsal ve Özgür'ün gerçekleştirdiği bir araştırmada, sosyoekonomik değişkenler kullanılarak 16 değişkenden oluşan veriler faktör analizi yardımıyla dört ana faktöre düşürülmüştür. Bu faktörlerin en başında gelen; sağlık ve refah, ikincisi çocuk sağlığı ve tarım, üçüncüsü eğitim ve öğretim ve dördüncüsü de gelir ve sanayi üretimi olarak açıklanmıştır. Bu çalışmaya göre Türkiye'deki bölgeler arasında Doğu Anadolu Bölgesi altıncı ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi yedinci sırada çıkmıştır.

Bölgesel Gelişme Politikaları: Sektör-Bölge Yığınlaşmaları

TÜSİAD tarafından desteklenen *Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları: Sektör-Bölge Yığınlaşmaları* konulu bir araştırmada ise, bölgesel gelişme alanında hiçbir zaman, her ülkenin uygulayabileceği standart bir modelin olmadığı gerçeğinden hareket edilmektedir. Gelişmiş ülkeler incelendiğinde, hemen her ülkenin farklı bir modele sahip olduğu görülmektedir. Ancak, burada önem arz eden husus, dünyada yaşanan gelişmelerin, değişimlerin mutlak suretle dikkate alınmasıdır. Teknolojinin, iletişim olanaklarının çok hızlı geliştiği, değişime ayak uydurabilmek amacıyla katılımcılığın, küçük, esnek, dinamik ve şeffaf yapıların ön plana çıktığı günümüzde, bu eğilimleri dikkate almayan bir yaklaşımın başarılı olması mümkün görülmemektedir. Artık, "Bu bölgenin coğrafi, fiziki koşulları çok kötü, bölgenin zaten belirgin bir potansiyeli de yok" yaklaşımının benimsenmesi mümkün değildir. Her bölgenin mutlak suretle göreceli

bir üstünlüğü ve potansiyeli vardır. Önemli olan bu potansiyeli harekete geçirecek mekanizmaların oluşturulması ve "Her bölge rekabet edebilir" prensibinin benimsenmesidir.

Günümüzde mekanlar arası ilişkilerin yoğunlaştığı ve karmaşıklaştığı, ekonomik rekabet sürecinde belli bir mekanda gerçekleşen ilişkiler bütünüünün önemi belirginleşmektedir. Geleneksel sektörel analizler ve bu analizlere dayalı politikalar, bu yeni ortamda yetersiz kalabilmektedir. Bu kapsamda, sektörel analizlerin mekansal analizler ile bütünleşmesi ve bu bütünlük içinde daha etkili politikalar üretilmesi gündeme gelmektedir.

Bu çalışmada, geleneksel sektörel analizlerin ötesine geçilerek, tarım ve imalat sanayisi alt sektörler bazında, sektör-mekan bağlamında analiz edilerek, sektörlerin bölgesel düzeyde yığınlaşmaları, bölgelerin ise kendi içinde sektörel yığınlaşmaları hesaplanarak bölgeler arası etkileşim ve bölgelerin mukayeseli üstünlükleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmaya katkı sağlaması amacıyla bölgelerin demografik, ekonomik ve sosyal yapıları da genel hatlarıyla analiz edilmiştir. Geri kalmış yörelerimizde; eğitim düzeyinin düşük, doğurganlık oranının yüksek, kadınların işgücüne katılım oranlarının düşük, hane halkı büyüklüğünün yüksek ve şehirleşme oranlarının düşük olduğu görülmektedir.

İller ve bölgelerin tarım, sanayi ve hizmetler alanında gelişme düzeyi arttıkça, bu göstergelerin iyiye doğru gittiği görülmektedir. Özellikle geri kalmış yörelerimizde öncelikle yoğunlaşılması gereken alan eğitim olmalıdır. Buna paralel olarak girişimciliğin, üretim kültürünün, "sahiplenme", "ortak akıl" ve "paylaşım" anlayışlarının geliştirilerek yöre insanının bölge ve ülke ekonomisine katkılarının artırılması gerekmektedir.

Tarım sektöründe, bitkisel üretim ve hayvancılık alt sektörleri bölgeler düzeyinde analiz edilmiştir. Özellikle geri kalmış yörelerimizde büyükbaş ve küçükbaş hayvancılığın önemli bir potansiyel arz ettiği görülmektedir. Ancak bu

bölgelerimizde sebze ve meyve üretimlerinin yaygın olmadığı, tarla ürünlerinde de verimliliğin oldukça düşük olduğu görülmektedir.

Tarım ve hizmetler sektöründe yeterince gelişmemiş olan bölgelerimizden, sanayileşmede ciddi bir atılım beklenmemektedir. Bu nedenle, özellikle bu bölgelerde hayvancılık sektörünün ve buna paralel olarak yem bitkileri üretiminin ve genel olarak tarla ürünlerinde verimliliğin artırılması gerekmektedir.

İmalat sanayisinde 23 alt sektörde, ülke geneli ve 26 düzey II bölgesi için hesaplanan coğrafi yoğunlaşma oranları, sektörel ve bölgesel Herfindahl Endeksleri, sektörel ve bölgesel yığınlaşma katsayıları ve oranları incelendiğinde; gıda, ağaç ürünleri gibi birkaç sektör dışında Türkiye geneline yayılan sektörel bir çeşitlilik olmadığı ve özellikle geri kalmış yörelerde sektörel çeşitliliğe ilave olarak gerçek anlamda sektörel bir uzmanlaşmanın da bulunmadığı görülmektedir. Bu sonuçlar, demografik, ekonomik ve sosyal göstergelerle birlikte değerlendirildiğinde, bölgeler arası gelişmişlik farklarının ülkemizde büyük boyutlara ulaştığı anlaşılmaktadır.

Ülke genelinde yayılmış bulunan gıda sektöründe ön plana çıkan bölgeler ise; Doğu ve Orta Karadeniz Bölgeleri, Manisa ve Konya illerinin bulunduğu TR33 ve TR52 bölgeleri, TR22, TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) bölgeleridir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bulunan düzey II bölgelerinin hemen hemen tamamında bölge içi sektör sıralamasında gıda sektörü ilk sırada yer almaktadır. Ağaç ürünleri, tütün ve madencilik sektörleri bölge içi sıralamalarda gıdayı takip etmektedir. Ancak Kars'ın bulunduğu TRA2 bölgesinde deri sektörünün, Erzurum'un bulunduğu TRA1 bölgesinde mobilya sektörünün kısmen yığınlaştığı da görülmektedir.

Orta Anadolu'nun doğusu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde sektörel bir çeşitlilik olmadığı gibi, belirgin bir sektörel yığınlaşma da söz konusu değildir. Bu bölgelerde önemli bir bitkisel üretim potansiyeli (Şanlıurfa-Diyarbakır bölgesi hariç) görülmemesine rağmen hayvancılık önem arz etmektedir. Ülke genelindeki küçükbaş hayvan

varlığının önemli bir kısmı Kars-Mardin-Şanlıurfa aksında bulunmaktadır. Toplam canlı hayvan miktarı açısından Van'ın bulunduğu TRB2 bölgesi ülke genelinde ilk sırada yer almaktadır. Önemli miktarda canlı hayvan varlığına sahip Doğu Anadolu Bölgesi'nin üretim değerleri Ege ve Marmara gibi batı bölgelerine göre nispeten düşüktür. Hayvan varlığının yüksek olduğu Doğu Anadolu Bölgesi'nde, hayvancılık daha büyük ölçekte ve modern tekniklerle yapıldığı takdirde, hayvansal ürünlerden bölgenin aldığı pay önemli ölçüde artırılabilir. Diğer taraftan bölgede bulunan üniversitelerin hayvancılıkla ilgili bölümlerinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Sanayi alanında gelişme, "yatırımcılara önemli devlet yardımları sağlama" gibi tek bir boyut ile bakılabilecek bir husus değildir. Sanayileşmenin, üretim kültürü; uygun altyapı ikliminin oluşturulması; kurumsal altyapı ve insan altyapısından, tarım ve hizmet sektörleri ile etkileşim ve iyi yönetişime kadar uzanan çok boyutlu bir yapısı vardır. Her bölgenin her ilin sanayileşerek kalkınması gibi bir yaklaşım da doğru değildir. Önemli olan bölge veya ilde var olan potansiyelin ve göreceli üstünlüğün farkında olunması ve bu alanlara yönelik darboğazların ve eksikliklerin tespit edilerek bu yönde politika ve uygulamaların benimsenmesidir.

1980'li yıllarda özellikle geri kalmış yörelere, sanayi alanında yatırım için çok önemli devlet yardımları verilmiştir. Ancak bu yatırımlar ya gerçekleştirilmemiş ya da gerçekleştirilmesine rağmen sürdürülebilir olmamıştır. Yatırımı gerçekleştiren işletmeler birkaç yıl sonra işletme sermayesi ve pazarlama alanında ciddi sıkıntılar yaşamış ve birçoğu ayakta kalamamıştır.

Rekabetin çok yoğun olarak yaşandığı dünyamızda mekansal düzeyde belirli bir sektörde kümeleşme önem kazanmış, firmalar ortak hammadde ithalatından, birlikte pazarlamaya kadar birçok alanda işbirliği yapma eğilimine girmişlerdir. Dolayısıyla, her şeyden önce yörenin gelişme eğilimlerini, potansiyelini ve mukayeseli üstünlüklerini dikkate alan ve uygun yatırım iklimi olduğu kanaatine varılan alanlarda yatırım gerçekleştirilmelidir.

Gelişme sürecinde nitelikli insan gücünün ve bilginin önemi yadsınamaz bir hale gelmiştir. Yerel düzeyde sürdürülebilir gelişme dinamiklerini hayata geçirmek için her şeyden fazla vurgulanması gereken husus, bir üretim kültürünün oluşturulmasıdır. Dışarıdan ve başkalarından sürekli bir destekle ayakta kalmaya çalışmak yerine, her yörenin kendine güven içinde sorunlarına çözümler üretmesi şarttır. Bu bakımdan özel kesimin ve sivil toplum kuruluşlarının önemli katkıları olabilecektir.

Hızlı Büyüme ve Bölgesel Eşitsizlik

Dünyanın en kalabalık beş ülkesinde (Çin, Hindistan, ABD, Endonezya ve Brezilya) gerçekleştirilen bir analiz son yirmi yılda bölgesel eşitsizliklerde dramatik bir artış olduğunu ortaya koymuştur. Bu ülkelerdeki bölgesel eşitsizliğin tümünün sebeplerinin ve sonuçlarının farklı olması nedeniyle konunun karmaşık yapısı ortaya çıkmıştır. Genelde, hızlı büyüme sonucunda meydana gelen kişilerarası gelir eşitsizlikleriyle bölgesel eşitsizlikler el ele gitmiştir. Başka ülkelerin deneyimlerinden ders almak olgunun aşırı karmaşıklığından dolayı zor olmuştur (Milanovic, 2005).

Yatırım Ortamlarının İyileştirilmesi

Dünya Bankası, 53 gelişmekte olan ülkede yatırım ortamını iyileştirmeye yönelik olarak 30.000'den çok firmaya uyguladığı anket ve 130 ülkede Doing Business göstergesini içine alarak yaptığı değerlendirme çalışmasında yerel girişimcilerin karşılaştıkları zorlukları incelemiştir. Bu zorlukların başında altyapı kalitesi, bürokratik yük, suç, finansmana ulaşım ve mülkiyet haklarındaki güvenlik konuları gelmektedir. Küçük firmalar yatırım ortamlarının iyileştirilmesinden en fazla yararlananlar konumundadır (Hallward, Steward, 2005).

Sanayi Öbekleri ve Uzmanlaşma

Avrupa Birliği Yenilik (Innovasyon) Strateji dokümanına göre, sanayi öbeklerinin ekonomik gelişmede önemli olduğu bilinmektedir. Evren-

sel olarak kabul edilen gerçek başarılı bölgesel gelişmelerin arkasında çeşitli derecelerde de olsa uzmanlaşma vardır. Bölgelerin karşılaştırmalı rekabet üstünlükleri, rekabetçi oldukları ürün veya hizmet grubundadır. Hiçbir bölge her şeyi üretme imkanına sahip olamaz. Bu nedenle uzmanlaşma veya öbeklenme, firmalara ihtiyaç duyacakları tedarikçileri, hizmetleri, personeli bulma imkanı sağlamaktadır. Böyle bölgelerin özelliği sadece belli bir konuda birbirine benzer ürünlerin üretilmesi değil birbirini tamamlayıcı sanayilerin de ortaya çıkmasına imkan vermesidir (www.rtsinc.org).

Öbeklenme, Peru ve Güney Afrika'da gelişmiş bölgelerin kalkınma stratejilerinde kullanılmaktadır. Rekabetçi öbeklenmelerde yenilik, taklit ve girişimciliğin en önemli unsurlar olduğu anlaşılmıştır. Öbeklenme içinde bilgilerin şebekeler aracılığı ile dağılması çok önemlidir. Bir öbeklenme için yapılması gereken faaliyetler ana başlıklar itibarıyla; bölgesel ekonomiyi iyi analiz etmek ve *benchmarking* (kıyaslama) yapmak, işbirliği, hizmetlerin organizasyonu ve götürülmesi, özel işgücü oluşturulması, yenilik ve girişimciliğin özendirilmesi, bölgenin marka imajı ve pazarlanması, yatırım ve kaynakların seferber edilmesidir.

Ekonomik Gelişmeyi Hızlandırmak

Dünya Bankası tarafından yapılan bir çalışmada 1970'li yıllardan bugüne Çin'de meydana gelen ekonomik gelişme ile bölgesel gelir farklılıkları incelenmiştir. Çalışma sonunda iç bölgelerde de ekonomik gelişmeleri hızlandırmak için, iç göçün azaltılması, gereksiz devlet müdahalelerinin önlenmesi ve iç piyasa entegrasyonunun daha fazla teşvik edilmesi gerektiği anlaşılmıştır (Catin, Luo, Huffel, 2005).

ÖZET

- 1960'lı yılların sonunda başlayan yurtdışı işçi göçü genellikle batı illerinden gerçekleşmiştir. Dolayısı ile yurtdışına giden işçilerin tasarruflarının büyük kısmı batı illerinde yatırıma dönüşmüş, işçi göçünün bölge illerine yararı olmamıştır.

- Teşvikler batı bölgelerine avantaj sağlamış ve bölgesel farkların açılmasında teşvikler rol oynamıştır.
- Son 25 yılda kişi başına hem kamu hem de özel sektör yatırımlarının Marmara Bölgesi'nde yoğunlaştığı görülmektedir. Bölge illerinin bazılarının bu yatırımlardan hemen hemen hiç yarar görmediği, ancak buna karşılık birkaç ilin avantaj sağladığı görülmektedir.
- Yatırımı ve istihdamı teşvik amaçlı çıkarılan son kanunun bölge illeri için pek işe yaramadığı, batı illerinin bundan daha çok yararlandığı ortaya çıkmıştır.
- Yeni kalkınmacılık anlayışı kapsamında ve Avrupa Birliği'ne katılma sürecinde bölgesel eşitsizliğin azaltılmasına yönelik politikalar izlenmeli, devlet eliyle müdahalede bulunulması gereken alanlardan birisi olan altyapının tamamlanmasına önem verilmelidir. Ayrıca, toplum katında eğitim sisteminin yeniden kurgulanması, eğitimin risk alma konusunda daha açık hale getirilmesi ve tüm bunları yapabilmek için de öğrenmeyi öğrenmiş bireyler yetiştirmeyi hedefleyecek şekilde düzenlenmesi önerilmektedir.
- Bölge kalkınmasına katkı sağlaması öngörülen BKA'nın yeterince etkin olamayacağı, bu sürecin biraz daha tartışılması önerilmektedir.
- Bölgesel gelişme alanında standart bir modelin olmadığı, her ülkenin kendine özgü modeller geliştirmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Ayrıca "Bu bölgenin coğrafi, fiziki koşulları çok kötü, bölgenin zaten belirgin bir potansiyeli de yok" yaklaşımının benimsenmesinin mümkün olmadığı, her bölgenin mutlak surette göreceli bir üstünlüğü ve potansiyelinin bulunduğu görülmektedir.
- Ülkelerdeki hızlı büyüme, kişiler arasındaki gelir eşitsizliğiyle bölgesel eşitsizliklere paralel gitmektedir.
- Yatırım ortamlarının iyileştirilmesinden küçük firmalar her zaman en fazla yararlanan konumda bulunmaktadırlar.
- Ekonomik gelişmede sanayi öbeklerinin rolü ile başarılı bölgesel gelişmede çeşitli derecelerde uzmanlaşma söz konusudur.

- Bölgelerde ekonomik gelişmeyi hızlandırmak için iç göçün azaltılması, gereksiz devlet müdahalelerinin önlenmesi ve iç piyasa entegrasyonunun daha fazla teşvik edilmesi gerekmektedir.

BÖLGESEL KALKINMAYA ULUSLARARASI TEORİK VE PRATİK YAKLAŞIMLAR

Uluslararası kalkınma literatürünün ana konusu, az gelişmiş ülkelerdeki fakirlik sorununun üstesinden gelmek için ekonomik, sosyal ve siyasal yöntemler kullanarak sorunun en aza indirilmesidir. Geçtiğimiz on yılda fakirlikle savaşmayı kendilerine misyon edinen Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Asya Kalkınma Bankası gibi kurumlar, artık yoksullukla mücadele için tek bir yol olmadığını savunurken sağlık, eğitim gibi sosyal temaları, kültürel farklılıkları da göz önünde bulundurarak, her ülkenin kendi yapısına uyan farklı metotlarla kalkınmayı sürdürülebilir kılmalarını hedeflemektedirler. Türkiye'nin de imza attığı Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri, insani kalkınmaya yönelik olarak yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırılması, tüm bireyler için temel eğitim, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve kadının durumunun güçlendirilmesi, çocuk ölümlerinin azaltılması, anne sağlığının iyileştirilmesi, HIV/AIDS, sıtma ve diğer salgın hastalıklarla mücadele, çevresel sürdürülebilirlik ve kalkınma için küresel ortaklık konularını içermektedir.

Bu bağlamda ulusal kalkınma stratejilerinin artık büyüme kadar önemli bir ayağı da eşitlikçi kalkınma politikalarıdır. 2006 Dünya Kalkınma Raporu'nun da ana konusu olan eşitlikçi kalkınma kavramının içinde, devletlerin kendi ulusal kalkınma politikalarını belirlerken geri kalmış bölgeleri ve/veya toplumları eşitsizlik kapanından kurtarmak için ulusal kaynak dağılımlarının yeniden gözden geçirmeleri yer almaktadır.

Toplum Önderli Kalkınma

Merkeziyetçi kalkınma modellerinin, projenin sahiplenme ve sürdürülebilirlik konusunda başa-

rısız olduğu ispatlandıktan sonra Dünya Bankası ve diğer uluslararası kalkınma kurumları 1990'ların ortasından itibaren yavaş yavaş toplum önderli kalkınmaya ve sosyal fonlara önem vermeye başlamıştır. Toplum önderli kalkınma projelerinin en önemli özelliği **katılımcı** yapısıyla toplumların **doğrudan** projeleri belirleme, planlama, yatırım yapılacak alanları seçme ve bütçeyi harcama rollerini üstlenmeleridir. Toplum önderli kalkınma projelerinin en önemli katkısı, toplumu projenin merkezine oturttuğu için projenin sahiplenilmesi olgusunu artırmasıdır. 1996 yılından 2003 yılına kadar Dünya Bankası'nın toplum önderli projelere vermiş olduğu krediler 325 milyon dolardan 2 milyar dolara yükselmiştir. Bu tip projelerde başarı hikayelerinin öncüleri arasında hacimleri giderek genişletilmiş Endonezya Kecamatan Projesi ve Kuzeydoğu Brezilya Tarımsal Kalkınma projeleri yer almaktadır. Toplum önderli kalkınma projeleri teoride toplum öncülüğünde olduğu için ideal kalkınma yöntemi olarak görülse de, uygulamada yaşanan bazı sorunlar bu yöntemin de çok iyi planlanarak yapılması gerektiğini göstermektedir. Bu yaklaşımla ilgili sorunların başında projelerin kapasite artırıcı etkisinin ölçülememesi, toplumların projeleri daha ucuza mal etmelerine rağmen, üzerlerine daha fazla yük binmesi, daha uzak yerleşimlere projelerin ulaşmasına rağmen en yoksulun her zaman faydalanamaması ve sürdürülebilirlik özelliği artmış olsa bile yine de, özellikle altyapı ve hizmet projelerinde, sürdürülebilirliğin Dünya Bankası çekildikten sonra sektöre uğraması gelmektedir. Bundan dolayı toplum önderli projelerin uygulanmasında projenin çok detaylı bir şekilde etkisinin planlanması ve her safhasında izlenmesi gerekmektedir.

Kümeleştirme Bazlı Kalkınma

Kümeler, belirli bir bölgede yerleşmiş, birbirine ürettikleri ürünler ve/veya hizmetlerle bağımlı şirketler/kuruluşlardır. Endüstrinin kümeleştirmeye gelişmesi bölgesel mikroekonomik kalkınmada birçok fayda sağlar. Aynı hizmeti sunan farklı şirketleri bir araya getirdiği için bir yandan rekabet ortamını kızıştırırken, bir yandan da bilgi paylaşımını artırır. Ayrıca tedarik

zincirinin bütün safhalarını barındırdığı için daha verimli bir üretim gerçekleştirilmesini sağlar. Genellikle eğitim kurumlarıyla daha da büyüyen ve gelişen kümeler, şirketlerin ve çalışanların eğitimi açısından da çok önemli bir role sahiptir.

Bir kümenin üyesi olmak şirketler için de çok avantajlıdır. Öncelikle kümelerde altyapı hazır olduğu için bu alanda şirketlerin bir yatırım yapması gerekmemektedir. Şirket de ciddi bir altyapı içerisinde, ihtiyacı olan insan kaynaklarına ulaşır ve bilgiye erişimi çok daha kolay olduğu için girişimcilik maliyetini düşürür.

Kümeler belirli bölgelerde oluşturulduğu için yerel sahiplendirmeyi artırır, markalaşmayı sağlar. Örneğin, Silikon Vadisi tüm dünyada iletişim teknolojisinin merkezi olarak tanınmaktadır. Fransa'da Champaign bölgesi ismini ürünlerinin markası haline getirmiştir. Kuzey İtalya'daki ayakkabı sanayisi, Norveç'teki telekom kümeleri de kümelerin çok farklı konularda oluştuğunun bir örneğidir. Kümeleştirme bazlı kalkınmanın en önemli özelliklerinden biri "varolan" sanayinin ayağa kaldırılması, bunun daha da geliştirilmesi için gerekli ortamın sağlanmasıdır. *Bu ortamı yaratmak da devletin görevleri arasında yer alır.*

Kümelerin oluşmasına en büyük engeller arasında zayıf fiziksel altyapı, sermayeye erişim problemleri, teknoloji bazlı kurumların olmaması, bölgenin tecrit edilmesi, işgücünün eğitimsiz olması ve eğitilme fırsatlarından yoksun bırakılması sayılabilir. Yukarıdaki engellerin üstesinden gelmek ve *gerekli altyapı yatırımlarını yapmak devletin görevidir.*

Eşitlikçi Kalkınma

Bölgesel kalkınma söz konusu olduğunda kalkınma literatüründe kullanılan en yaygın terim oyun sahasının eşit seviyeye (*leveling the playing field*) getirilmesidir. Devletin üstlendiği en önemli rol tüm aktörler için eşit bir saha yaratmak, ondan sonra bir düzenleyici ve hukuk temsilcisi olarak şirketlerin, kuruluşların sağlıklı bir

şekilde işleyebileceği bir ortam yaratmaktır. Oyun sahası eşit bir hale gelmeden kalkınmanın da ulus çapında eşitlikçi olması beklenemez. Bu sebepten ötürü devletin en önemli görevi, geri kalmış bölgelerin gelişmiş bölgelerle aynı seviyeye çekilmesidir.

Bunu yaparken devletin izleyebileceği yollardan biri teşvik, sübvansiyon gibi araçları halihazırda baskın gruplardan alıp ihtiyacı olan gruplara kaydırmaktır. Kaynak dağılımındaki değişiklikler için kısa vadede uygulanması zor bazı tercihlerin yapılması gerekse de uzun vadede eşitlikçi kalkınmadan doğacak her türlü sosyal ve kültürel faydanın da ekonomik hesaplamaların içine konması gerekmektedir. Örneğin, kısa dönemde eğitim kurumlarına yapılan yatırımlar, uzun dönemde nitelikli bir insan kaynağı olarak geri dönecektir. İrlanda 30 yıl boyunca eğitime öncelik verip ekonomik kriz ve işsizlik döneminde bile geri adım atmamıştır. Bu politika sonunda dış yatırımcıya açılıp bölgesel kalkınma için yatırım alanları açıldığında, yatırımcıları en çok çeken özelliği nitelikli iş gücü olmuştur. Eşitlikçi kalkınma için bir diğer başarı hikayesi de Malezya'dır. Malezya farklı etnik kimlikleri bir arada bulunduran bir ülke olduğu için kalkınma programını hazırlarken uzun vadede iki ana etmen üzerinde odaklandı. Bunlardan ilki yoksulluğun ortadan kaldırılması, ikincisi ise sosyal yapılandırılmanın sağlanması idi. Hedeflenen, kalkınmanın eşitlikçi bir şekilde dağılımıdır. Malezya'nın kalkınma başarısından çıkartılan dersler şunlardır:

- Her ülke kendi kalkınma felsefesini, politikalarını, planlarını kendi ihtiyaçlarına uygun bir şekilde geliştirmelidir. Aynı zamanda pragmatik ve esnek davranarak planlarını değişen dünya dinamiklerine uygun bir şekilde değiştirebilmelidir.
- Çoklu etnik kimliği bulunan bir ülkede, siyasal istikrar ve sosyoekonomik kalkınma için etnik gruplar arasında barış içinde birlikte yaşamayı yerleştirebilmek çok önemlidir.
- Eğer bir ülke uzun vadede sürdürebilir kalkınmayı hedefliyorsa toplum içindeki fark-

lı etnik veya sosyal gruplar arasındaki şiddet kesinlikle kabul edilemez. Bu sorunları gerek siyasal güç veya gerek maddi kaynak dağılımı yaparak uzun vadede çözmesi gerekir.

- Yeni iş yaratmak için ekonomik büyümenin sürekli kalması gerekir.
- Bölgesel ekonomik farklılıklar gösteren çokkültürlü veya heterojen toplumlarda, devletin liberal ekonomiye müdahale edip daha eşitlikçi dağılım sağlayarak fırsat ve gelir eşitliği yaratması gerekebilir. Bu tür inisiyatifleri almamak sosyal huzursuzluk veya şiddete yol açabilir.
- Fakirliğin ortadan kalkması için hem ekonomiyi geliştirici hem yoksulları hedefleyen devlet odaklı programların uygulanması gerekmektedir.

Yerel Kalkınmada Devletin Rolü

Yukarıda da bahsedildiği gibi devletin üzerinde yerel kalkınma projelerinde liderlik, koordinatörlük dışında gereken tüm yatırımları yaparak sahayı herkese eşit hale getirici bir görev vardır. Öncelikle mali alanda devletin yerel devlet dairelerine ve birimlere bütçe paylaşımında öncelik vermesi gerekir. Diğer yerel oyuncuları da teşvik ve primlerle destekleyip ekonominin içine çekebilmesi şarttır.

Endüstriyel gelişmenin sağlanmasında, devletin, özellikle yerel işgücünün değerlendirilmesi ve yeni iş sahalarının yaratılması için öncelikle varolan kümeleri harekete geçirmesi, onların ihtiyacı olan her türlü altyapıyı sağlaması gerekir. Yurtdışından gelecek yatırımcıyı çekebilme için teşvik ve düzenlemelerin açık olması; lojistiği kolaylaştırıcı etmenlerden özellikle sınır düzenlemelerinin şeffaflaşmış olması gerekir. Bölgeleri az gelişmiş olarak değil, oradaki zenginlikleri ön plana çıkartacak şekilde yeniden değerlendirip markalaştırması gerekir. Bölgelerdeki eğitimli eleman ve insan kaynaklarının geliştirilmesi için kapasiteyi artırıcı çalışmalar yapılmalıdır. Toplum önderli çalışmaların yapılabilmesi için kamu sektörü ve sivil toplum arasındaki iletişimin artırılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Devlet Planlama Teşkilatı, *İller ve Bölgelere Göre Çeşitli Göstergeler*, Ankara, Ağustos 2003.

Devlet Planlama Teşkilatı, *İllerin ve Bölgelerin Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, (2003), Ankara, Mayıs 2003.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Sağlanan Diğer Destekler*, Ankara, Mart 2001.

Duran, Mustafa. *Türkiye’de Yatırımlara Sağlanan Teşvikler ve Etkenliği*, Hazine Müsteşarlığı, Ankara, 2002.

Kudat, Ayşe. *Yurtdışına Göçün Coğrafi Boyutları*, Berlin Bilim Merkezi, 1978.

Milli Eğitim Bakanlığı, *Milli Eğitim İstatistikleri 2004-2005*, Ankara, 2005.

Pınarcıoğlu, M. Melih, Işık, Oğuz. *Yeni Kalkınmacılık: Bölgesel Kalkınmada Arayışlar*, GAP-GİDEM Girişimci Destekleme Merkezleri, Ankara, 2004.

Türkiye Cumhuriyeti, *Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)*, Ankara, Aralık 2003.

TÜSİAD, *Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları Sektör-Bölge Yiğınlaşmaları*, TÜSİAD Büyüme Stratejileri Dizisi 4, İstanbul, Eylül 2005.

Makaleler

Altınbaş, S., F. Doğruel, and S. Doğruel (2002). “Regional Convergence in Turkey: Have Provincial Incentive Schemes Been Successful?” *VI METU International Conference in Economics*, 11-14 September, Ankara.

Altuğ, S. and A. Filiztekin (2005). “Productivity and Growth, 1923-2003,” forthcoming in *The Turkish Economy: The “Real” Economy, Corporate Governance, and Reform*, S. Altuğ and A. Filiztekin (eds.), Routledge Curzon Studies in Middle Eastern Economics.

Catin, M. X. Luo, C. Van Huffel, Openness, "Industrialization and Geographic Concentration of Activities in China," World Bank Reserach Working Paper 3706, Sept.2005.

Filiztekin, A. (1998). “Convergence across Regions and Provinces”, Koç University Working Paper Series No. 1998/08.

Ismihan, M., K. Metin-Ozcan and A. Tansel (2002). “The Role of Macroeconomic Instability in Public and Private Capital Accumulation and Growth: The Case of Turkey, 1963-1999,” *Applied Economics* 37, pp. 239-251.

Hallward-Driemeier, Marry and David Stewart, "How Do Investment Climate Conditions Vary Across Countries, Regions And Types Of Firms?" Background paper for WDR 2005: A Better Investment Climate for Everyone, World Bank.

Karaca, Orhan, "Türkiye’de Bölgeler Arası Gelir Farklılıkları: Yakınsama Var mı?", *Ekonomist Dergisi*, İstanbul, Nisan 2004.

Milanovic, Branko, "Half a World: Regional Inequality in Five Great Federations," World Bank Policy Research Working Paper 3699, Sept. 2005.

Öğüt, M. and Funda Barbaros (2003). “Regional Development Inequalities in Turkey: An Assessment on the Distribution of Investment Incentives,” *METU Conference in Economics*, September 6-9, 2003, Ankara.

Önder, A.Ö. and A. Lenger (2003). “Productivity in Turkish Manufacturing Industry: A Comparative Analysis on the Basis of Selected Provinces,” *Yapı Kredi Economic Review* 14, pp. 17-30.

Rosenfeld, A. Stuart, “Creating Smart Systems: A Guide to Cluster Strategies in Less Favored Regions,” European Union-Regional Innovation Strategies, April 2002 www.rtsinc.org

Raporlar

Diyarbakır Valiliği, *İlimizin Ekonomik Sorunları ve Çözüm Önerileri*, 2005.

Sabuncuoğlu, Mahiye. *Anadolu’yu Teşvik Programı Kapsamında Hazırlanan Rapor*, Nisan 2005, (yayınlanmamış)

Web siteleri

Kamu Kuruluşları

http://www.die.gov.tr	Devlet İstatistik Enstitüsü
http://www.dpt.gov.tr	Devlet Planlama Teşkilatı
http://www.hazine.gov.tr	Hazine Müsteşarlığı
http://www.tarim.gov.tr	Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
http://www.csgeb.gov.tr	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
http://www.meb.gov.tr	Milli Eğitim Bakanlığı
http://www.sanayi.gov.tr	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
http://www.kosgeb.gov.tr	Küçük ve Orta Ölçekli Sanayiye Geliştirme Başkanlığı

Sivil Toplum ve Meslek Kuruluşları

http://www.dakap.org.tr	Doğu Anadolu Kalkınma Projesi
http://www.gidem.org	Girişimci Destekleme Merkezleri
http://www.abigem.org	Avrupa Birliği İş Geliştirme Merkezi
http://www.surkal.org.tr	Sürdürülebilir Kırsal ve Kentsel Kalkınma Derneği
http://www.ekonomistler.com	Ekonomistler Platformu
http://www.tema.org.tr	TEMA Vakfı

Uluslararası Kuruluşlar

http://www.undp.org.tr	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
---	---------------------------------------

Sanayi ve Ticaret Odaları

http://www.tobb.org.tr	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
http://www.aso.org.tr	Ankara Sanayi Odası
http://www.ito.org.tr	İstanbul Ticaret Odası

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'NUN KALKINMASINDA TARIM POLİTİKALARI

Prof. Dr. A. Halis AKDER

ÖZET

Bu çalışmada Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da tarım için durum saptaması yapılması hedeflendi. Ne yapılması gerektiği konusunda da olabildiğince kullanılan verilere bağlı kalındı ve bir ölçüde çalışma sırasında düzenlenen toplantılardaki tartışılan önerilere yer verildi.

Tarım her iki bölgede de önemini koruyor. Hatta öneminin çok büyük olduğu söylenebilir. Ancak bu saptamayı şöyle okumak daha doğru: Bölgenin diğer bölgelerden daha az gelişmiş olması tarımdan değil, daha çok, diğer sektörlerin eksikliğinden kaynaklanıyor. Bu bölgelerde tarımda iyileştirme sağlamak elbette mümkün. Ancak, yalnız tarımdaki iyileştirmelerle bölgede sıçrama sağlanarak fark kapatılamaz. Bu gerçekçi bir beklenti değil. Bunun nedenleri kısmen bölgenin özelliklerinden, kısmen de tarım politikalarının küreselleşmesinden kaynaklanıyor.

Her iki bölgede de tarımsal gelişmenin durgun ya da hafif dalgalanma gösterdiği söylenebilir. Daha önemlisi gerek bitkisel üretim gerekse hayvancılık için genel Türkiye tarım politikası çerçevesinde artan desteklerin aynı sonuçları sağlamadığı gözleniyor. Çalışmanın amacı iki bölgenin diğerleri ile gelişme farklarını kapatabilecek öneriler geliştirmektir. Bu çalışmadan çıkacak önemli bir sonuç, tarım açısından, bölgesel farklar kadar bölge içindeki farkların da önemli bir sorun oluşturduğudur.

Öneriler

- Bölgeler arasındaki farklar kadar bölge içindeki farklılıkların da ölçülüp, giderilmesi için çaba gös-

terilmeli. Bu amaçla bölge içindeki illerin arasındaki tarımsal ilişkiler (ticaret, girdi kullanımı) geliştirilebilir.

Bu saptamadan çıkan en önemli sonuç, bu bölgelerde tarımın gelişmesi için her derde deva bir reçete yazılamayacağıdır. Bu durumda tarım politikasından çok kırsal gelişmeye ağırlık verilmesi tercih edilebilir. Bu tercih, Türkiye'nin AB'ye uyumuyla daha tutarlı bir anlayış olabilir. Ancak bu "yeni" kırsal gelişme konusunda deneyimin çok az olduğu ve projelendirilmesinin çok kolay olmadığı belirtilebilir. Öte yandan tarımla ilgili kırsal kalkınma, kendisiyle tutarlı, iktisadi olmayan, sosyal, çevre hedeflerinin de konulmasını gerektirecektir.

- *Tarım politikasından çok, kırsal gelişmeye ağırlık verilmeli. Çünkü kırsal gelişme farklı gereksinimlere aynı anda cevap verebilir. Bölgede kırsal gelişme projelerinin hazırlanabilmesi için yerel paydaşlarla, onların istekleri doğrultusunda çalışacak teknik kapasite sağlanmalı.*

Güneydoğu Anadolu'nun batısındaki bitkisel üretimin gelişmişlik düzeyi hiç bir şekilde Türkiye ortalamalarının gerisinde görülüyor. Burada başlamış, tamamlanamamış Güneydoğu Anadolu Sulama Projesi umulan mucizeyi, gecikmeli de olsa hala yaratabilir mi? Çalışmada gösterilmeye çalışıldığı gibi, Güneydoğu'da sulama tamamlandığında elde edilebilecek "optimum" üretim değeri 2003 yılında gözlemlenen değerin yaklaşık iki misli kadar olabilir.

- *Güneydoğu Anadolu Projesi'ndeki ilerleme, bölgenin tarımına olumlu katkı yapmaya devam ede-*

cektir. Sulama yalnız bitkisel üretimin verimini artırmakla kalmıyor, toprağın değerini artırarak bölgeye bir rant da sağlıyor. Bu değer artışı ayrıca bölge tarımında kullanılacak kredi miktarını da yükseltmektedir. Bölgede barajların arkasında biriken suyla bugün gerçekleşen sulama neredeyse iki misline çıkarılabilir. Sulamada öncelik, altyapı gereksinimi olmayan, sulama suyu zaten hazır olan havzalara verilebilir.

Şimdiye kadar erişilenler, proje için daha önceden “optimum” olarak öngörülmüş üretim deseninden oldukça uzak. Ancak optimum üretim deseni çalışmasının da yenilenmesi gerekiyor. Tarım için ürün düzeyinde somut öneriler ancak böyle bir çalışma sonucu ortaya konulabilir. Ayrıca böyle bir optimuma genel tarım politikası içinde erişmek kolay görülüyor. Genel politikalar yerine bölgede su fiyatlamasında farklılaşmaya giderek optimum üretim desenini sağlamak denenebilir.

- Sulama projesi ne kadar çabuk tamamlanırsa, bölge üzerine olumlu etkisi o denli fazla olacaktır. Bölgede sulama ile birlikte hangi üretim deseninin amaca en uygun olacağını belirlemek için GAP İdaresi'nin “optimum üretim deseni çalışması” yeniden yapılmalı. Bu bölgeye en uygun üretim desenine yönlendirme, genel tarım politikasıyla değil, barajdan sulamada farklı su fiyatlandırmasıyla, özel sulamalarda enerji (elektrik) fiyatlarının sulanan ürün (gruplarına) cinsine göre farklılaştırılmayla sağlanmalı. Bölgede özel sulama çabalarını en çok kısıtlayan faktörün yüksek elektrik fiyatları olduğu anlaşılmaktadır. Kuyudan yapılan sulama karşılığı verilecek ek destekle sulanan arazi miktarı da hızla artırılabilir.

Bölgede ve Türkiye’de sulamayı tarlaya götürececek kurum eksikliği vardır. Toprak-Su başka adlar altında devam etse bile, deneyimli kadrolarını büyük ölçüde kaybetmiştir. GAP İdaresi'nin süresi dolmuş, iki yıllık uzatma süresi almıştır. Sulama için kurumsal kapasitenin artırılması önemli bir öneridir. Aynı kurumsallaşmanın sulamanın çevre boyutu, drenaj, toprak mülkiyeti gibi konularıyla daha yetkili ve donanımlı bir konuma getirilmesi de önemlidir.

- Bölgede ve (Türkiye genelinde) sulamayı tarlaya götürececek kurumsallaştırma, yapılandırılıp güçlendirilmeli. Bu yapılanma ve güçlendirmeden, su kullanım haklarının, buna bağlı çevre sorunlarının (drenaj) Avrupa Birliği uyum çabaları paralelinde yeniden tanımlanması, yasalaştırılması anlaşılmalı. Buna paralel olarak GAP sulama projelerinin “nehir sulama havzaları” olarak yeniden tanımlanmasının da yararlı olacağı düşünülmeli.

Bu konuyla ilgili diğer önemli gözlem, bölge tarımının, diğer bölgelerle rekabet içinde olduğudur. Örneğin pamuk üretimi giderek Güneydoğu’ya kaymaktadır. Hayvancılık giderek batıya kaymaktadır. Bölge için iyi olabilecek herhangi bir politika diğer bölgelere bedel ödetebilir ya da tersi. Kimseyi olumsuz etkilemeden yalnız bölgeyi tarım açısından hızla geliştirecek öneriler-bölgeye özgü ürünlerin daha çok desteklenmesi gibi sınırlıdır.

- Bölgeye özgü ürünleri ve bölgenin kalıcı olarak görece avantajları olan ürünleri, daha çok da bunların işlenmişlik derecelerini artırılması hedeflenmeli.

Büyük üretim miktarları yerine, bölgeye özgü kaliteli ürün geliştirilmesi, özellikle hayvancılık ürünleri, daha kalıcı bir gelişme sağlayacaktır. Bu ürünlerin işlenmişlik derecelerinin artırılması de aynı ölçüde önemli. Hayvancılıktan, özellikle Doğu Anadolu’da mucize beklemek gerçekçi değil. Türkiye, bu yıllarda sağladığı aşırı koruma ve cömert destekleri daha fazla götüremeyebilir. Bölgenin hayvancılığının geldiği düzeyi koruyabilmesi için gereken tamamlayıcı çabaların örgütlenmesi büyük atakları tasarlamaktan daha gerçekçi olabilir.

- Hükümetlerin hayvancılığa sağladığı destekler Doğu Anadolu’da çeşitli nedenle umulan sonuçları vermemektedir. Bunların başında bölgedeki hayvancılığın, geleneksel, küçük işletmelerden oluşması gelmektedir. Bu olumsuzluğun yanında hayvancılıkla ilgili bölgeye özgü (kısmen komşu ülkelerden kaynaklanan) diğer sorunlar, hayvan kaçakçılığı, kısmen buna bağlı hayvan hastalıkları, Türkiye’deki pazarlama zincirine uzaklığı bölgenin kısa

sürede bir sıçrama yapabilmesini engellemektedir. Bunların her birinin giderilmesi için atılacak adımlar bölge açısından önemlidir. Veteriner hizmetinin, sınır güvenliğinin artırılması, iç ve uluslararası pazar kanallarının geliştirilmesi, bölgenin geleceği açısından önemlidir. Her konuda atılacak, mütevazı bile olsa kalıcı adım, bölgenin geleceği için önemli bir yatırımdır.

Kısmen gerçekleşmiş olan ırk ıslabına devam etmek kadar, bölgenin koşullarında başarılı olacak yeni büyükbaş kültür hayvanı arayışına devam etmek de önemlidir. Öte yandan Türkiye'nin AB'ye uyumu açısından hayvancılıkta rekabet gücünü sürdürme şansının daha yüksek olduğu alan, özellikle Güneydoğu'da sürdürülen küçükbaş hayvancılıktır. Bu konuda da et, süt ve yan ürünlerin değerlendirilmesi de önemlidir.

Bölge dışından gelecek kaynakların artırılması, tarımda özel sektör yatırımı gibi olumlu gelişmeleri hızlandırabilir. Türkiye genel ekonomisinin makro dengelerinin (faiz, kur gibi) kurulabilmesi, tarım için yapılan, yapılacak yatırımların kalıcı gelişme sağlayıp, sağlamayacağını da ön koşulu olacaktır.

Tarımın, dünya genelindeki gelişme yönü, korumaların azaltılması yönündedir. Türkiye'nin rekabet gücünü koruyabilmesi, bir üretim artırma sorunundan çok, maliyetleri aşağı çekebilme sorunu olmuştur. Maliyetleri aşağı çekebilmenin önkoşulu, ertelenmiş yapısal sorunların üzerine gidilmesidir.

- Tarımsal desteklemenin kalıcı bir etki sağlaması için verimliliği artırıcı önlemlere ve fiyatları yükseltmekten çok, maliyetleri aşağı çekecek önlemlere öncelik verilmeli. Birikmiş yapısal sorunların üzerine gidilmeli.

1 Bu oran Devlet İstatistik Kurumu'nun 2000 yılı, illere göre milli gelir istatistiklerinden hesaplanmıştır. Aynı istatistik 2001 yılı için de vardır ancak kriz yılı olduğundan tercih edilmemiştir. Öte yandan 2000 yılı sayım yılı olduğundan nüfus verileri ile daha kolay ilişkilendirilebilmektedir. 2002 yılından sonra illere göre milli gelir istatistikleri henüz yayınlanmamıştır.

GİRİŞ

Türkiye'nin ekonomik gelişmesi dengeli biçimde gerçekleşmemektedir. Dengesizliklerden birisi de bölgesel niteliktedir. Gelişmeyle birlikte Doğu ve Batı arasındaki fark kapanmıyor, aksine açılıyor. Bu çalışmanın amacı bölgesel dengesizliği giderme yolunda "tarım sektörü" için öneri sunabilmek. Daha önceden aynı amaçla geliştirilmiş öneriler biliniyor ve bunlar bir ölçüde geçerliliklerini koruyorlar: Güneydoğu Anadolu için bitkisel üretimde "sulama projesi" aynı zamanda küçükbaş hayvancılık ve Doğu Anadolu yaylalarındaki doğal meralardan yararlanarak gelişecek büyükbaş hayvancılık. Gidilecek genel yön değişmeyeceğine göre bu çalışmanın amacı daha çok, geline son durumu ortaya koymak, irdelemek, nasıl devam edilebileceği konusunda öneride bulunmak, bölgenin tarımsal gelişme hedeflerini Türkiye ve dünyadaki olası gelişmeler ışığında yeniden değerlendirmektir.

TARIM BÖLGEDE ÖNEMİNİ KORUYOR

Türkiye genelinde tarımın gayri safi yurtiçi hasıla içindeki payı % 14,2¹. Seçilen 21 ilin her birinde bu pay daha yüksek. Oranlar Batman'da % 20'lik en düşük orandan başlayıp, Ardahan'da en yüksek oran olan % 48'e kadar çıkıyor. Batman'da ve Şırnak'ta gözlemlenen düşük değerler yanıltıcı olabilir. Batman'da petrol çıkarılması, Şırnak'ta güvenlik güçlerinin yoğunluğu istisna

TABLO 3.1: TARIMIN GSYİH İÇİNDEKİ PAYI (2000)

	%		%		%
TÜRKİYE	14,1	TUNCELİ	26,3	BİTLİS	40,8
BATMAN	19,5	MARDİN	27,8	GÜMÜŞHANE	41,0
ŞIRNAK	19,5	HAKKARİ	31,4	ŞANLIURFA	43,4
DİYARBAKIR	21,4	BAYBURT	32,1	AĞRI	45,5
VAN	23,4	KARS	32,7	MUŞ	47,5
SİİRT	24,1	ERZİNCAN	35,1	ARDAHAN	48,0
ERZURUM	24,6	BİNGÖL	36,2		
ADİYAMAN	25,0	IĞDIR	39,7		

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu 2000 (TÜİK) ve kendi hesaplamalarım.

olarak değerlendirilebilir. Genellemeneye yapılacak olursa en düşük değerlerin bölgenin güneyindeki büyük kentlerde gözlemlendiği, kuzeye, Doğu Anadolu'ya tırmandıkça tarımın payının arttığı söylenebilir (Tablo 3.1).

Tarımın önemini daha güçlü vurgulayan gösterge ise “tarımda istihdam edilenlerin oranı”. En düşük oranlar (Tunceli hariç) Türkiye ortalamasından başlayarak Muş'ta % 83'e kadar yükseliyor.²

TABLO 3.2: TARIMIN İSTİHDAM İÇİNDEKİ PAYI (2000)

	%		%		%
TUNCELİ	42	BATMAN	63	ŞANLIURFA	73
AĞRI	47	DİYARBAKIR	64	ADIYAMAN	74
ŞIRNAK	47	VAN	67	BAYBURT	75
TÜRKİYE	47	KARS	68	GÜMÜŞHANE	76
HAKKARİ	52	İĞDIR	68	ARDAHAN	78
SİİRT	57	BİTLİS	70	MUŞ	83
ERZİNCAN	62	MARDİN	70		
ERZURUM	62	BİNGÖL	70		

Kaynak: TÜİK ve kendi hesaplamalarım.

Tarımdaki istihdamın yüksekliğinin yanında niteliği de önemli. Tarımdaki işgücünün yarısından fazlasını her ilde kadınlar oluşturuyor. Bu işgücünün de çok önemli bir oranı okuma yazma bilmiyor. Tarımda çalışan, okuryazar olmayan ve elli yaşın üzerindeki kadın nüfusun, tarımdan başka bir alanda istihdam edilebilmesinin çok güç olacağı açık. Bu veri birkaç yönlü yorumlanabilir. Aslında bu illerde tarım dışı sektörler kaydırılacak yeterince fazla nüfus yok. Öte yandan başka bir alanda istihdam edilemeyecek bir nüfus grubunun olması, tarımda istihdamın yüksek olmasının ötesinde bir önem taşıdığına işaret etmektedir. Diğer yandan bu işgücü kalitesiyle tarımda yapılabilecek atılımların sınırlı kalacağı da açıktır.

Kısmen yukarıdaki verilerden de görülebileceği üzere, seçilen 21 il tarım açısından tam türdeş (homojen) değil. Ancak il düzeyindeki verilerin

TABLO 3.3: TARIM SEKTÖRÜNDE KADIN İŞGÜCÜNÜN PAYI (2000)

İLLER	KADIN İŞGÜCÜNÜN PAYI (%)	KADIN İŞGÜCÜ İÇİNDE OKURYAZAR OLMAYANLAR (%)
ŞANLIURFA	53	66
TUNCELİ	54	45
ERZİNCAN	54	30
MUŞ	54	62
ARDAHAN	55	30
BİTLİS	55	61
İĞDIR	56	54
BATMAN	56	64
ADIYAMAN	56	43
MARDİN	57	60
DİYARBAKIR	57	66
KARS	57	39
ERZURUM	57	42
TÜRKİYE	58	32
BİNGÖL	58	53
HAKKARİ	58	71
AĞRI	58	60
GÜMÜŞHANE	58	29
BAYBURT	59	28
VAN	60	68
ŞIRNAK	60	76
SİİRT	61	69

Kaynak: TÜİK ve kendi hesaplamalarım.

toplamına bakarak bu farklılığı gözlemlemek zor. Aşağıdaki tabloda (Tablo 3.4) Her ildeki tarımsal katma değer il sınırları içindeki tarımsal araziye ve işgücü sayısına bölünerek, kıyaslama için normleştirilmiş (kıyaslanabilir) göstergeler elde edilmeye çalışıldı. Bu göstergeler aynı zamanda bu illerdeki tarımsal “verimlilik” ölçüsü olarak da değerlendirilebilir.

Bölge ortalamasını en iyi yansıtan üç il Erzurum, Bitlis ve Iğdır. Bu üç il, her iki gösterge açısından

² Oranlar il düzeyinde yayınlanan 2000 yılı nüfus sayımı sonuçlarından hesaplandı. Genel Türkiye için istihdamı daha doğru yansıttığı kabul edilen hane halkı işgücü anketleri sonuçlarına göre bu değerlerin yüksek olduğu ileri sürülebilir. Ancak her türlü istatistiki düzeltme bu illerde oranları çok fazla aşağı çekemez.

TABLO 3.4: TARIMSAL İŞGÜCÜ VE ALAN BAŞINA KATMA DEĞER (2000)

İLLER	\$/İŞGÜCÜ	\$/ALAN (HA)
MUŞ	1.068	621
ŞIRNAK	1.144	367
VAN	1.165	1.064
KARS	1.243	346
BAYBURT	1.251	569
ARDAHAN	1.266	565
ADİYAMAN	1.296	1.03
BİNGÖL	1.421	1.201
AĞRI	1.471	542
MARDİN	1.523	684
BİTLİS	1.636	1.246
ERZURUM	1.668	902
GÜMÜŞHANE	1.689	2.479
İĞDIR	1.767	1.065
BATMAN	1.929	1.301
SİİRT	2.008	1.282
HAKKARİ	2.009	1.603
ERZİNCAN	2.035	1.918
TÜRKİYE	2.169	1.431
TUNCELİ	2.413	562
ŞANLIURFA	2.717	817

Kaynak: TÜİK ve kendi hesaplamalarım.

da Türkiye ortalamasının gerisinde. Gümüşhane işgücü başına katma değer açısından bölge ortalamasını yansıtmakla birlikte alan verimliliği Türkiye ortalamasının hayli üzerinde. Bu verilere bakarak Gümüşhane'nin aslında (tarım açısından) bu bölgeye tam uymadığı, ait olmadığı söylenebilir. Gümüşhane gerçekten de Doğu Karadeniz Bölgesi içinde yer almaktadır. Buna karşılık, eskiden idari olarak Gümüşhane'nin ilçesi olan Bayburt, Kars, Muş, Ağrı, Ardahan ve Şırnak'la birlikte en düşük verimlilikleri göstermektedir. Hakkari ve Erzincan işgücü verimliliği açısından Türkiye ortalamasının biraz gerisinde, ancak alan verimliliği açısından daha yüksekteler. Hakkari'nin özelliği, tarımsal katma değer içinde meyveciliğin aşırı ağırlığı. Başka bir deyişle, görece olarak küçük bir alanda yüksek bir kat-

TABLO 3.5: HAYVANSAL ÜRETİM DEĞERİ / BİTKİSEL ÜRETİM DEĞERİ

	%		%		%
MARDİN	8	İĞDIR	44	TUNCELİ	154
ŞANLIURFA	9	ERZİNCAN	46	VAN	156
BATMAN	21	HAKKARİ	64	BİNGÖL	174
DİYARBAKIR	23	GÜMÜŞHANE	75	ERZURUM	206
ŞIRNAK	27	BİTLİS	83	AĞRI	207
ADİYAMAN	27	MUŞ	96	ARDAHAN	385
TÜRKİYE	33	KARS	103		
SİİRT	38	BAYBURT	121		

Kaynak: TÜİK ve kendi hesaplamalarım.

ma değer elde edilebilmesi. Erzincan ise her açıdan daha dengeli ve başarılı bir "performans" sergiliyor. Öte yandan Şanlıurfa düşük alan verimliliğine karşılık, bölgenin en yüksek işgücü verimliliğine erişmiş. Tunceli daha da düşük bir toprak verimliliği ile Urfa'yı izliyor. Sulu tarımın çok büyük yer kapladığı Urfa'da toprağın, işgücüne göre hala daha bol olduğunu, Tunceli'nin ise nüfus kaybettiğini anlıyoruz.

Bölgedeki iller arasındaki farklılığı vurgulamak üzere beşinci tablo önemli bir bilgiyi özetliyor: 21 ilde hayvansal üretim değerinin, bitkisel üretim değerine oranı (Tablo 3.5).

Sıirt hariç, Güney Doğu Anadolu illerinde bitkisel üretim Türkiye ortalamasından çok daha yüksek. Doğu Anadolu illerinde ise hayvancılık ağır basıyor. Kars, Bayburt, Tunceli, Van ve Bingöl'de hayvansal üretim değeri, bitkisel üretim değerinden daha yüksek, Erzurum, Ağrı'da iki misli, Ardahan'da neredeyse dört misli.

BİTKİSEL ÜRETİM

Bitkisel üretimdeki büyümeyi ortaya koyabilmek için "analitik" bir yöntemle başvuruldu. Öncelikle bütünden ayrıntıya doğru gidilmeye çalışıldı. Aynı konu önce Türkiye sonra Güneydoğu ve Doğu Anadolu düzeyinde ele alındı. Daha sonra bölgeler yeni olarak tanımlanan 2. düzey alt bölge (NUTS 2), gerektiği ölçüde 3. düzey

(NUTS 3) il düzeyinde hatta ürün düzeyinde yeniden sayısal bir ayrıştırma yöntemiyle incelendi. 1996 yılındaki bitkisel üretim durumuyla 2003 yılındaki durum birbiriyle karşılaştırıldı. Aradaki fark (gelişme-değişim) alan, toprak verimi, üretim deseni ve etkileşim sayısal bir yöntemle ayrıştırıldı.

İnceleme yedi büyük ürün grubuyla yapıldı: tahıllar, baklagiller, endüstriyel bitkiler, yağlı tohumlar, yumru bitkiler, sebzeler ve meyveler. Sebze ve meyveler için elimizde alan bilgisi toplam Türkiye olarak var. Meyve ve sebze çeşitlerine göre kullanılan alan verilerimiz yok, Türkiye düzeyinde de yok. Meyveler için il düzeyinde toplam alan bilgisi bile 1996 yılından bu yana, görece olarak yakın bir zamandan bu yana yayınlanıyor.³

Sayısal Yöntem

Ayrıştırma modeli aşağıda verilmektedir⁴:

$$\begin{aligned}
 P_o &= A_o \cdot W_i \cdot C_{io} \cdot Y_{io} \\
 P_t &= A_t \cdot W_i \cdot C_{it} \cdot Y_{it} \\
 P_t - P_o &= (A_t - A_o) \cdot W_i \cdot C_{io} \cdot Y_{io} \\
 &\quad + A_t \cdot W_i \cdot C_{io} \cdot (Y_{it} - Y_{io}) \\
 &\quad + A_t \cdot W_i \cdot Y_{io} \cdot (C_{it} - C_{io}) \\
 &\quad + A_t \cdot W_i \cdot (Y_{it} - Y_{io}) \cdot (C_{it} - C_{io})
 \end{aligned}$$

Modeldeki değişkenler:

- P_o = başlangıç yılındaki üretim.
- P_t = t yılında üretim.
- A_o = başlangıç yılında ekilen alan.
- A_t = t yılında ekilen alan.
- C_{io} = başlangıç yılında i ürünü ekim alanı oranı
- C_{it} = t yılında i ürünü ekim alanı oranı
- Y_{io} = başlangıç yılında toprak verimliliği
- Y_{it} = t yılında toprak verimliliği⁵
- o = 1996 (başlangıç yılı)
- t = 2003 (t yılı)
- i = ürün (grubu) (i = 1, ..., 7)

Bu toplamlı ayrıştırma şemasında denklemin sağındaki ilk terim “alan etkisidir”: Eğer 1996 yılındaki toprak ve üretim deseni aynı kalsa, 1996 ve 2003 yılları arasında ekilen alan değişikliği (artış ya da azalma) gözlemlediğimiz reel üretim

değişikliğinin ne kadarını açıklar? Denklemdaki ikinci terim, 1996 yılındaki üretim deseni sabit kalsaydı, “1996–2003 yılları arasında ölçtüğümüz toprak verimliliği değişikliğinin reel üretim artışına ne kadar katkısı olurdu?” sorusunu cevaplıyor. Üçüncü terim, toprak verimliliğinin 1996 düzeyinde kaldığı varsayımı altında, üretim desenindeki değişikliğin etkisini ölçmektedir. Son terim de toprak ve üretim desenindeki değişimin etkileşimini ölçmektedir.

Güneydoğu ve Doğu Anadolu’daki gelişmeleri Türkiye genelini kıyaslayarak değerlendirmek anlamlı, çünkü çözüm olacağı düşünülen tarım politikası önerileri Türkiye’nin bütünü için yapılıyor. Başka deyişle seçilen bölge Türkiye genelinde olanlardan etkileniyor bir ölçüde de etkiliyor. Dikkatten kaçmaması gereken bir tercih de “gelişmelerin” 1996–2003 yıllarının karşılaştırılması olacağı. Konuyla ilgili yayınlanmış son veriler 2003 yılına ait olduğundan 2003 yılı neredeyse zorunlu bir tercihti. 1996’dan önceki bir yılı seçmek de ürün kapsamını daraltacağından tercih edilmedi. İllere göre meyve alanı verileri 1996 yılından bu yana yayınlanıyor. 1996 başlangıç yılı olarak gelişme eğilimini bazı ürün grupları açısından arzulanır biçimde yansıtmasına rağmen bu hepsi için geçerli değil. Ancak 1996–2003 arasında hangi aralık seçilirse seçilsin bu eleştiri geçerli olacaktır. Bu aralıkta Türkiye’de bitkisel üretim önemli bir büyüme ya da düşme eğilimi içinde değil ancak kriz, kuraklık, destek politikası gibi nedenlerle artış ve düşüş yönünde dalgalanıyor.

Türkiye’de Bitkisel Üretim Artışı (1996–2003)

Tablo 3.6’da 1996 ve 2003 yılındaki bitkisel üretim sabit 2003 yılı fiyatlarıyla hesaplanarak tablolandırılmıştır. Büyüme yanlış yorumlanmama-

3 Devlet İstatistik Kurumu Türkiye’nin birçok yerinde meyve ve sebzelerin karışık olarak ekildiğini bu yüzden her biri için ayrı alan belirlemenin pratik açıdan olanaklı olmadığını ileri sürüyor.

4 Yöntem için bk. B.S. Minhas and A. Vaidyanathan, “Growth of Crop Output in India, 1951-54 to 1958-61,” *Journal of The Indian Society of Agricultural Statistics*, November 1965.

5 Burada ölçülen toprağın doğal verimliliği değildir, birim alandan elde edilen fiziki üretilimdir. Başka deyişle birim alandan sağlanan verim yanlış girdi kullanımına rağmen artış gösterirken, toprağın doğal verimliliği azalıyor olabilir. Özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde yanlış sulama sonucu böyle bir sorunla karşı karşıya bulunduğu çeşitli sivil toplum örgütlerince de dile getirilmektedir.

TABLO 3.6: BİTKİSEL ÜRETİM DEĞERİ (YTL)

	1996 A	2003 B	(2003-1996) C	BÜYÜME C/A
TAHILLAR	9.023.007.119	9.463.460.227	440.453.108	% 5
BAKLAGİLLER	1.731.986.097	1.472.814.109	-259.171.989	% -15
ENDÜSTRİYEL BİTKİLER	4.007.935.080	3.538.796.606	-469.138.474	% -12
YAĞLI TOHURLAR	756.592.995	840.410.966	83.817.970	% 11
YUMRU BİTKİLER	2.495.299.258	2.590.290.764	94.991.506	% 4
SEBZELER	8.547.224.295	10.154.837.498	1.607.613.203	% 19
MEYVELER	11.674.174.559	12.508.780.112	834.605.553	% 7
TOPLAM	38.236.219.405	40.569.390.282	2.333.170.877	% 6

Kaynak: TÜİK ve kendi hesaplamaları.

1. Toplam için % 6 olarak hesaplanan değer 1996–2003 yılı üretim değerleri farkının, 1996 yılı üretim değerine oranıdır, yıllık üretim artış oranı değildir.

Yukarıda açıklanan yöntemle ayırtırmaya çalışılacak değer C sütununun en altında verilen toplamdır (2.333.170.877 YTL). Sonuçlar Tablo 3.7’den görülebilir.

TABLO 3.7: REEL ÜRETİM DEĞERİNDEKİ ARTIŞIN UNSURLARI (YTL)

		%
ALAN ETKİSİ	-1.666.427.012	% -71
VERİM ETKİSİ	2.493.861.857	% 107
ÜRETİM DESENİ ETKİSİ	1.440.648.472	% 62
ETKİLEŞİM	65.087.559	% 3
TOPLAM	2.333.170.877	% 100

Toplamı oluşturan unsurlardan alan etkisi ve diğerleri zıt yönlere sahiptir ve her iki yöne doğru gerçekleşen gelişmeler de büyüktür. Bunun sonucunda oluşan “toplam” göreceli olarak küçük kaldığından, örneğin verim etkisi yüzde yüzün üzerindedir. Görüldüğü gibi alanın büyüme üzerine etkisi negatiftir. Başka bir deyişle Türkiye’de ekili

dikili alanda azalma gözlemlenmektedir. Bu eğilim 1980’li yılların sonlarından bu yana sürmektedir. Yalnız incelenen döneme özgü değildir.

Tablo 3.8’de alandaki değişiklikler verilmiştir. Nadas alanları ve değişimi, incelemenin dışında tutulmuştur.⁶ Önemli bir noktayı açıklamakta yarar olabilir. Bu analizdeki “alan etkisi” yukarıdaki model denkleminde de görüleceği üzere iki yıl arasındaki 940.457 hektarlık net azalmaya göre hesaplanmıştır. İşlenen alandaki mutlak azalmanın nedenleri çeşitlidir. Turizm, inşaat, sanayi gibi tarım dışı sektörlerin toprağa olan talepleri giderek artmaktadır. Kırdan kente olan göç de toprakların önemli bir kısmının kullanım dışında kalmasına neden olmaktadır.

TABLO 3.8: BİTKİSEL ÜRETİM ALANLARINDA DEĞİŞİM (HEKTAR)

	2003	1996	(2003-1996)
TAHILLAR	13.413.600	13.946.030	-532.430
BAKLAGİLLER	1.513.650	1.875.095	-361.445
ENDÜSTRİYEL BİTKİLER	1.298.456	1.475.624	-177.168
YAĞLI TOHURLAR	647.050	703.583	-56.533
YUMRU BİTKİLER	291.900	321.400	-29.500
SEBZELER	817.852	785.308	32.544
MEYVELER	2.655.850	2.471.755	184.075
TOPLAM	20.638.358	21.578.815	-940.457

⁶ Aslında verimlilik tartışmaları açısından bu bir eksikliktir. Ancak nadas alanı ürünlere göre verilmediğinden sayısal incelemeye katılamadı.

Son ekonomik kriz ve doğrudan gelir desteğinin de etkisi olmuştur. İşlenen alandaki % 4'lük azalma gözlemlendiğimiz toplam üretim değeri artışının % 71'i kadar bir azalmaya neden olmuştur. Daha teknik anlatılacak olursa, 1996 yılındaki üretim deseninin ve toprak verimliliğinin sabit kaldığı varsayımı ile alan 940.457 hektar azaltılırsa, 2003 fiyatlarıyla üretim değerinde 1.666.427.012 YTL'lik bir azalma olur.

Toprak verimliliğindeki artışın büyümeye etkisi olumludur ve alan etkisinin negatif etkisini tümüyle silecek kadar yüksektir. 1996-2003 arasında gözlemlenen büyümenin % 7'si kadardır. Başka bir deyişle üretim deseninin 1996 yılındaki gibi kaldığı varsayımıyla, verimlilik değişikliği (artışı) üretim değerine 2.493.861.857 YTL'lik katkıda bulunmuştur. Bu dönemde üretim artışı sağlayan en önemli etki toprak verimliliğindeki artıştır. Bu artış en fazla sebzelerden kaynaklanmakta, bunu yumru bitkiler izlemektedir. Tahıllardaki verim artışı da dikkat çekicidir. Bunu bir ölçüde tahılların içinde mısır üretiminin artışına bağlamak mümkün. Kaliteli tohum ve fidan, sulama, diğer modern girdilerin daha yoğun kullanımı, toprak verimliliğini artıran en önemli girdilerdir.

1996-2003 arasında üretim desenindeki değişimin büyümeye katkısı da % 62'dir. Yani, 1996 verimlilik düzeyinin sabit kaldığı varsayımıyla, üretim desenindeki değişiklik üretim değerine

1.440.648.472 YTL'lik katkıda bulunmuştur. Başka bir deyişle zaman içinde daha verimli ürünlerin daha geniş alana ekilmesinin katkısı önemlidir. Küçük oranlarda da olsa üretim deseni içinde payları azalan ürünlerin başında baklagiller geliyor. Endüstri bitkileri, yağlı tohumlar ve yumru bitkilerin de payı azalıyor. En önemli artış meyve üretiminde; sebze ekimi de artıyor. Son olarak toprak verimi ve ürün deseni etkileşiminin büyümeye küçük, % 3'lük, ancak olumlu etki yaptığı görülüyor. Olumlu etkileşimin sebzelerden kaynaklandığını söyleyebiliriz.

Güneydoğu Anadolu'da Bitkisel Üretim Artışı (1996-2003)

Güneydoğu Anadolu'da, aynı sürede bitkisel üretim artışı Türkiye genelinden çok daha yüksek, üç misli. Dikkati çeken yalnız farkın büyüklüğü değil artışın hangi ürün gruplarından kaynaklandığı. Türkiye genelinde hem ekilen alanı hem üretimi gerileyen endüstriyel ürünler Güneydoğu'daki büyümenin en önemli kaynağı. Genellenecek olursa Türkiye genelinde yoğun toprak kullanan ürünlerden (şeker pancarı, pamuk) kaçış, hane halkı emeğinin daha yoğun kullanıldığı ürünlere (sebze, meyveye) yönelik olduğu; Güneydoğu Anadolu'da ise bunun tam tersi gözlemleniyor.

Aynı gelişme başka türlü de anlatılabilir. Türkiye genelinde, geçmişte hükümet politikalarıyla

TABLO 3.9: GÜNEYDOĞU ANADOLU'DA BİTKİSEL ÜRETİM DEĞERİ (1996 - 2003) (YTL)

	1996 A	2003 B	(2003-1996) C	BÜYÜME C/A
TAHILLAR	928.645.159	1.191.364.464	262.719.305	% 28
BAKLAGİLLER	393.598.265	379.790.468	-13.807.796	% -4
ENDÜSTRİYEL BİTKİLER	549.896.569	867.932.347	318.035.778	% 58
YAĞLI TOHURLAR	17.070.302	14.257.864	-2.812.438	% -16
YUMRU BİTKİLER	34.549.281	19.543.863	-15.005.419	% -43
SEBZELER	557.473.779	557.672.298	198.519	% 0
MEYVELER	561.714.641	571.052.732	9.338.091	% 2
TOPLAM	3.042.947.996	3.601.614.036	558.666.040	% 18

Kaynak: TÜİK ve kendi hesaplamalarım.

TABLO 3.10: REEL ÜRETİM DEĞERİNDEKİ ARTIŞIN UNSURLARI (YTL)

ALAN ETKİSİ	-36.215.174	% -6,5
VERİM ETKİSİ	582.964.204	% 104,3
ÜRETİM DESENİ ETKİSİ	1.393.406	% -0,2
ETKİLEŞİM	13.310.417	% 2,4
TOPLAM	558.666.040	% 100,0

yüksek oranda desteklenen ürünlerden, doğrudan gelir desteğine geçişle birlikte (beklenen) gerileme gözlemlenmektedir. Buna karşılık Güneydoğu Anadolu'da, eski anlayışla (prim) hala doğrudan ürüne destek alabilen ürün gruplarına yönelme olduğu anlaşılıyor. Bununla Güneydoğu tarımının giderek hükümet politikalarına daha duyarlı (bağımlı) hale geldiği söylenebilir. Bu durum bir ölçüde toprak ve işgücünün göreceli

kıtlığı ile açıklanabilir. Örneğin batı bölgelerinde pamuk ekimini en çok geriletken etmenin işgücünün kıtlığı ve yüksek maliyeti olduğu söylenebilir. Aynı işgücü zaten Güneydoğu Anadolu'dan kaynaklandığından, bölgede daha düşük bir maliyetle istihdam edilebildiğinden pamuk ekimi süratle batı ve güney bölgelerinden Güneydoğu'ya kaymaktadır.⁷ Güneydoğu'da seçilen yedi ildeki pamuk ekili alan, Türkiye içinde % 29'luk bir paya sahipken bu oran 2006'da % 45'e yükselmiştir. 1996'da Şanlıurfa'da hiç ekilmeyen şeker pancarı, soya, ayçiçeği endüstri bitkileri arasında yer tutmaya başlarken, tahıllar arasında mısırın payı giderek artmaktadır.

Türkiye geneli gibi, üretim değerindeki artışın en büyük kaynağı toprak verimindeki artış. Alan azalmasının olumsuz etkisi oldukça küçük. Üretim deseninde ise önemli bir değişiklik yok. Bu gözlemler, yargılar Güneydoğu Anadolu'da seçi-

TABLO 3.11: TRC2 (ŞANLIURFA, DİYARBAKIR) VE TRC3 (SİİRT, ŞIRNAK, BATMAN, MARDİN)'TE BİTKİSEL ÜRETİM DEĞERİNDE DEĞİŞİM (1996 - 2003)

TRC2	2003 A	1996 B	(2003-1996) C	BÜYÜME C/B
TAHILLAR	792.196.652	618.266.962	173.929.690	% 28
BAKLAGİLLER	241.026.943	226.482.014	14.544.929	% 6
ENDÜSTRİYEL BİTKİLER	688.267.247	340.437.541	347.829.705	% 102
YAĞLI TOHUMLAR	13.068.662	15.239.953	-2.171.291	% -14
YUMRU BİTKİLER	12.225.490	19.385.139	-7.159.649	% -37
SEBZELER	410.279.881	399.564.138	10.715.743	% 3
MEYVELER	291.489.634	279.653.493	11.836.141	% 4
	2.448.554.509	1.899.029.240	549.525.268	% 29
TRC3				
TAHILLAR	294.584.315	204.235.510	90.348.805	% 44
BAKLAGİLLER	102.901.326	129.464.986	-26.563.659	% -21
ENDÜSTRİYEL BİTKİLER	125.247.524	181.360.117	-56.112.593	% -31
YAĞLI TOHUMLAR	342.703	772.986	-430.283	% -56
YUMRU BİTKİLER	1.602.067	5.052.868	-3.450.800	% -68
SEBZELER	112.712.867	124.379.151	-11.666.284	% -9
MEYVELER	216.918.585	181.538.522	35.380.063	% 19
TOPLAM	854.309.389	826.804.140	27.505.248	% 3

Kaynak: TÜİK

len yedi ilin tümü için geçerli değil. Yukarıdaki sayısal analizlerin benzeri bölgeyi oluşturan iki alt bölge için TRC2 (Mardin, Batman, Siirt, Şırnak) ve TRC3 (Urfa, Diyarbakır) yeniden yapıldı.

Bölgenin batısı ve doğusundaki gelişmeler birbirinden farklı, bölgenin genel özelliklerini yansıtan daha çok Urfa ve Diyarbakır.⁸

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi, Urfa ve Diyarbakır'da reel büyüme % 29'u bulurken, Siirt, Şırnak, Mardin ve Batman'ın toplamı ancak % 3'lük bir artış gösterebiliyor, o da Batman'dan kaynaklanıyor. Aslında 1996 ve 2003 yılları kıyaslandığında Siirt, Şırnak ve Mardin'in bitkisel üretim değerinde büyüme değil, gerileme gözlemlenmektedir. Ancak bu gerileme yanlış yorumlanmamalı. 1996 yılına göre 2000'de hemen hemen tüm bölgede önemli üretim düşüşleri gözlemlendi. 2000 yılından sonra üretim yeniden artışa geçti. Başka bir deyişle, gelişme eğilimi 1996'dan 2000'e doğru düşüş, daha sonra tekrar büyüme olarak çizilebilir. Diyarbakır ve Urfa'daki büyüme sürekli ve yüksek. Diğer illerin yeni koşullara aynı uyumu gösterebildiğini söylemek ise zor.

TABLO 3.12: REEL ÜRETİM DEĞERİNDEKİ ARTIŞIN UNSURLARI (YTL)

ALAN ETKİSİ	21.629.364	% 4,0
VERİM ETKİSİ	390.380.624	% 71,0
ÜRETİM DESENİ ETKİSİ	101.667.852	% 19,0
ETKİLEŞİM	13.310.417	% 7,0
TOPLAM	549.525.268	% 100,0

Tüm bölgede bu genel eğilimden bağımsız, gerilemeyi sürekli gerileyen ürün grubu baklagiller; özellikle, baklagiller arasında yer alan kırmızı mercimek. 1996 yılında yüksek miktarda ekilen karpuz-kavun hemen hemen tüm illerde gerilemiş, meyveler arasında da üzüm. Sürekli gerileme gözlenen ürünlerden sadece meyve grubunun genel etkisi olumlu. Buna karşılık büyüme sürekli olumlu katkı yapan ürün grubu tahıllar. Diğer ürünler illere göre farklılık gösteriyor.

Adıyaman'da endüstriyel ürünler arasında 2001 tarım reformu sonucunda tütün ekimi azalan ürünler arasında. Üzüm (bağ alanıyla birlikte) gerilemeye en önemli katkı yapan meyve türü. Siirt ve Şırnak'ta, "huzursuzluk" da tarımı geriletken unsurlar arasında sayılabilir.

Bölgedeki büyümenin arkasında yeni toprak kullanımı düşük (% 4); (büyük ürün gruplarına göre) üretim deseninde de önemli bir değişim görülüyor. Gözlemlenen büyümeyi en çok açıklayan etmen "toprak verimliliğindeki" artış. Toprak verimliliğini artıran en etkili faktörün ise sulama olduğu söylenebilir. Şanlıurfa'daki çarpıcı büyüme de yeniden sulamanın önemine işaret ediyor.

GÜNEYDOĞU'DA SULAMA VE (AZAMI) ÜRETİM ARTIŞI

Bölgesel farkları büyük ölçüde kapatılacağı umularak başlatılan GAP sulama projesi hala bir umut mu? Farkın kapanmasını sağlayabilir mi? Başlangıçtaki plana göre sulama projelerinin 2005 yılında tamamlanması, 1.455.568 ha (azami) alanın sulanması bekleniyordu.⁹ Oysa bugüne kadar öngörülen miktarın ancak % 12'sine su götürülebilmiştir. Gecikme, projeden beklenenler açısından yalnız "rötarla" sonuçlanmayacaktır. Hedeflere yalnız zaman farkı ile erişeceğiz sonucu çıkmıyor.

En temel beklenti sulamayla bitkisel üretimde sıçrama sağlayarak bölgesel gelişmişlik farkını önemli ölçüde kapatabilmektir. Sulama projeleri başlangıçta öngörüldükleri kısa sürede değil de, daha uzun bir zamana yayılarak, genel ekonominin gelişmesine göre, olanaklar elverdiğince gerçekleşecek olursa, bölge kendi geçmişine göre elbette daha iyi bir düzeye çıkacaktır, ancak genel

7 Pamuk ekili alanlardaki azalmaya karşın Türkiye toplamında verim artışı sonucu toplam üretim 1996'dan 2003'e kısıtlı da olsa artmıştır.

8 Eğer resmi bölgelemeden vazgeçilirse, Urfa Diyarbakır, Batman'da Türkiye ortalamasının oldukça üstünde büyüme (üretim değeri artışı) ölçülürken, Siirt, Mardin, Şırnak ve Adıyaman'da düşüşler gözlemleniyor.

9 SEAP Regional Development Administration (1992), Agricultural Commodities Marketing Survey, Planning of Crop Pattern and Integration of Marketing and Crop Pattern Studies, Volume IV, Annex 5A, Table 5A.4, p.11

ekonomik eğilime bağlı, zamana yayılmış bir gelişme bölgesel farkların da büyük ölçüde süreceği anlamına gelmektedir. Başka biçimde ifade edilirse, diğer bölgeler geliştikçe buraya aktarılan fonlarla burası da gelişecek demek, farkların süreceğini söylemenin başka bir yoludur.

Diğer beklenti de, projenin sulama boyutunun Türkiye'nin tarımsal ihracatını önemli ölçüde artıracığı yönündeydi. Sulamanın genel gelişme eğilimine paralel gerçekleşmesi bu umulandan da vazgeçme anlamına gelebilir. Sulamanın sağlayacağı verimlilik artışı ile erişilecek üretim artışı için iç talep ve ihracat rekabet etmektedir. Üretim artışı en kısa sürede gerçekleşirse ihraç fazlası olacak, zamana yayıldıkça artan iç talep bu fazlanın büyük bir kısmını eritecektir. Sonuçta bölge tarım ürünleri ihracatçısı olabilir, ancak müşterisi dış pazardan çok iç pazar olabilir.

2001 yılı tarım sayımına göre Türkiye'de 18 milyon hektarlık tarım alanının % 19'unun herhangi bir kaynaktan (baraj, kuyu...) sulandığı, tüm işletmelerin % 43'ünün sulama yaptığı bildiriliyor. Seçilen yedi ilin tarım arazilerinin % 21'i işletmelerin % 38'i tarafından sulanıyor. Güneydoğu Anadolu Projesine dâhil olan tüm illerde (yedi il artı Gaziantep ve Kilis) azami sulanabilecek alan 1.455.568 hektar. Bu illerin hepsinde 2000 yılında bir şekilde sulanan alan 521.653 ha. Buna göre azami sulanabilir arazinin % 36'sının sulandığı anlaşılıyor. Kuyulardan yapılan sulamanın baraj sulamasına göre, elektrik tüketiminden ötürü daha pahalı olduğu biliniyor, ancak bölgede elektrik parasının ödenmediği (kaçak kullanımın yaygınlığı da) biliniyor.

GAP için başlangıçta yapılmış araştırmalardan yararlanarak, farkın ne ölçüde kapatılabileceğine dair kesin bir sonuç çıkarılamazsa da, bitkisel üretimin ne kadar artırılabilirliği yönünde fikir edinmek mümkün olabilir. Bu amaçla "ürün deseni" proje raporlarına başvurmak mümkün.¹⁰ Söz konusu projede 1995 yılından başlamak üzere,

beş yıllık aralarla gerçekleştirilecek sulamayla ürün deseninin ve üretimin nasıl değişeceği tahmin edilmiştir. Bu çalışmada 2000 yılı için yapılmış tahminle 2000 yılında gerçekleşen durum Tablo 3.13'te karşılaştırılmıştır. Öte yandan 2005'te tamamlanması planlanmış sulama projesinin 2010 yılında ancak olgunlaşacağı düşünülerek yapılan üretim tahmini, üretimin erişebileceği (teknik) sınır biçiminde yorumlanarak, sulamanın bölgeye ileride ne sağlayabileceği Tablo 3.14 yardımıyla tartışılmaya çalışılmıştır. Proje tarafından 2000 yılı için yapılmış tahminle, 2000 yılında gerçekleşen üretim birbirlerinden oldukça uzak. Tablo 3.13 bu yüzden tek tek ürünlere göre değil ürün gruplarına göre sunuldu. Tahminin tutmamasının en önemli nedeni, elbette planlandığı kadar sulama yapılamamış olması. Bu arada geçerliliğini kaybetmiş varsayımlar da ayrıca önemli rol oynamış olabilir. Zaten bu çalışmada planlanmış 2000 yılını bir tahmin olarak değil, teknik açıdan erişilebilir bir hedef, "potansiyel bir optimum" olarak yorumlamak daha doğru. Türkiye sulama projelerini hızla gerçekleştirseydi bazı varsayımlar altında belirtilen "optimum" değerlere erişebilirdi. Gerçekleşenle potansiyel arasındaki farka bakarak, "Ne yapılmalıydı (yapılabilir)?" konusuna yorum getirilebilir.

Birinci önemli gözlem, gerçekleşenle planlanan arasındaki farkın ürün gruplarına göre orantılı dağılmamış olması. Bu fark endüstriyel bitkiler için en az düzeyde. Endüstriyel bitkilerde ger-

TABLO 3.13: 2000 YILINDA GAP'TA GERÇEKLEŞEN VE POTANSİYEL ÜRETİM

	GERÇEKLEŞEN (TON)	POTANSİYEL (TON)
TAHILLAR	2.388.508	4.173.370
BAKLAGİLLER	345.429	1.109.610
ENDÜSTRİYEL BİTKİLER	1.215.537	1.409.150
YAĞLI TOHURLAR	11.910	360.020
YUMRU BİTKİLER	126.817	1.019.052
MEYVELER	703.600	2.243.000
SEBZELER	1.702.455	5.444.480

Kaynak: TÜİK ve GAP İdaresi kaynaklarından yapılan hesaplamalar.

10 GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (1992), Tarım Ürünleri Pazarlaması ve Bitki Deseni Planlaması ile Pazarlama ve Bitki Deseni Planlanması Çalışmasının Entegrasyonu.

çekleşen, planlananın % 83'ü. Hem barajdan yapılan sulamanın hem de diğer sulamaların endüstriyel bitkilerinin üretimine öncelik verdiğini izlemek mümkün. Söz konusu dağılımın en iyi açıklaması hükümetlerin sürdürmekte oldukları tarım politikası yardımıyla yapılabilir. Başka bir yönlendirme olmadığı için endüstriyel bitkiler ve tahıllara yönelme daha fazla olmuş, değişen hükümet politikası nedeniyle baklagiller (nohut, mercimek) gerilemiş. Görüldüğü kadarı ile Türkiye genelindeki tarım politikası ile bölge için "optimum"a erişmek pek mümkün görülüyor. Örneğin sulama fiyatlarında ürüne göre yapılacak farklılaşmayla, planlanmış bir üretim deseninin gerçekleştirilmesine çalışmak, sektörel bir politikadan daha gerçekçi bir model olabilir.

Tablo 3.14'te 2010 yılında sulama projelerinin tamamlanmasından beş yıl sonra (bazı varsayımlar altında) erişilebilecek üretim düzeyi tahmin edilmeye çalışılmış. Bu, teknik olarak elverişli koşullarda erişilebilecek bir "optimum" değer olduğuna göre, ileriye yönelik yüksek bir hedef olarak kabul edilebilir. 2003 fiyatlarıyla elde edilen üretim değerleri, 2003 yılında gerçekleşen bitkisel üretim değerinin iki mislinden biraz fazladır. Bunu şöyle ifade edebiliriz: Güneydoğu Anadolu Projesi tamamlandığında bölgenin bitkisel üretim değeri 2003 yılına göre bir misli artacaktır. Bu artışın aynı oranda GSYİH'ya yansıtıp yansımayacağı, hayvansal üretim ve girdi fiyatlarının nasıl gelişeceğine bağlı. Ancak burada amaç çok kesin bir sonuca varmak değil, böyle bir artışın beklenen fark kapatma açısından çok büyük bir sıçrama olamayacağını göstermek.

Kaldı ki 2010 yılı için planlanmış değerlere kısa bir sürede erişmek (daha önce de başarısız olduğu gibi) gerçekçi bir hedef olarak görülüyor. Aslında projenin pahalı kısmı, barajların inşası, büyük ölçüde tamamlandığı halde, tarlaların bütünleştirilmesi gerilimli ve vakit alacak bir süreç. Sulama konusunu tarlada çözümlenecek kurumsallaşmanın da eksikliğinden söz edilebilir. Toprak-Su tasfiye edildiği gibi GAP İdaresi'nin süresi de doldu, iki yıllık uzatma bittiğinde ne olacağı belirsiz.

TABLO 3.14: GAP 2010 YILI İÇİN PLANLANMIŞ ÜRETİMİN 2003 FİYATLARIYLA DEĞERİ

	2010 MİKTAR TON	2003 FİYAT TL/KG	ÜRETİM DEĞERİ YTL
BUĞDAY	2.123.580	333.818	708.889.228
MISIR	2.202.770	322.761	710.968.248
ÇAVDAR	130.310	223.418	29.113.600
ARPA	4.344.970	238.455	1.036.079.821
NOHUT	583.830	963.126	562.301.853
MERCİMEK	1.035.260	743.629	769.849.359
PATATES	924.740	329.320	304.535.377
SOĞAN	236.170	345.592	81.618.463
DOMATES	1.843.380	368.578	679.429.314
PATLICAN	235.610	489.706	115.379.631
KAVUN	573.270	398.379	228.378.729
KARNİBAHAR	13.290	641.110	8.520.352
KARPUZ	1.076.960	289.204	311.461.140
HAVUÇ	31.780	466.918	14.838.654
LAHANA	139.050	418.095	58.136.110
SALATALIK	251.130	448.347	112.593.382
BAMYA	5.040	1.564.572	7.885.443
BİBER	315.590	555.099	175.183.693
KIVIRCIK	28.420	634.404	18.029.762
İSPANAK	33.890	611.840	20.735.258
KABAK	58.160	397.665	23.128.196
PIRASA	79.700	531.096	42.328.351
YERFİSTİĞİ	93.310	1.129.338	105.378.529
SUSAM	10.570	1.724.591	18.228.927
AYÇİÇEĞİ	286.980	778.144	223.311.765
SOYA	477.220	425.022	202.828.999
PAMUK	1.955.120	781.252	1.527.441.410
TÜTÜN	13.600	4.159.127	56.564.127
Ş.PANCARI	12.672.460	85.941	1.089.083.885
A.FİSTİĞİ	45.520	5.006.946	227.916.182
ZEYTİN	168.700	1.554.161	262.186.961
ÜZÜM	382.810	832.576	318.718.419
İNCİR	92.840	1.125.789	104.518.251
ELMA	40.040	628.974	25.184.119
ŞEFTALİ	72.770	882.657	64.230.950
KAYISI	39.710	1.065.778	42.322.044
VİŞNE	85.550	1.133.834	96.999.499
NAR	13.900	711.798	9.893.992
			10.394.192.020
2003 GERÇEKLEŞEN DEĞER			4.623.779.751

TABLO 3.15: DOĞU ANADOLU'DA BİTKİSEL ÜRETİM DEĞERİ (1996 - 2003) (YTL)

	2003 A	1996 B	(2003-1996) C	BÜYÜME C/B
TAHILLAR	530.114.016	461.090.100	69.023.916	% 15
BAKLAGİLLER	67.128.748	99.156.211	-32.027.463	% -32
ENDÜSTRİYEL BİTKİLER	129.480.062	136.210.726	-6.730.664	% -5
YAĞLI TOHURLAR	4.754.871	8.470.833	-3.715.962	% -44
YUMRU BİTKİLER	153.430.142	146.987.955	6.442.187	% 4
SEBZELER	178.795.939	84.997.026	93.798.913	% 110
MEYVELER	205.625.013	170.201.542	35.423.471	% 21
TOPLAM	1.269.328.791	1.107.114.393	162.214.398	% 15

Öte yandan proje geciktikçe “Değişen başlangıç koşullarına göre kendimize yeniden nasıl bir pozisyon seçelim?” sorusu haklılık kazanmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü’nün başlattığı tarım politikalarındaki küreselleşme artı liberalleşme ister istemez projenin başlangıcındaki iyimserliği kuşkuya boğmuştur. Bugün Türkiye’deki tarım sektörünün geleceği açısından iyimser görüş bildirenler son derece azalmıştır. Tarım sektör olarak eskisi kadar karlı bir alan mıdır? Genel ekonomik krizin sonucu, kaynakların en kıtlaştığı bir aşamada sulama için kaynak bulunabilecek mi, yoksa tarım hala öncelikli kaynak ayrılması gereken bir alan mı? Aynı kaynak diğer sektörlere aktarılsa daha hızlı bir bölgesel kalkınma sağlanamaz mı?¹¹

DOĞU ANADOLU'DA BİTKİSEL ÜRETİM

Doğu Anadolu’da (14 ilde) sağlanan 2003 yılı bitkisel üretim değeri, Güneydoğu illerinin yaklaşık üçte biri kadar. Bu mütevazı üretim değerinin en büyük kısmı tahıllarla sağlanıyor. Ancak büyümeye en çok katkı yapan sebzeler. Buna karşılık, baklagiller, endüstri bitkileri ve yağlı tohumlar geriliyor. Ancak gerileyen ürün gruplarının payları büyük değil.

Güneydoğu’da olduğu gibi büyümenin temel kaynağı, toprak verimliliğindeki artış. Farklı

TABLO 3.16: DOĞU ANADOLU'DA REEL ÜRETİM DEĞERİNDEKİ ARTIŞIN UNSURLARI (YTL)

ALAN ETKİSİ	59.242.596	% 37
VERİM ETKİSİ	124.600.255	% 77
ÜRETİM DESENİ	-20.638.762	% -13
ETKİLEŞİM	-989.692	% -1
TOPLAM	162.214.397	% 100

olan toprağın büyüme üzerine olumlu etkisi. Doğu Anadolu’da kullanılan tarımsal arazide artış gözlemleniyor.

Güneydoğu Anadolu’daki gibi bu gelişmeler alt bölgelerin hepsi için aynı ölçüde geçerli değil. Bölgedeki büyümenin genel özellikleri Erzurum, Erzincan ve Bayburt’tan oluşan alt bölgede, daha çok Erzincan ve Bayburt’ta gözlemleniyor; çünkü Erzurum’daki bitkisel üretim gerilemiş. Bu alt bölgede de endüstriyel bitkilerden tahıllara ve sebze yöneliş gözlemleniyor. Toprak verimlilikleri açısından yeniden tahıla yönelme alan başına üretimi düşüren bir tercih. Hem bölge genelinde hem alt bölgelerde yeni üretim deseni büyümeye olumsuz bir etkide bulunuyor.

Tablo 3.18’den görüleceği üzere bu alt bölgedeki (TRAI) büyüme de daha çok toprak verimliliğindeki artışa, daha sonra işlenen toprak miktarındaki artışa bağlı gerçekleşmiş. Üretim deseninin

11 E. Çakmak, A. Halis Akder (2004) “Tarım Politikaları ve GAP Bölgesi: Pozisyon Ne Olmalı?”, GAP Bölgesinde Dış Ticaret ve Tarım içinde, Edit. E. Uygur, İ. Civcir, Ankara 2004, p. 81-87.

TABLO 3.17: TRA1 (ERZURUM, ERZİNCAN, BAYBURT) VE TRA2 (KARŞI, İĞDIR, ARDAHAN, AĞRI) VE TRB2 (VAN, MUŞ, BİTLİS, HAKKARİ)'DE BİTKİSEL ÜRETİM DEĞERİNDE DEĞİŞİM (1996 - 2003)

TRA1	2003 A	1996 B	(2003-1996) C	C/B
TAHILLAR	150.801.254	113.782.815	37.018.439	% 33
BAKLAGİLLER	35.546.478	30.846.145	4.700.334	% 15
ENDÜSTRİYEL BİTKİLER	35.742.302	40.386.353	-4.644.051	% -11
YAĞLI TOHURLAR	2.650.194	5.344.164	-2.693.970	% -50
YUMRU BİTKİLER	64.213.061	83.373.885	-19.160.825	% -23
SEBZELER	67.421.372	10.461.581	56.959.791	% 544
MEYVELER	67.043.480	52.261.100	14.782.380	% 28
TOPLAM	423.418.141	336.456.043	86.962.098	% 26
TRA2				
TAHILLAR	189.692.243	185.207.714	4.484.529	% 2
BAKLAGİLLER	6.363.524	7.546.625	-1.183.101	% -16
ENDÜSTRİYEL BİTKİLER	37.336.603	36.101.575	1.235.029	% 3
YAĞLI TOHURLAR	1.178.084	1.195.918	-17.834	% -1,5
YUMRU BİTKİLER	21.877.472	27.263.002	-5.385.531	% -20
SEBZELER	31.065.704	25.363.536	5.702.168	% 22
MEYVELER	11.431.573	27.685.331	-16.253.758	% -59
TOPLAM	298.945.203	309.149.949	-10.204.746	% -3
TRB2				
TAHILLAR	151.016.955	117.345.600	33.671.355	% 29
BAKLAGİLLER	11.001.675	42.012.835	-31.011.159	% -74
ENDÜSTRİYEL BİTKİLER	52.467.807	55.426.411	-2.958.605	% -5
YAĞLI TOHURLAR	926.593	3.744.278	-2.817.685	% -75
YUMRU BİTKİLER	37.366.255	17.842.991	19.523.264	% 109
SEBZELER	56.528.274	35.408.668	21.119.606	% 60
MEYVELER	88.176.356	34.065.410	54.110.946	% 159
TOPLAM	397.483.915	305.846.191	91.637.723	% 30

olumsuz etkisi ise neredeyse alandaki genişlemenin tüm olumlu etkisine denk.

Bölgeden seçilmiş diğer illerden Van, Muş, Bitlis ve Hakkari (TRB2) diğer alt bölgeyi oluşturuyor. Van, Hakkari ve Bitlis'te az da olsa bitkisel üretim artmış, Muş'ta gerilemiş. İller tek tek gözlemlenince farklılıkların, buna göre de yapılması gerekenlerin farklılaşması gereği net olarak görülüyor. Örneğin Iğdır, (büyümede 1996 yılına gösterdiği gerilemeye rağmen) bölge koşullarının, özellikle doğal koşulların tipik bir ili değil.

TABLO 3.18: ERZURUM, ERZİNCAN, BAYBURT (TRA1) REEL ÜRETİM DEĞERİNDEKİ ARTIŞIN UNSURLARI (YTL)

ALAN ETKİSİ	47.196.195	% 54
VERİM ETKİSİ	75.240.478	% 87
ÜRETİM DESENİ	-42.009.880	% -48
ETKİLEŞİM	6.535.304	% 8
TOPLAM	86.962.098	% 100

TABLO 3.19: HAKKARİ'DE 1996 - 2003 YILLARINDA MEYVE ÜRETİMİNDEKİ ARTIŞIN KAYNAKLARI (YTL)

	DİKİLEN AĞAÇ	AĞAÇ VERİMİ	MEYVE DESENİ	ETKİLEŞİM	TOPLAM	
YUMUŞAK ÇEKİRDEKLİ	2.578.511	4.265.763	-14.640	-16.494	6.813.140	% 29
TAŞ ÇEKİRDEKLİ	471.330	1.372.962	-204.307	-405.284	1.234.701	% 5
SERT KABUKLU	7.165.604	-794.842	9.697.796	-732.562	15.335.995	% 65
ÜZÜMSÜ	264.137	770.008	-331.195	-657.497	45.453	% 0,2
TOPLAM	10.479.582	5.613.891	9.147.653	-1.811.837	23.429.289	% 100
	% 45	% 24	% 39	% -8	% 100	

2003 yılında Ağrı, Erzurum, Muş, Tunceli, Ardahan ve Iğdır'da bitkisel (reel) üretimin 1996 yılına göre gerilediği gözlemleniyor. Buna karşılık Bingöl, Bitlis, Erzincan, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Van ve Bayburt'ta büyük olmasa da bitkisel üretim artmış.

Artışlar ya da gerilemeler mutlak sayı olarak küçük değerler. Göreli olarak en büyük artışlar Bingöl, Bitlis, Erzincan ve Hakkari'de görülüyor. Mutlak olarak en büyük büyüme Erzincan ve Hakkari'de. Erzincan, Doğu Anadolu'nun bitkisel üretim açısından en sorunsuz ili olarak değerlendirilebilir. Hakkari'de gözlemlenen büyüme ise (istatistiklerin doğruluğundan kuşkulandıracak ölçüde) etkileyici. Ancak büyümenin motoru antep fıstığı üretimindeki artış. Bu ürün özelliğiyle, il daha çok Güneydoğu'yu andırıyor. Tablo 3.19'da daha önce kullanılan analiz yöntemi yalnız meyveler için uygulanmıştır. Buna göre Hakkari'de meyve üretimindeki artışın daha çok, sert kabuklu meyvelerden (antep fıstığı) ve yumuşak çekirdekli meyvelerden kaynaklandığı görülüyor. Büyümenin en büyük kısmının meyve veren ağaç sayısındaki artıştan kaynaklandığı (% 45) Tablo 3.19'dan okunabilir. Ağaç verimliliğindeki, özellikle yumuşak çekirdekli meyvelerdeki artış da önemli.

BİTKİSEL ÜRETİM DOĞU ANADOLU'NUN GELİŞMESİNDE ÖNEMLİ Mİ?

Doğu Anadolu genelinde bitkisel üretimle atılım yapabilmek gerçekten zor görünüyor. Bölgenin coğrafyası bu amacın önündeki en büyük engel. Bitkisel üretim geleneksel olarak olabildi-

ğince sürdürüldüğü için erişilmiş düzeyler de, üst sınırlara yaklaşmış. Elbette iyileştirmeler yapılabilir. Örneğin ürün deseni yem bitkilerine daha fazla yer verilebilir. Öte yandan Doğu Anadolu için tipik olmayan mikroklima alanlarında (Iğdır gibi) daha büyük gelişme ilerleme sağlanabilir. Ancak bu iyileştirmelerin toplamı, bölgenin diğer bölgelerle ölçülen gelişmişlik farkını kapatmak açısından (bilinen teknolojik düzeyle) önemli bir katkı sağlayamaz.

Bölgesel farkların kapanabilmesi açısından önemsiz olsa dahi, bitkisel üretimin bölge açısından önemsiz olduğunu ileri sürmek yanıltıcı olabilir. Bitkisel üretime hükümetlerce sağlanan destek ve bu desteğin artırılmasının bölge kalkınması açısından hala önemli olduğu ileri sürülebilir. Bu kanaldan sağlanacaklar bölgeye özgü olmadıkça, Türkiye için de genel ve geçerli olsa bile, bölgede refah artışı sağlayabilir ancak bölgesel farkı kapatacak nitelikte olamaz. İkinci olarak bu tür refah artışı göreli olarak ancak daha küçük illerde etkili olabilir.

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'DA HAYVANCILIK

Türkiye'nin geleneksel coğrafi işbölümünde Doğu Anadolu büyükbaş hayvan, Güneydoğu Anadolu küçükbaş hayvan yetiştiriciliğinde önemli bir yer tutmuştur. Ancak geçtiğimiz dönemlerde hem bu iki bölge özelinde hem de Türkiye genelinde hayvancılık çeşitli sorunlarla karşılaşmakta ve gerilemektedir. Dışarı (ithalata) karşı özellikle et ürünlerinin aşırı biçimde korunmasına (Tür-

kiye uzun bir süreden bu yana et ithalatını durdurmuştur) hem yem üretimi hem hayvancılık için sağlanan cömert desteklere rağmen et ve süt üretiminde önemli bir artış elde edilememiştir.

Türkiye genelinde süt üretimi 2003 yılında 10,6 milyon ton üretimle, 1996 yılında eriştiği 10,8 milyon tonluk üretim düzeyinin az da olsa altındadır. Üretimin 1986 yılında da 9,8 milyon ton olduğu düşünülürse, üretimde artış ya da düşüş eğiliminden çok bir tıkanıklık, dalgalanmadan söz etmek daha doğru olabilir. Ancak üretimdeki tıkanıklığa paralel, süt sağlayan hayvan (inek) varlığında gözlemlenen durgunluk yanıltıcı bir saptama olabilir. Dikkati çeken bir dönüşüm gözlenmektedir. Süt hayvanlarında yerli ırklardaki düşüşe karşın kültür ırklarındaki artış, süt sığıru başına süt verimi ve üretimi de artırmaktadır. Toplam hayvan varlığı yıllar içinde beş altı milyon baş civarında dalgalanmaktadır.

Sütü sağılan küçükbaş hayvanlar için benzer bir gelişmeden söz etmek mümkün değil. Küçükbaş hayvan sayısı azalmaktadır. 1996'da yaklaşık 19 milyon baştan, 2003 yılında 12,5 milyon başa düşüş gerçekleşmiştir. Daha verimli bir kültür ırkına dönüşüm söz konusu değildir. Koyun sütü üretimi de 1996'da 0,9 milyon tondan, 2003 yılında 0,8 milyon tona düşmüştür.

Et üretiminde düşüş eğilimleri daha net görülebiliyor. Ancak büyükbaş hayvanlarda süt üretimine benzer bir dönüşümden söz etmek mümkün. Kesilen yerli dana sayısı dalgalanarak düşerken, kültür melezi danalar hem en fazla kesilen hem de üretim sağlayan tür olmuş.

Güneydoğu Anadolu'da Hayvancılık

1991 ve 2001 tarım sayımları karşılaştırıldığında küçükbaş hayvan sayısındaki azalmanın % 45, nerdeyse yarı yarıya olduğu anlaşılıyor. Bu eğilim Türkiye'nin tüm bölgeleri için geçerli ancak Güneydoğu azalmanın şampiyonu değil; ayrıca düşen düzeyde de küçükbaş hayvancılıktan en büyük payı alan dört il arasında Şanlıurfa dördüncü sırayı alıyor. Bölgenin doğusundaki illerde hayvancılığın durumu oldukça kötü durumda. Siirt, Batman ve Şırnak'ta hem et hem süt

üretimi 1996 yılına göre gerilemiş. Urfa'da et üretimi artarken süt üretimi gerilemiş, Mardin ve Adıyaman'da süt üretimi artarken et üretimi gerilemiş. Bir tek Diyarbakır'da hem et hem süt üretiminde artış gözlemleniyor.

Bölge genelindeki gelişme 1996-2003 üretim (2003 yılı fiyatlarıyla hesaplanan) değerlerinden izlenebilir (Tablo 3.20). Üretim değerlerindeki düşüş hem et, hem süt hayvanlarının azalmasına bağlı. Süt üretiminde en büyük düşüş koyun sayısına bağlı. Koyunu kılkeçileri izliyor. Ancak süt üretimindeki düşüş büyük değil; kaldı ki son yıllarda, sütü için yeniden koyun yetiştiriciliğinde artış olduğu yönünde gözlemler var. Ancak bu gelişmeler henüz resmi istatistiklere yansımada. Genel gözlem olarak 1996-2003 karşılaştırması her tür süt üretiminde gerileme olduğu gösteriyor.

Et üretimindeki artış küçük değil. Ancak artışın tümü sığır kesimiyle sağlanmış. Diğer hayvanların kesimindeki gerileme tablodan görülebilir. İlginç bir gözlem de eti için kesilen koyunlarla ilgili. Kesilen hayvan sayısı arttığı halde, üretimde düşüş olmuş. Bu, koyunların 1996'ya göre beside

TABLO 3.20: GÜNEYDOĞU ANADOLU'DA ET VE SÜT ÜRETİM DEĞERLERİNDEKİ DEĞİŞİM (YTL)

	2003	1996	2003 - 1996
SÜT ÜRETİM DEĞERİ			
SÜT	314.785.842	345.892.148	-31.106.306
KOYUN	73.580.812	90.695.023	-17.114.211
KIL KEÇİSİ	26.471.956	31.142.382	-4.670.427
TİFTİK KEÇİSİ	164.989	359.503	-194.513
İNEK	213.420.171	222.317.400	-8.897.230
MANDA	1.147.914	1.377.840	-229.925
ET ÜRETİM DEĞERİ			
ET	171.625.594	136.559.985	35.065.609
KOYUN	60.032.550	70.627.000	-10.594.450
KIL KEÇİSİ	6.898.441	15.051.350	-8.152.909
TİFTİK KEÇİSİ		109.380	-109.380
SİĞİR	104.666.603	50.597.255	54.069.348
MANDA	28.000	175.000	-147.000

daha az tutulduklarının, başka bir deyişle artık erken kesildiklerinin işareti olarak yorumlanabilir.

Bölgenin batısında Diyarbakır ve Şanlıurfa'da hem et hem süt üretiminde artış gözlemleniyor. Aslında Şanlıurfa'da az da olsa süt üretimi gerilemiş. Hem et hem süt üretiminde büyükbaş hayvanların payı daha da yükselmiş. Bu olumlu gelişmelere karşılık daha batıdaki illerde gerileme gözlemleniyor. İnek sütü ve koyun eti en çok gerileyen ürünler.

Doğu Anadolu'da Hayvancılık

Bitkisel üretimin aksine, Doğu Anadolu'da Güneydoğu'nun üç misli süt, yaklaşık iki misli et üretiliyor. Erzurum, Ağrı, Hakkari, Kars ve Ardahan'da hem et hem süt üretimi artmış. Buna karşılık Erzincan ve Tunceli'de her iki türde gerileme görülüyor. Gümüşhane, Muş, Van, Bayburt, Iğdır'da süt üretimi artarken, et üretimi gerilemiş. Bingöl ve Bitlis'te süt üretimi azalırken, et üretimi artmış. Aşağıdaki tabloda bölge geneli-

TABLO 3.21: GÜNEYDOĞU ANADOLU'NUN ALT BÖLGELERİNDE TRC2 (DİYARBAKIR, ŞANLIURFA) VE TRC3 (MARDİN, BATMAN, ŞIRNAK, SİİRT) HAYVAN SAYILARI, ET VE SÜT ÜRETİM DEĞERLERİ (YTL)

TRC2	HAYVAN SAYISI 2003	HAYVAN SAYISI 1996	2003 - 1996	ÜRETİM DEĞERİ 2003	ÜRETİM DEĞERİ 1996	2003 - 1996
SÜT				174.245.221	161.846.635	12.398.586
KOYUN	992.242	1.368.930	-376.688	43.655.099	51.482.626	-7.827.527
KIL KEÇİSİ	138.719	275.990	-137.271	8.547.992	12.892.506	-4.344.514
TİFTİK KEÇİSİ						
İNEK	186.236	170.330	15.906	120.940.079	96.166.382	24.773.696
MANDA	2.470	2.660	-190	1.102.052	1.305.121	-203.069
ET				144.835.026	69.949.090	74.885.936
KOYUN	467.376	281.470	185.906	47.213.670	38.633.600	8.580.070
KIL KEÇİSİ	11.248	23.770	-12.522	1.245.503	3.265.300	-2.019.797
TİFTİK KEÇİSİ						
SİĞİR	83.462	27.200	56.262	96.347.853	27.875.190	68.472.663
MANDA	19	160	-141	28.000	175	-147.000
TRC3						
SÜT				89.804.370	136.114.311	-46.309.942
KOYUN	374.863	842.190	-467.327	25.237.717	33.924.653	-8.686.936
KIL KEÇİSİ	220.374	413.310	-192.936	13.771.785	15.638.512	-1.866.727
TİFTİK KEÇİSİ	10.306	28.240	-17.934	164.989	359.503	-194.513
İNEK	65.301	169.990	-104.689	50.584.016	86.118.925	-35.534.909
MANDA	78	170	-92	45.863	72.719	-26.856
ET				17.151.698	54.513.845	-37.362.147
KOYUN	93.324	226.680	-133.356	12.067.350	29.518.850	-17.451.500
KIL KEÇİSİ	19.806	77.030	-57.224	3.087.938	8.996.050	-5.908.112
TİFTİK KEÇİSİ		750	-750		109.380	-109.380
SİĞİR	3.131	19.910	-16.779	1.996.410	15.889.565	-13.893.155

TABLO 3.22: DOĞU ANADOLU'DA HAYVAN SAYILARI, ET VE SÜT ÜRETİM DEĞERLERİ (YTL)

	HAYVAN SAYISI 2003	HAYVAN SAYISI 1996	2003 - 1996	ÜRETİM DEĞERİ 2003	ÜRETİM DEĞERİ 1996	2003 - 1996
SÜT				1.042.042.313	863.311.930	178.730.383
KOYUN	4.546.647	5.535.750	-989.103	141.165.083	183.886.215	-42.721.132
KIL KEÇİSİ	603.297	689.940	-86.643	35.297.293	30.994.862	4.302.430
TİFTİK KEÇİSİ		160	-160			
İNEK	1.103.422	1.102.610	812	861.047.821	639.985.548	221.062.274
MANDA	9.432	15.940	-6.508	4.532.116	8.445.305	-3.913.189
ET				323.248.131	172.753.805	150.494.326
KOYUN	179.036	318.380	-139.344	29.710.928	46.538.580	-16.827.652
KIL KEÇİSİ	44.073	80.290	-36.217	6.845.990	10.634.975	-3.788.985
TİFTİK KEÇİSİ	320		320	56.500		56.500
SIĞIR	230.232	101.760	128.472	285.904.713	114.003.750	171.900.963
MANDA	472	1.300	-828	730.000	1.576.500	-846.500

nin durumu özetlendi. Genel artışa rağmen koyun ve mandadan elde edilen hem et hem süt üretimi geriliyor. Kıl keçisinden et üretimi de gerileme gösteriyor. Süt üretimindeki artışın kaynağı “inek sütü”. İnek sütü artışı 1996 yılına göre % 35.

Dikkat çeken gözlem, artışların hayvan sayılarındaki hızlı düşüğe rağmen elde edilmiş olması. Başka bir deyişle, verilerden doğrudan görülmemesine karşın, kültür ırklarının yerli ırkların yerini aldığı dolaylı da olsa yansıyor.

Aşağıdaki tablodan görüldüğü gibi süt üretim değerinin ve süt üretim artışının en yüksek olduğu alt bölge TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan). TRB2’de (Van, Muş, Bitlis, Hakkari) ise et üretiminde gerileme gözlemleniyor. Et üretim değerinin ve üretim artışının en yüksek olduğu bölge TRA1 (Erzurum, Erzincan ve Bayburt). Erzincan’ın her iki üretim alanında da gerilediğini hatırlarsak, bölgenin Erzurum ve Bayburt’un özelliklerini yansıttığını söyleyebiliriz.

Aslında Erzurum’daki gelişmeyi irdelemek üzere, bitkisel üretim için uygulanan ayırıştırma yöntemi uygulanabilir. Erzurum’da sağılan koyun sayısı 1996 ve 2003 arasında 418.851 baş azal-

mış. Keçi sayısındaki azalma 16.781; ineklerde 10.113 ve mandalarda 614 azalma var. Ancak süt üretimi artmış.

Aşağıdaki tablonun birinci sütununda hayvan sayısında değişikliklerin, gözlemlediğimiz üretim değeri değişikliğinin ne kadarını açıkladığını okuyabiliriz. Bütün sayılar üretim miktarlarının 2003 yılı fiyatlarının çarpımıyla elde edilmiştir. Birinci sütundaki her bir hayvan türüne göre değişikliği yansıtmıyor. Toplamdaki net azalmayı dikkate alarak şöyle bir soru soruyor: 1996 yılında hayvan sayısındaki net azalma (446.541) ne kadar hacimde bir üretim değeri kaybına neden olurdu? İkinci sütun benzer bir sorunun cevabını veriyor: 1996 yılını veri olarak alsak, bir tek 2003’e kadar gözlemlediğimiz verim değişikliklerini 1996 yılında uygulasak, üretim değeri nasıl değişirdi? Üçüncü sütun aynı soruyu sürü kompozisyonu farkları açısından ele alıyor. Son sütun ise hem verim hem de sürü kompozisyonundaki değişikliğin etkileşimini ölçmeye çalışıyor.

Görüldüğü gibi büyümenin kaynağı verim artışı. Verim artışı ise daha çok süt ineklerinden kaynaklanıyor. Bu da kültür ırklarının, yerli ırkları ikame etmesiyle gerçekleşiyor.

TABLO 3.23: DOĞU ANADOLU'NUN ALT BÖLGELERİNDE TRA1 (ERZURUM, ERZİNCAN, BAYBURT) VE TRA2 (AĞRI, KARŞ, İĞDIR, ARDAHAN), TRB2 (VAN, MUŞ, BİTLİS, HAKKARİ) HAYVAN SAYILARI, ET VE SÜT ÜRETİM DEĞERLERİ (YTL)

TRA1	HAYVAN SAYISI 2003	HAYVAN SAYISI 1996	2003 - 1996	ÜRETİM DEĞERİ 2003	ÜRETİM DEĞERİ 1996	2003 - 1996
SÜT				287.553.069	266.873.659	20.679.410
KOYUN	515.727	1.152.250	-636.523	16.464.373	50.537.537	-34.073.164
KIL KEÇİSİ	61.408	106.200	-44.792	3.702.188	6.001.436	-2.299.248
TİFTİK KEÇİSİ						
İNEK SÜTÜ	335.385	359.870	-24.485	266.850.637	208.187.657	58.662.980
MANDA SÜTÜ	2.052	4.010	-1.958	535.871	2.147.030	-1.611.159
ET				184.835.940	59.258.975	125.576.965
KOYUN	99.905	88.530	11.375	17.481.900	14.509.250	2.972.650
KIL KEÇİSİ	2.246	6.330	-4.084	331.740	908.725	-576.985
TİFTİK KEÇİSİ	175		175	32.500		32.500
SİĞİR	128.786	37.230	91.556	166.756.800	42.937.000	123.819.800
MANDA	129	780	-651	233.000	904.000	-671.000
TRA2						
SÜT				316.949.045	199.923.819	117.025.226
KOYUN	1.319.440	1.326.450	-7.010	36.488.685	27.888.229	8.600.456
KIL KEÇİSİ	83.690	68.470	15.220	3.791.580	1.886.373	1.905.207
TİFTİK KEÇİSİ		160	-160			
İNEK SÜTÜ	410.871	361.930	48.941	275.751.543	168.814.413	106.937.130
MANDA SÜTÜ	1.814	2.950	-1.136	917.238	1.334.804	-417.566
ET				81.939.730	33.390.570	48.549.160
KOYUN	35.538	65.470	-29.932	5.345.084	9.312.660	-3.967.576
KIL KEÇİSİ	9.108	14.850	-5.742	1.239.500	1.947.500	-708.000
TİFTİK KEÇİSİ	145		145	24.000		24.000
SİĞİR	64.054	21.720	42.334	74.989.146	21.737.910	53.251.236
MANDA	233	260	-27	342.000	392.500	-50.500
TRB2						
SÜT				311.925.935	274.161.688	37.764.247
KOYUN	2.238.925	2.497.640	-258.715	66.301.064	81.236.338	-14.935.274
KIL KEÇİSİ	322.055	368.400	-46.345	18.215.255	12.694.126	5.521.129
TİFTİK KEÇİSİ						
İNEK SÜTÜ	260.298	259.700	598	224.617.095	176.294.686	48.322.409
MANDA SÜTÜ	5.116	7.310	-2.194	2.792.521	3.936.537	-1.144.016
ET				40.960.099	60.811.655	-19.851.556
KOYUN	38.104	141.310	-103.206	5.888.944	18.636.670	-12.747.726
KIL KEÇİSİ	28.376	42.570	-14.194	4.423.750	5.083.750	-660.000
TİFTİK KEÇİSİ						
SİĞİR	28.713	29.650	-937	30.540.405	36.971.235	-6.430.830
MANDA	77	160	-83	107.000	120.000	-13.000

TABLO 3.24: ERZURUM'DA SÜT ÜRETİM ARTIŞININ KAYNAKLARI (YTL)

	HAYVAN SAYISI	VERİM	SÜRÜ KOMPOZİSYONU	ETKİLEŞİM	TOPLAM
KOYUN	-12.372.732	-2.337.443	-4.309.316	605.841	-18.413.650
KEÇİ	-1.172.223	604.829	357.368	137.218	-72.808
İNEK	-59.086.594	32.360.603	53.708.729	21.890.070	48.872.808
MANDA	-344.573	-166.707	-86.870	31.276	-566.874
TOPLAM	-72.976.122	30.461.282	49.669.911	22.664.405	29.819.476

Erzurum'daki et üretimini de benzer bir biçimde irdelediğimizde, gözlemlenen üretim artış değerinin (129.541.095 YTL) % 42'sinin hayvan sayısındaki artıştan, % 6'sının verim artışından, % 61'inin sürü kompozisyonundaki iyileşmeden, % 5'inin de verim ve kompozisyon etkileşiminden kaynaklandığı görülüyor. Erzurum'un bölgedeki tipik il olduğunu söyleyebilmek güç. Örneğin aynı dönemde Ağrı'da tüm süt hayvanlarının sayıları mutlak olarak artmış.

Ortaya konan sayılar hayvancılığın bölge için önemini yeterince açıklıyor. Daha çok kaynak aktarılsa bölge hayvancılık sayesinde gelişmesini, fark kapatacak kadar hızlandırılabilir mi?

1996 yılına göre elde edilen sonuçların mütevazı oluşu gerçekte soruya hemen olumlu cevap vermeyi güçleştiriyor. Türkiye bir süreden beri et ithalatını durdurmuş durumda; süt ürünlerinden alınan gümrüklerse son derece yüksek. Geçtiğimiz yıllarda, yem üretimini artırma ve hayvancılık için oldukça cömert hükümet destekleri sağlandı. Bütün bunlara oranla elde edilenin mütevazı kaldığını söylemek yanlış olmaz.

Bölgenin hayvancılık konusunda hızlı ilerlemesinin önündeki engellerden biri, hayvan sağlığı konusu. Türkiye'nin doğusu henüz gerektiği ölçüde hayvan sağlığına kavuşamadı. Aynı soruna paralel olarak, Türkiye'de sınırlardaki korumanın artması ve Türk parasının değerinin artmasına paralel olarak Türkiye'ye kaçak hayvan giriyor. Bundan en çok zarar gören bölge, bu tür girişin, kaçakçılığın en yaygın olduğu doğu illeri. Bunun ötesinde doğuda elde edilen ürünler Türkiye'deki pazarlama zincirine daha uzak. Türkiye'de bitkisel üretimin daha şiddetle desteklen-

mesi de hayvancılığın gelişmesinin önündeki en önemli engeller arasındadır. Özetle, hayvancılık konusundaki gelişmelerden Türkiye'nin tüm bölgeleri yararlanıyor, etkileniyor. Batıdaki bölgeler görece olarak daha çok yararlanıyor. Destekler bu bölgeye özel biçimde ele alınırsa, bölgenin eskisine göre iyileşmesi mümkün olabilir ancak bu yoldan bölgesel farkı kapamak, şimdiye kadar olmadığı gibi bundan sonra da beklenmemeli. Ayrıca hem DTÖ'deki beklenen gelişmelerin, korumaların aşağı çekilmesi hem Türkiye'nin AB üyeliği perspektifi, muhteşem bir sıçramadan çok bölge hayvancılığı hangi düzeyde yaşatılabilir tehdidi ile de karşı karşıyadır.

KAYNAKÇA

Çakmak, E., Akder, A.Halis, "Tarım Politikaları ve GAP Bölgesi: Pozisyon Ne Olmalı?" *GAP Bölgesinde Dış Ticaret ve Tarım* içinde, Edit. E. Uygur, İ.Civcir, Ankara, 2004.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, *Tarım Ürünleri Pazarlaması ve Bitki Deseni Planlaması ile Pazarlama ve Bitki Deseni Planlanması Çalışmasının Entegrasyonu*, 1992.

Minhas, B.S., Vaidyanathan. A., "Growth of Crop Output in India, 1951-54 to 1958-61," *Journal of The Indian Society of Agricultural Statistics*, November 1965.

SEAP Regional Development Administration, *Agricultural Commodities Marketing Survey, Planning of Crop Pattern and Integration of Marketing and Crop Pattern Studies*, Volume IV, 1992.

Türkiye İstatistik Kurumu

DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU'NUN KALKINMASINDA SOSYAL POLİTİKALAR

Prof. Dr. Çağlar KEYDER

Yrd. Doç. Dr. Nazan ÜSTÜNDAĞ

Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu

ÖZET

Bu rapor, TESEV'in "Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da Sosyal ve Ekonomik Öncelikler" Projesi kapsamında, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu (SPF) araştırma ekibi tarafından hazırlanmış olup, bu bölgeye yönelik sosyal politika önerilerini içermektedir. Bu raporda, öncelikle bölgede sosyal politika alanının kalkınma ve yoksullukla mücadelede neden önemli bir rol oynaması gerektiği tartışılmakta ve buradan yola çıkılarak bu rolün ne olması gerektiğine dair öneriler sunulmaktadır. Rapordaki çıkarım ve öneriler üç şehirde, Adıyaman, Diyarbakır ve Van'da, devlet görevlileri, STK'lar, yerel yönetimler ve yoksullarla yaptığımız mülakat temelli saha çalışmasına ve bölgeden davet ettiğimiz öğretmenler, gençler ve sosyal hizmet görevlileri ile İstanbul'da gerçekleştirilen toplantılara dayanmaktadır.

Öncelikle belirtilmesi gerekir ki bu rapor geleksel anlamda bir kalkınma planı önermemektedir; bunun yerine, bütünlüklü bir kalkınma stratejisinin sosyal politika ayağına ilişkin bir hazırlık çalışması olarak değerlendirilmelidir. Bu raporda sunulan sosyal politika çerçevesi iki ayrı amaca yönelik hazırlanmıştır. Birincisi, ele alınan bölgede gerek Avrupa'daki ve dünyadaki emsalleriyle, gerekse Türkiye'nin diğer bölgeleriyle karşılaştırıldığında -özellikle insani gelişme göstergeleri açısından- görülen, kabullenilmesi zor eşitsizlikler mevcuttur. Bu durum özellikle Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) yayınladığı İnsani Gelişme Raporu'nda

açık bir şekilde görülmektedir. Bu koşullarda Doğu ve Güneydoğu Anadolu, Avrupa Birliği (AB) içindeki bölgeler arasında açık farkla en kötü durumda olanıdır. Bu rapordaki sosyal politika önerileri de insani gelişme göstergelerine yönelik doğrudan bir müdahaleyi öngörmektedir. İkinci olarak bu rapor, ekonomik kalkınma sürecinin ancak güven içinde ve huzurlu bir ortamda gerçekleşebileceği varsayımıyla, çatışma ortamı yaşanmış; zorunlu göçe maruz kalmış; aidiyet mekanizmaları çökmüş; yoksulluk ve işsizliğin yoğun olarak yaşandığı; vatandaş devlet ilişkilerinde güvensizliğin hakim olduğu ve devletin çoğunlukla polis ve ordu ile özdeşleştirildiği bir bölgede herhangi bir kalkınma politikasının uygulanabilmesini sağlayacak ön koşulların oluşmasına dair bir acil eylem planı önermektedir.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ile Türkiye'nin diğer bölgeleri arasında hemen her konuda (üretim, gelir, insan kaynağı, sosyal altyapı, işsizlik ve yoksulluk) önemli farklılıklar bulunmaktadır. Çeşitli insani gelişme endekslerinde, bölge illeri en son sıralarda yer almakta; Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) istatistiklerine göre bölgede kişi başına düşen ortalama gelir, Türkiye ortalamasının neredeyse üçte birine denk gelmektedir. Ayrıca sözü edilen fark 1990'lı yıllarda artma eğilimi göstermiştir. Buna göre eğer bölgesel gelir dağılımının Türkiye genelindeki gelir dağılımına benzediği varsayılır ve Dünya Bankası ve DİE'nin kullandığı yoksulluk tanımı (complete poverty) göz önüne alınırsa, iyimser bir tahminle, bölgede ikamet eden nüfusun % 60'ının yoksulluk sınırının altında yaşadığı

söylenilebilir. Bunun ötesinde, deneyimlenmiş olan çatışma ortamının mevcut ekonomik ağlara darbe vurmuş olması, çatışma sonucu ortaya çıkan göç ve hızlı kentleşme, yoksulluğu yoğunlaştırmış ve yoksulluk kuşaktan kuşağa aktarılır hale gelmiştir.

Sosyal politika, devletin vatandaşlarına olan sorumluluğunu ve görevlerini yerine getirdiği bir alan olarak tanımlanabilir. Sağlık, eğitim ve diğer sosyal, kültürel ve ekonomik altyapılar ile sosyal güvenlik gibi insan kaynağını artırmaya yönelik mekanizmalar dışında, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadeleyle yönelik sosyal yardım programları, son yıllarda pek çok ülkede sosyal politika alanında önemli rol oynamaktadır. Ancak sosyal politika alanı sadece vatandaşların belirli gereksinimlerini karşılamakla kalmamakta; aynı zamanda vatandaşlarla devlet ilişkilerini düzenleyen ve dolayısıyla vatandaş, devlet, cemaat, halk gibi kavramların içini dolduran bir pratikler bütünü olarak da işlev görmektedir. Bu anlamda bölgede sosyal politikanın üstlenebileceği rol sadece gelir dağılımını düzeltmekten ibaret olmayıp, özel sektörün ve piyasanın bölgede önemli bir rol üstlenmesinin önündeki engelleri de (örneğin güvensizlik, insan kaynağı ve alım gücü eksikliği ya da bölgenin genel olarak “yaşanılmaz” olarak algılanması gibi) ortadan kaldırma potansiyelini içinde barındırmaktadır. Sosyal politika kapsamının genişletilmesi ile kurumsal ilişkilere dahil edilen vatandaşların bilgi ve becerisi artar; yerel taleplerin gelişmesi mümkün olur; birbiriyle çatışma içinde olan gruplar ortak hareket etmeye başlar; devlet tarafından dışlanmışlık hissi azalır ve böylece bölgede dinamizm yaratılabilir. Bu noktada şunu vurgulamak gerekir ki yeşil kart, köye dönüş tazminatı ya da Şartlı Nakit Transferi gibi birbirinden çok farklı ve birçok eksikliği olan uygulamalar bile, bölgede, taleplerde bulunabilen, devleti biçimlendiren, kurumsal becerisi artmış ve bu sayede başka kurumları da (SRAP Yerel Girişimler Bileşeni, İŞ-KUR, STK’lar ya da GİDEM) kullanan grupların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu da devlet-vatandaş ilişkilerinin böylesine yıpranmış olduğu ve kalkınmanın önünde engel oluşturduğu, var olan aidiyetlerin

kökten tahribata uğratıldığı bir bölgede büyük bir önem taşır ve devlete yönelik yeni ve daha olumlu bir tutumu mümkün kılar. Bu raporda, sosyal politikanın bu tür onarıcı etkilerinin yaygınlaşmasının, bölgede birbirini besleyen, belki ufak ölçekte ama yaygın yatırım girişimleri gerçekleştirecek yerel aktörlerin ortaya çıkmasını kolaylaştıracağı iddia edilecektir.

Yukarıda belirtilen unsurlar sosyal politikanın yan ürünleri olarak da değerlendirilebilir. Öte yandan sosyal politikanın kısa dönemde etkisi, bölgede temel sosyal haklara ulaşımın gerçekleşmesi; refah seviyesinin artması; yoksul kişilere asgari bir gelirin sağlanması ve alım gücünün artması olmalıdır. Bu bağlamda bu rapordaki öneriler üç başlık altında toplanabilir.

I. Halihazırda Sosyal Haklar Kapsamında Kabul Edilen Hizmetlere Daha Kapsamlı Ulaşılabilirliğin Sağlanması İçin Yapılması Önerilenler

Türkiye’de vatandaşların sosyal hakkı olarak tanımlanan iki alan eğitim ve sağlıktır. Ancak bölgede bu alanlarda ülkenin diğer bölgeleriyle karşılaştırıldığında büyük eksikler görülmektedir. Zaten vatandaşlar için hak olarak tanımlanmış bu alanların etkin, güvenilir ve ulaşılabilir hale getirilmesi gerekmektedir.

Eğitim

Araştırmamız yaygın kanının aksine Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bir sosyal politika aracı olarak eğitimin amacına ulaşmasındaki en önemli engelin, bölgenin kültürel yapısı değil, bölgedeki yoksulluk ve yatırım eksikliği olduğunu göstermiştir. Bunun dışında yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermesini kolaylaştırmaya yönelik uygulamaların çok önemli ve oldukça başarılı olduğu gözlemlenmiştir. Yapılan görüşmelerde eğitim alanında öğrenci, öğretmen ve vatandaşların somut istekleri olduğu görülmüştür. Okulların bir sosyal politika aracı olarak hizmet vermesine ve eğitim alanının vatandaş-devlet ilişkilerini pozitif bir şekilde yeni-

den kurmasına yönelik amaçlarımız doğrultusunda Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri için saptadığımız politika önerileri şunlardır:

• *Bölgeye yönelik eğitim yatırımları artırılmalı*

- Bölgede, gerek ilköğretim gerekse ortaöğretim düzeyinde yeni okullar açılması ve kapasite artırmaya yönelik çalışmalarının sürdürülmesi.
- Bu okulların şehirlerin göç almış bölgelerinde kurulmasına öncelik verilmesi.
- İlköğretimde uygulanan ve çok başarılı görünen bedelsiz kitap uygulamasının ortaöğretim okullarını da kapsayacak şekilde geliştirilmesi.
- Taşımali eğitimin ortaöğretimi de kapsayacak şekilde uygulanması ya da öğrencilere yol parası yardımı yapılması.
- Ortaöğretim kurumlarına uzak bölgelerdeki öğrenciler için sınav şartı olmayan yurt/pansiyon imkanları sağlanması.

• *Tüm ilköğretim öğrencilerine okul günlerinde bedelsiz, sıcak öğle yemeği verilmeli*

- Yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermelerinin önündeki en temel engellerden biri olan okul masraflarının azaltılması için okullarda her öğrenciye bedelsiz öğle yemeği sağlanması.
- Bu uygulamanın kolaylaştırılması için uzun dönemde okulların tek tedrisatlı olmasına yönelik altyapının hazırlanması.

• *Bölgede örnek okullar açılmalı*

- Bölgede Türkiye'nin saygın üniversitelerine öğrenci gönderebilecek nitelikte, yüksek kalitede eğitim veren, seçkin okulların açılması.
- Bölge üniversitelerinde, bölge dışından öğrencileri de çekebilecek nitelikte, yüksek kaliteli programların açılması.
- Bu tür projelerin çeşitlendirilmesi ve bölgenin eksiklerine, geri kalmışlığına karşılık, başarılarının ve kendine özgü yönlerinin öne çıkarılacağı (örneğin sanat okulları, konservatuvar, vs.) projeler yapılması.

• *Meslek okulları işlevsel ve öğrencilere daha cazip hale getirilmeli*

- Bölgenin insan gücü ihtiyaçlarına yönelik projeksiyonlar yapılması ve bu projeksiyonlar doğrultusunda mevcut meslek liselerinin dönüştürülmesi ve/veya yeni meslek liseleri açılması.
- Mesleki ve teknik ortaöğretimde okuyan öğrenciler için, özel sektörde ve kamu sektörlerinde işbaşı veya çıraklık eğitimi olanakları sağlanması yoluyla, bu okullarda verilen eğitimin amacına uygun hale getirilmesi.
- Mezunların istihdamı için de meslek okullarının özel sektörle işbirliğinin desteklenmesi.

• *YİBO (Yatılı İlköğretim Bölge Okulu) koşulları düzeltilmeli*

- YİBO'ların fiziki koşullarının geliştirilmesine yönelik mevcut projelerin sürdürülmesi ve bu yönde yeni projeler üretilmesi.
- Küçük çocukların YİBO koşullarında yaşadığı zorlukları göz önünde bulundurarak, mümkün olan bölgelerde YİBO'ların 4. sınıftan itibaren öğrenci alması ve 1., 2. ve 3. sınıfların belirli köylerde açılacak okullarda sürdürülmesi.
- YİBO'lardaki aşırı disiplin ortamının yumuşatılması amacıyla belirli bir eğitimden geçmiş yardımcı personel tarafından düzenlenecek müfredat dışı aktivitelerin gerçekleştirilmesi; üretken ve öğrencilerin becerilerini geliştirmeye yönelik bir bakış açısının benimsenmesi.
- YİBO'ların toplum tarafından olumsuz bir şekilde algılanmasının önüne geçmek amacıyla YİBO-öğrenci aileleri ve YİBO-halk ilişkilerini artırmaya yönelik, MEB ve UNICEF'in Çocuk Dostu Okul Projesi benzeri projeler geliştirilmesi.

• *Taşımali eğitim daha şeffaf ve baskın denetimine açık hale getirilmeli*

- Taşımali sistemin meşruiyeti önünde engel oluşturan servis ihalelerinde yolsuzluk

iddiaları, öğrencilere verilen kumanyaların kalitesiz ve yetersizliği gibi sorunları engellemek amacıyla bu tür organizasyonların daha şeffaf hale getirilmesi ve halkın katılım ve denetimine açık mekanizmalar oluşturulması.

- Özellikle iklim ve yol koşullarının çok zor olduğu belirli bölgelerde küçük çocukların taşınmalı sistemde yaşadığı sorunlar göz önünde bulundurularak bu bölgelerde taşınmalı sistemin 4. sınıftan itibaren başlaması; mümkünse 1., 2. ve 3. sınıf eğitimlerinin köylerde açılacak okullarda gerçekleştirilmesi, yerleşim birimlerinin küçüklüğü ve dağınıklığı sebebiyle bunun mümkün olmadığı bölgelerde bu çocukların, koşulları düzeltilmiş ve küçük çocuklara ilişkin ek önlemler alınmış YİBO'lara yönlendirilmesi.

Sağlık

Sağlık da eğitim gibi sosyal politika açısından çok önemli bir araçtır. İnsanlar, en temel hakları arasında olan sağlık hizmetlerine ulaşamadıkları sürece, geleceklerine güvenmeleri mümkün değildir. Güvencesi olmayan insanların ise herhangi bir bölgede kalkınmayı sağlayacak aktörler olmaları beklenemez. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri hem sağlık yatırımları hem sağlık hizmetleri açısından son derece yetersizdir. Bilhassa ikinci basamak* sağlık hizmetlerinde durum daha da vahimdir. Ayrıca bölgede yaşayan nüfusun % 30'unun yeşil kart da dahil olmak üzere hiçbir güvencesi bulunmamaktadır. Borçları sebebiyle, Bağ-Kur'lu görünmelerine rağmen, Bağ-Kur'un sağladığı sağlık güvencesinden yararlanamayanlar da eklendiğinde, bu oran daha da artmaktadır. İnsanlar her türlü kararlarını sürekli olarak sağlık giderlerini ve sosyal güvence durumunu düşünerek vermekte ve sağlık alanındaki yetersizlikler herkes için bölgenin dışlanmışlığının bir özeti haline gelmektedir. Eğitim alanında olduğu gibi sağlık alanında da vatandaşların devletten somut talepleri bulunmaktadır.

Öte yandan sağlık ocaklarının mahalle ile bütünleşmiş yapısı ve yeşil kart uygulamasının yay-

gınlığı, bölgede devletle ilişkilerin düzenlendiği en önemli alanlardandır ve sağlık müdürlüklerinin ve sağlık çalışanlarının bu uygulamaları iyileştirme çabaları takdire şayandır.

Sağlık alanının etkin bir sosyal politika aracı olması için hükümetin sağlık sistemini dönüştürmeye yönelik çalışmaları ışığında geliştirdiğimiz öneriler şunlardır:

- *Bölgede yeşil kart kapsamı genişletilmeli*
- Yeşil kart ile ilgili temel sorun, yeşil kart sistemindeki hatalı sayılabilecek kriterler sebebiyle (ihtiyaç sahibinin, kullanmamasına rağmen adına kayıtlı, boşaltılmış ya da terkedilmiş köylerde, gayrimenkulü olması; Bağ-Kur'a borcu olması sebebiyle Bağ-Kur'dan çıkamaması, öte yandan, Bağ-Kur sisteminden de yararlanamaması; politik sebeplerle yeşil kart alma sürecindeki emniyet soruşturmasını geçememesi, vs.) birçok yoksul kişinin bu imkandan yararlanamamasıdır.
- Bu sorunun giderilebilmesi için yeşil karta hak kazanmanın mülk sahipliği üzerinden değil, gelir üzerinden yapılması; karar verici memurlara keyfi olarak koydukları kotaların zararlı etkilerinin anlatılması; özellikle Bağ-Kur prim borçlarına ilişkin düzenlemeler yapılması ve emniyet soruşturmalarının kaldırılması.
- Bu tür düzenlemelerin Primsiz Ödemeler Yasa Tasarısı'nda da muhakkak göz önüne alınması.
- *Bölgeye yönelik sağlık yatırımları artırılmalı*
- Bölgede, kamu sağlığına yönelik önlemlerin alınabilmesi, sağlık hizmetlerine erişimin daha etkin bir şekilde sağlanabilmesi ve sağlık alanında yaşanan sorunların (salgın hastalıklar, bölge illerinde bebek ölüm

* Birinci basamak sağlık hizmeti: Hastaların tedavilerinin evde ve ayaktan yapıldığı sağlık kuruluşlarıdır. Sağlık ocağı, ana çocuk sağlığı merkezleri, kurum hekimlikleri birinci basamak tedavi edici hizmetlerin verildiği yerler. İkinci basamak sağlık hizmeti: Hastaların yatırılarak tanı ve tedavi hizmetlerinin verildiği hastaneler.

oranlarının yüksekliği, vs.) giderilmesi için devletin birinci ve ikinci basamak sağlık kurumlarının altyapısını güçlendirmeye yönelik yatırımlar yapması.

- Bölgede bilhassa köylerde ve göç sebebiyle yeni kurulmuş yerleşim birimlerinde birinci basamak sağlık kuruluşlarının sayısının artırılması.
- Personel altyapısını güçlendirmek üzere, bölgede çalışan personelin özlük ve sosyal haklarında gelişmeler sağlanması; bölgede çalışmayı teşvik edici önlemler alınması (para, sosyal imkanlar, lojman imkanlarının geliştirilmesi, hizmet yılını askerlikte ve ihtisasa girmede değerlendirme, vs.); hekimler dışındaki sağlık personelinin bölgedeki mevcut ve yeni kurulacak sağlık meslek lisesi mezunları arasından seçilmesi türünde önlemler alınması.
- Bölgede büyük bir ikinci basamak hizmet açığı bulunduğu göz önüne alınarak, mevcut kurumların geliştirilmesi ve tam teşekküllü hastane sayısının çoğaltılması.
- *Bölgede birinci basamak sağlık hizmetleri (prim şartı olmaksızın) herkese bedelsiz sağlanmalı*
- Bölgede yoksul kesimin -yeşil kartlılara ek olarak yoksul ve yukarıda belirtilen sebeplerle sağlık güvencesinden yoksun olmasına rağmen yeşil kart alamayan kişilerin de sağlık hizmetlerinden faydalanabilmesi açısından sağlık ocakları önemli bir rol üstlenmektedir. Bu durum, yoksul olmasına rağmen hiçbir sağlık güvencesi olmayan kişiler için bir nebze de olsa tedavi imkanı yaratmasına karşın, hem sağlık personeli-hasta ilişkisinin, iyilik ve (alınacak ücretten) fedakarlık yapma-minnettar olma durumunun yarattığı gerilim üzerinden kurulmasına sebep olmakta hem de hastaların kayıtları tutulmadığı için hastalıklarının izlenmesine ve bu kişilere gerekli tedavinin sağlanmasına olanak bırakmamaktadır.
- Hükümet tarafından önerilen “Sosyal Güvenlik Reformu” ve “Sağlıkta Dönüşüm Sistemi” tasarıları hayata geçirilerek GSS

(Genel Sağlık Sigortası) ve aile hekimliği sistemlerinin uygulanmaya başlamasıyla da bu sorunların çözülmesi çok mümkün görünmemektedir. Bu durumda herkesin temel sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlayabilmek amacıyla önerimiz, bölgedeki birinci basamak sağlık hizmetlerinin prim ödeme şartı olmaksızın herkese bedava olarak sağlanmasıdır.

- *Her basamakta Kürtçe konuşan sağlık personeli bulunmalı*
- Bölgedeki erkeklerin ve genç kadınların çoğu Türkçe bilmesine rağmen özellikle birçok orta yaşlı ve yaşlı kadın ile okul çağına gelmemiş çocuklar Türkçe bilmemektedir. Sağlık personelinin Kürtçe konuşmaması durumunda, koruyucu sağlık hizmetleri alanında ve genel olarak, sağlık hizmetlerinin her aşamasında, hastaların sağlık personeli ile iletişim kurması zorlaşmakta ve bu durum bölge halkının sağlığını olumsuz etkilemektedir. Bu olumsuzlukların giderilebilmesi için her basamakta Kürtçe konuşan sağlık personeli istihdam edilmesi gerekmektedir.
- *Birinci basamak sağlık kuruluşlarında “hemşire yardımcıları” bulunmalı*
- Sağlık ocaklarında hastaların sağlık durumlarının ve ilaçlarının gerekirse evlerinde takip edilmesi gibi gerekli, ancak personelin iş tanımı dışında kalan hizmetlerin sağlanmasının yoğun iş yükü sebebiyle olanaksız hale geldiği gözlemlenmiştir.
- Bu sebeple aşağıda 5. bölümde belirtilen “sosyal hizmet karşılığı gelir aktarımı” programı çerçevesinde birinci basamak sağlık kurumlarında, belirli bir eğitim aldıktan sonra yerel halk ile sağlık personeli arasındaki ilişkiyi sağlamak ve hastaların ilaçlarının, hastalıklarının seyrinin, vs. takibi ile sorumlu “hemşire yardımcıları” görevlendirilmesi uygun olacaktır.

II. Sosyal Politika Alanının ve Sosyal Hakların Çeşitlendirilmesine Yönelik Öneriler

Doğrudan Gelir Transferleri

Türkiye’de sosyal politika alanı büyük çoğunlukla formel sektöre yönelmiştir. Sosyal harcamalar içinde en büyük kalem Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’a bağlı olarak çalışanlar ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişiler ile bu kurumlardan emekli olmuş kişilere yönelik emeklilik maaşları ve sağlık hizmetleridir. Oysa formel sektörün kapsadığı nüfus, özellikle bu bölgede, seçkin bir azınlığı oluşturmaktadır. Ekonomik dönüşüm süreci de çalışanların giderek daha az oranda formelleşeceğini göstermektedir. Önceki dönemlere nazaran istihdamın sürekliliği azalmış, enformel çalışma yaygın hale gelmiştir. Bölge dinamikleri ve hükümetlerin genel eğilimleri göz önünde bulundurulduğunda da, formel sektörün ileride daha çok önem kazanacağını söylemek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle nüfusun büyük bir kısmına ulaşmayı amaçlayan bir sosyal politikanın istihdama bağlı olarak sürdürülmesine imkan yoktur. Nitekim, Avrupa ülkeleri de dahil olmak üzere birçok ülkede sosyal politika harcamaları, yoksulluğa karşı mücadelede doğrudan gelir transferlerine ve sosyal yardıma doğru bir eğilim göstermektedir. Bu nedenlerle, yoksulluğa karşı doğrudan gelir aktarımının bölgede en önemli sosyal politika aracı olarak benimsenmesi bizim önerilerimizin de başında gelmektedir. Bölgeye gelir transferine ilişkin önerilerimiz şunlardır:

Yaşlı ve özürlü aylıklarına ilişkin sorunlar giderilmeli

- Türkiye’de halihazırda, 2022 sayılı kanunla verilen yaşlılık ve özürlü aylıkları gibi sosyal yardım mekanizmaları bulunmaktadır. Yaşlı ve özürlü aylıkları ile ilgili en önemli sorunlar, yasanın “muhtaç” tanımındaki yorumu açık ifadeler nedeniyle yoksul olmalarına rağmen bazı yaşlı ve engelli vatandaşları dışarıda bırakması ve 2005 yılında yürürlüğe giren “torba yasa”

ile yaşlılık aylığı almanın yeşil kart alma önünde bir engel teşkil eder hale gelmesidir. Bu kapsamda, söz konusu yardımları düzenleyen yasaların tüm muğlaklıkları giderecek şekilde yeniden düzenlenmesini ve bu aylıkları alan kimselerin yeşil karttan yararlanmalarının önündeki engellerin kaldırılmasını öneriyoruz.

- Ayrıca, 2022 sayılı kanun, hak edenlere sistemli ve yaygın bir şekilde duyurulmalı ve hak sahiplerinin yardımlara erişiminin sağlanması konusundaki eksiklikler de giderilmelidir.
- *Dünya Bankası’nın Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında uygulanan Şartlı Nakit Transferleri daha şeffaf hale getirilerek uygulanmaya devam etmeli*
- Yoksul ailelere çocuklarının okula devam etmesi veya 0-6 yaş çocukların düzenli sağlık kontrolünden geçmesi durumunda aylık belirli bir miktar nakit desteği sağlayan Şartlı Nakit Transferi de Türkiye’de halihazırda uygulanan diğer bir sosyal yardım mekanizmasıdır. Şartlı Nakit Transferi şu anda Dünya Bankası kredisi ile uygulanan ve Türkiye genelindeki en yoksul % 6’lık kesime ulaşmayı hedefleyen geçici bir programdır ve Dünya Bankası desteği bitiminde hükümet tarafından sürdürülüp sürdürülmeyeceği de belirsizdir.
- Şartlı Nakit Transferi’ne kimin hak kazanacağı ile ilgili değerlendirme kriterleri şeffaf değildir ve Şartlı Nakit Transferi’ne başvuranlar, yerel yetkililerin keyfi bir şekilde eleme yapmalarından şikayet etmektedir.
- Programın daha istikrarlı ve öngörülebilir bir hale gelmesi için kriterler şeffaflaştırılıp keyfi uygulamaların önü alındıktan sonra Şartlı Nakit Transferi programının devam ettirilmesi gerektiği görüşündeyiz.
- *Bölgede elektrik ve su (belirli bir limit ölçüsünde) tüm hanelere, bedelsiz olarak sağlanmalı*
- Bölgede, elektrik ve su, para ödenmemesi gereken hizmetler olarak değerlendiril-

mekte ve özellikle kaçak elektrik kullanımının yaygınlığı sayesinde nüfusun önemli kesimi bu hizmete bedelsiz ulaşabilmektedir. Bu durum devletin bölgedeki vatandaşa potansiyel suçlu gözüyle bakmasını pekiştirmekte ve devletle vatandaş arasında karşılıklı bir güvensizlik ilişkisi kurulmasına katkıda bulunmaktadır. Gerek farklı bir devlet anlayışı geliştirebilmenin, gerekse bölgeye değer aktarımı yapabilmenin bir aracı olarak, belirlenecek bir limit ölçüsünde, elektrik ve suyun bölgede bedelsiz olarak sağlanmasını öneriyoruz. Yalnızca belirlenen limiti aşan harcamalarda ödemenin söz konusu olması durumunda, vatandaşın devlete karşı tavrında iyileşme olması ve kaçığın azalması sebebiyle bu hizmetlerden sağlanan gelirlerde de artış olacağını öngörüyoruz.

- *Yoksul vatandaşlara yönelik, şartsız bir şekilde verilecek bir gelir transferi programı bölgede uygulamaya geçirilmeli*
- Bölgedeki yoksulluk profili göz önüne alındığında ve yukarıdaki değerlendirmelerin ışığında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki yoksul nüfus için temel bir vatandaşlık hakkı olarak doğrudan gelir transferi yapılması önerilmektedir. Bölgenin politik geçmişi göz önünde bulundurulduğunda, gerek bölgedeki dışlanmışlık hissini gidermek, gerekse bölge halkı için daha önce var olmayan ve devlet tarafından sunulabilecek asgari bir güvence sağlamak açısından, bölgeye yönelik pozitif bir ayrımcılık yoluna gidilmesi şarttır. Bu program, yoksulluğun giderilmesi yönünde somut bir katkı sağlayacak; bölgeye doğrudan harcanabilir gelir aktarımı sağlayacak ve oluşacak tüketim eğilimi vasıtasıyla bölgede yüksek bir çarpan etkisi yaratacaktır.
- Önerilen program ile yoksul ailelere hane büyüklüğüne göre, ayda en çok 150 YTL olmak üzere (beş kişilik bir aileye aylık 150 YTL'lik (60+30+20+20+20) bir doğrudan gelir aktarımı yapılması öngörülmektedir.

Bu miktar, OECD eşdeğerlik ölçeği kullanılarak, yetişkin hane halkı ferdi başına günlük 2 YTL verilmesi öngörüsüne dayanarak hesaplanmıştır -bu miktar, bölgesel fiyat deflatörü hesaba katıldığında yaklaşık olarak Dünya Bankası'nın günlük 2 dolar olarak hesapladığı yoksulluk kriterine denk gelmektedir.

- Söz konusu nakit transferinin verileceği hedef kitlenin belirlenmesinde yeşil kart sisteminin kullanılabilmesi görüşündeyiz. Yani, bölgede yeşil kartı olan her vatandaş, önerilen bu vatandaşlık gelirini almaya da hak kazanacaktır. Böylece bu yeni vatandaşlık geliri sisteminin uygulanması kolaylaşacak ve yüksek hedefleme ve yönetim maliyetleri elimine edilmiş olacaktır. Daha önce de belirttiğimiz üzere bölgede 3,9 milyon kişinin yeşil kartı bulunmaktadır. Kapsamı oldukça geniş olmasına rağmen, yeşil kart sistemi belirlenen yoksulluk sınırının altında kalan bir kısım vatandaş kapsam dışında bırakılmaktadır. Yukarıda sözünü ettiğimiz bu sorunların giderilmesi için "sağlık" bölümünde belirtilen düzenlemeler yapıldıktan sonra yeşil kart sistemi söz konusu sosyal yardımın hedef kitlesinin belirlenmesinde kullanılabilir.

III. Bölgede Sosyal Hizmetlerin Artırılması Yoluyla Sosyal Dışlanmanın Azaltılması ve Bölgede Gelir Artışının Sağlanması

Sosyal Hizmetler Karşılığı Gelir Aktarımı

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde hızlı göç ve şehirleşme, yaşanmış olan çatışma ortamı ve yoksulluk, bölgede bilhassa kentsel nüfusun sosyal hizmet ihtiyacını doğurmuştur. Bölgede birkaç örnek dışında henüz bu tür bir sosyal hizmet ihtiyacına cevap verecek kurumsal altyapı oluşmamıştır. Bu kurumsal altyapının oluşması ise, ancak yerel yönetimler, devlet kurumları ve STK'ların sıkı iş birliği ve halkın katılımıyla gerçekleştirilebilir. Bu tür bir işbirliği, örneğin devletin kuracağı toplum merkezleri, belediye ve belediyenin açacağı aşevleri, bölgede önemli birer sosyal politika merkezi olan sağlık ocakları

ve okulların, farklı görevler üstlenerek ve beraberce böyle bir programa katkılarıyla ulaşılabilecek bir hedeftir.

Öte yandan yoksulluk, işsizlik ve güvensizlik sebebiyle, bu tür bir kurumsal yapı olsa dahi, bölgede yaşayanların sosyal hizmetler alanına kitlese katılımı garanti edilemeyecektir. Bu sebeple bizim önerimiz, yoksullukla mücadele amacıyla uygulanması öngörülen gelir aktarımı programlarının, uygulanacak sosyal hizmet programları ile desteklenmesidir. Dünyada uygulanan benzer örnekler ışığında, program kapsamında yer alan kişilere haftada 20 saatlik sosyal hizmet çalışması karşılığı 200 YTL'lik bir ücret verilmesini öngörüyoruz. İstihdam kararlarının düzenleyici kurumlar tarafından verilmesinin ve yoksul kişilere öncelik sağlanmasının da çok önemli unsurlar olduğunu belirtmek gerekiyor. Ayrıca uzun dönemde, sosyal hizmet alanında eğitim almış bu kişilerin, piyasada bu tür işler olduğu ölçüde kamu dışında da istihdam edilebileceklerini ve kurumsal bilgi ve beceri kazanmış bu kişilerin bölgesel kalkınmaya katkıda bulunabileceklerini de düşünüyoruz.

Bu kapsamda yapılabilecek projelere birkaç örnek vermek gerekirse:

• *Toplum Merkezi Odaklı Projeler*

- Türkiye'de halihazırda mevcut bulunan 80 tane toplum merkezi, toplum odaklı hizmet verme açısından başarılı bir model olarak alınabilir. Özellikle İstanbul'da bu merkezler toplumsal ağlar kurmayı, toplumsal faaliyetleri örgütlemeyi, STK'lar ile ortaklıklar başlatmayı ve mahallede sosyal yaşamın bir odak noktası haline gelmeyi başarmışlardır.
- Bu program çerçevesinde bölgedeki toplum merkezi sayısının 120'ye çıkarılması (50.000 nüfus başına bir toplum merkezi düşecek ve her toplum merkezinde 5 sosyal hizmet görevlisi çalışacak şekilde) hedeflenmelidir.
- Her toplum merkezinin bulunduğu bölgede, yaklaşık 50 kişi (kısa dönem kurslardan

geçtikten sonra) için şu tür sosyal hizmetler karşılığı gelir desteği programları uygulanmasını öneriyoruz: çocuk ve yaşlı odaklı faaliyetler düzenlenmesi; özellikle yoksul mahallelerin fiziksel olarak iyileştirilmesi ve binaların tamiratına yönelik işler; gençlik klüpleri (tiyatro, spor, müzik, vs).

- Sosyal Hizmet görevlisi olarak çalışacak kişilerin eğitimi Hacettepe Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu'nun da danışmanlığıyla bölge üniversitelerinde 2 ve 4 yıllık programlar açılarak sağlanabilir.

• *Belediye Odaklı Projeler*

- Belediyeler tarafından açılan aşevleri yoksullukla mücadelede önemli ve başarılı bir mekanizma olarak düşünülebilir. Ancak bölge belediyeleri, yeterli sayıda aşevi açacak maddi kaynağa sahip değildir.
- Bu program çerçevesinde, bölgede 10.000'den fazla nüfusu olan yerleşim birimlerinin belediyelerine, günde 1000 kişi için yemek hazırlayacak ve programa katılan personel tarafından işletilecek şekilde aşevleri açılması için kaynak aktarılmasını öneriyoruz.
- Bu durumda bölgede 250 aşevi açılmasını ve bu aşevlerinde 3000 kişinin sosyal hizmet karşılığı gelir aktarımı çerçevesinde istihdam edilmesini öngörüyoruz.
- Ayrıca bu aşevlerinin genel yemek dağıtımının yanı sıra 2. bölümde öngördüğümüz üzere okullara, toplum merkezlerine ve çeşitli kamu kurumlarına yemek sağlamaları söz konusu olabilir.
- Yerel yönetimlere sağlanacak ek fonlar yoluyla, belediyelerin sosyal hizmet alanındaki faaliyetlerini, yerel koşulları göz önünde bulundurarak, öngördükleri şekilde çeşitlendirilmeleri mümkün olabilir.

• *Okul Odaklı Projeler*

- Bölgede yaklaşık 11.000 okul bulunmaktadır. Bunların, çok az öğrenciye sahip olanları dışında, her birinde müzik, tiyatro, fotoğraf, marangozluk, vs. gibi müfredat dışı

faaliyetlerin örgütlenmesi amacıyla, ikişer kişinin program çerçevesinde eğitim görmesini ve istihdam edilmesini öneriyoruz.

- Böylece hem çocukların okula ilgisinin artması hem de özellikle öğretmenler mahalle sakinleri arasından seçilmesi durumunda, cemaat, veliler ve eğitim kurumları arasında şu anda mevcut olmayan ilişkilerin sağlanması beklenebilir.
- Okullarda görev alacak bu kişilerin ilgili meslek liseleri veya meslek yüksekokulları ile üniversite öğrencileri arasından (belki staj biçiminde) seçilmeleri de düşünülebilir.
- Ayrıca bu tür kişilerin 2. bölümde anlatıldığı gibi YİBO'lara büyük katkıda bulunacağı da öngörülmektedir.
- *Sağlık Ocağı Odaklı Projeler*
 - Sosyal hizmetler içinde son kategori olarak daha önce belirtilen, sağlık ocaklarına bağlı olarak çalışacak hemşire yardımcılarını sayılabilir.
 - Bu kişilerin özellikle sağlık ocağının bulunduğu bölgede yaşayan kişiler arasından seçilip, belirli bir eğitimden geçtikten sonra sağlık ocaklarına gelen kişilere yapılması gerekenleri kolaylaştırmak için bilgi vermeleri, dil problemi yaşadıklarında yardımcı olmaları, vs. beklenmektedir.
 - Bu kategori ile birlikte 2000 kişinin daha program çerçevesinde istihdam edilmesini öngörüyoruz.
- *İstihdama Yönelik Kurslar*
 - Son olarak da toplum merkezleri, yerel yönetimler ve STK'lar tarafından örgütlenen istihdam öncesi kısa dönem kurslara katılan kursiyerlere de, -AB-İŞKUR projelerinde olduğu gibi- kurslara devam ettikleri sürece istihdam edilenlere verilecek ücret kadar ödeme yapılmasını öneriyoruz.

Bu programlar vasıtasıyla toplam 31.000 kişiye istihdam sağlanması öngörülmektedir.

Sosyal Politika Alanında Önerilen Programlar İçin Tahmini Bütçe

• Sosyal Yardım

Halihazırda bölgede 3,9 milyon kişinin yeşil kartı bulunmaktadır, ancak yoksul sayısı 6 milyon civarındadır. Bu sebeple, ideal durumda, yeşil kart sisteminde daha önce belirtilen düzeltmeler yapılması halinde, yeşil kart sahibi sayısının 6 milyona çıkması gerekse de, bunun kısa dönemde gerçekleşmesi zor gözükmektedir. Bu sebeple aşağıdaki hesaplama kısa dönemde 5 milyon kişinin yeşil kart alacağı varsayılarak yapılmıştır. Bölgede yoksullar arasındaki ortalama hane halkı büyüklüğünün 7 olduğu düşünülürse, yaklaşık 700 bin hak sahibi hane olacaktır. Burada önerilen en yüksek sosyal yardım, 5 kişilik hane için 150 YTL olduğuna göre: $150 \text{ YTL} \times 12 \text{ ay} \times 700.000 = 1,26 \text{ milyar YTL/ yıl}$ (en yüksek). Yeşil kartın aşama aşama dağıtılacağı düşünülürse bu miktarın 1 ila 1,2 milyar YTL arasında gerçekleşeceği tahmin edilebilir.

• Sosyal Hizmet Karşılığı Gelir Aktarımı

31.000 kişiye sosyal hizmet karşılığı kişi başı aylık 200 YTL gelir aktarılacağı hesabından yola çıkarak: $200 \text{ YTL} \times 12 \text{ ay} \times 31.000 = 74.400.000 \text{ YTL/ yıl}$

• Aşevleri

Aşevleri tarafından hazırlanacak öğünlerin maliyeti: $250 \text{ aşevi} \times 1.000 \text{ öğün/gün} \times 300 \text{ gün} \times 1,3 \text{ YTL/öğün} \approx 100.000.000 \text{ YTL/ yıl}$

• Okullarda Verilecek Yemekler

Bölgede yaklaşık olarak 1,8 milyon ilk ve orta okul öğrencisi bulunmakta. 150 öğrenim günü hesabından yola çıkarak: $1.500.000 \text{ öğün} \times 150 \text{ gün} \times 1,3 \text{ YTL/öğün} \approx 300.000.000 \text{ YTL/ yıl}$

Bu rapordaki sosyal politika önerilerinin toplam maliyeti yaklaşık olarak, yıllık 1,7 ila 1,8 milyar YTL arası ya da 1,2 milyar ABD doları etmektedir. Türkiye'nin Gayri Safi Milli Hasıla'sınının 350

milyar doların üzerinde olduğu düşünülürse bölgedeki toplumsal ve politik hasarlar ile eşitsizlikleri gidermeye yönelik olarak önerilen sosyal politika paketi, GSMH'nin yaklaşık % 0,4'üne ve devlet bütçesinin % 1,6'sına denk gelmektedir.

GİRİŞ

Bölgeler arası eşitsizlik, Türkiye'nin başlıca sorunlarından bir tanesi olmaya devam etmektedir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ile Türkiye'nin diğer bölgeleri arasında akla gelebilecek hemen her konuda (üretim, gelir, insan kaynağı, sosyal altyapı, işsizlik ve yoksulluk) büyük farklar bulunmaktadır. Örneğin, Tablo 4.1'de görüleceği gibi projede yer alan 21 ilin tü-

mü,¹ DPT gelişmişlik endeksinin alt sıralarında yer almakta ve 16'sı endeksin son sıralarını paylaşmaktadır.

Son yıllarda her ne kadar çeşitli hükümetler, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin kalkınması için çeşitli politikalar uygulamış ve bölgesel eşitsizliği gidermek için değişik önlemler almaya çalışmış olsa da, bunların bölgedeki sorunlarla başa çıkmak ve bölgede kalkınmaya ivme kazandırmak konularında yetersiz kaldığı açıktır. Bu uygulamaların yetersiz kalmasında en önemli etkenler, bölgesel eşitsizliği gidermeye yönelik politikaların bütüncül bir bakış açısı içermemeleri, insan kaynaklarına yatırım yapmaya yönelik olmamaları ve en önemlisi de yoksul grupları güçlendirmeye yönelik olarak tasarlanmamalarıdır. Bunların yanı sıra, kalkınma için gerekli olan vatandaşlar arası ve vatandaş-devlet arası güven ortamının bölgede hala sağlanamamış olması ve güvensizliğin sürmesi de bölgeye yönelik politikaların başarısızlığa uğramasında önemli bir etken olmayı sürdürmektedir.

Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde uygulanan ve kalkınmayı sağlamaya yönelik politikalar çoğunlukla piyasa önderliğinde gerçekleşecek bir büyüme modelini benimsemektedirler. Bu tür bir modelin başarılı olmasının iş imkanları sağlayarak ve para akışını hızlandırarak bölgedeki yoksulluğu azaltacağı ve yaşam koşullarını iyileştireceği varsayılmaktadır. Ancak, bölgede şimdiye kadar yaşanan tecrübeden, yoksullukla mücadelede başarılı olunmadan, yaşam koşulları iyileştirilmeden ve bölgede sürdürülebilir bir güven ortamı sağlanmadan, büyüme politikalarının başarılı olamayacağı anlaşılmaktadır. Nüfusunun % 60'ı yoksulluk sınırının altında yaşayan ve altyapı hizmetleri son derece sınırlı olan bölgede, yaşanmış olan tahribat ile ekonomik ve sosyal dışlanmışlık da eklenince, şimdiye kadar uygulanmış olan yatırımları teşvik edici büyüme

TABLO 4.1: BÖLGE İLLERİNİN DPT GELİŞMİŞLİK SIRASINA GÖRE DİZİLİMİ (2003)

İLLER	DPT GELİŞMİŞLİK SIRASI
TUNCELİ	52
ERZİNCAN	58
ERZURUM	60
DİYARBAKIR	63
ADİYAMAN	65
BAYBURT	66
KARS	67
ŞANLIURFA	68
İĞDIR	69
BATMAN	70
GÜMÜŞHANE	71
MARDİN	72
SİİRT	73
ARDAHAN	74
VAN	75
BİNGÖL	76
HAKKARİ	77
ŞIRNAK	78
BİTLİS	79
AĞRI	80
MUŞ	81
Kaynak: DPT	

1 Elazığ, Gaziantep, Kilis ve Malatya illeri birçok açıdan bölge illerinden farklı özellikler göstermesi sebebiyle ve DPT gelişmişlik endeksinde sırasıyla 36, 20, 41 ve 54. sıralarda yer aldıklarından ötürü çalışmanın kapsamına alınmamıştır. Öte yandan Bayburt ve Gümüşhane, yoksulluğun yoğun olarak yaşandığı iller olmasından, bölgeye benzer özellikler taşımasından ve bölgeye yakınlığından dolayı, çalışmanın kapsamına alınmıştır.

modellerinin uygulanmasının zorluğu ortadadır. Bölgenin, mevcut üretim ve ticaret ağlarının dışında kalması; pazarlama ve taşımanın pahalılığı ve altyapı eksikliği sebebiyle teşvik kredileri, özel sektörün bölgede liderlik üstlenmesi hedefine ve bölgeye sermaye aktarımı odağına ulaşmakta yetersiz kalmıştır. Güncel koşullar altında, bölgeye değil dışarıdan sermaye gelmesi, varolan sermayenin bölgede tutulması bile oldukça zor gözükmektedir. Küçük çaplı işletmelerin ve bireysel girişimciliğin desteklenmesi çerçevesinde, Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında yer alan Yerel Girişimler Bileşeni ve bu yöntemle küçük işletmelere mikro-kredi verilmesi de, yukarıda saydığımız sebeplerle bölgede gelir artışının sağlanmasında rol oynayamamıştır. Proje yararlananların büyük çoğunluğu, bölgenin, pazar ağları dışında kalması ve alım gücünün zayıflığı sebebiyle başarısız olmuştur.

Kısacası, yoksulluk devam ettiği ve bölgeye ciddi hacimde satın alma gücü sağlanmadığı sürece, özel teşebbüsün ve girişimciliğin canlandırılması aracılığıyla, bölgesel kalkınmanın sağlanacağını düşünmek gerçekçi bir bakış açısı olmayacaktır. Ayrıca değişen dünya ekonomisinin Türkiye'deki yansımalarının istihdamın azalması yönünde olduğu da açıktır ve kısa dönemde bölgede istihdam yoluyla kalkınma beklemek olası görünmemektedir. Adıyaman gibi tekstil atölyelerinin yoğun olduğu şehirlerde dahi iş olanakları son derece kısıtlı kalmaktadır. İstihdamın kısıtlı olması ücretleri düşürmekte ve birçok insanın, çalışmasına rağmen, sosyal güvenceye sahip olmaksızın, yoksulluk sınırının altında yaşamasını engelleyememektedir.

Bölgede yoksulluk dışında, kalkınmanın önündeki en büyük engel düşük yoğunluklu çatışma ortamının yaratmış olduğu güvensizlik ve yine çatışma kaynaklı göçtür. Bölgenin uzun yıllar boyunca topyekûn "olağanüstü hal" rejimi altında kalmış olmasının en önemli etkilerinden biri devlet ve halk arasında bir güvensizlik ortamının meydana gelmesidir. Bu, hem genel olarak vatandaşın devlete bakış açısını etkilemekte hem de özel olarak devlet memurları, yerel örgütler ve yönetimler ile halk arasında sorunlar yarat-

maktadır. Güvensizlik ortamının sürmesi, bölgede yaşayanların, uygulanan kalkınma projelerine katılımını kısıtlamakta ve genel olarak tüm kurumsal yapılara karşı şüphe duymalarına yol açmaktadır. Devlet memurlarının halka duydıkları güvensizlik nedeniyle, yerel esnafı ilişkileri kurmadıkları ve büyük alışveriş merkezleri dışında para harcamadıkları, çalışmamız sırasında hem memurlar hem halk tarafından dile getirilmiş ve bu tutumun ekonomiyi olumsuz etkilediği anlatılmıştır. Bölgede fark yaratabilecek nitelikli elemanların ve yerel sermayenin bölgeden kaçmasının altında yatan yoksulluk dışındaki en önemli sebeplerinden biri, karşılıklı güvensizliğin yarattığı bu tür olgulardır.

Yapılan araştırmada ayrıca, yaşanmış çatışma ortamının halkın kendi arasında da güvensizlik ortamı yaratma potansiyeli taşıdığı gözlemlenmiştir. Bir yandan siyasi farklılıklar, bir yandan göçün oluşturduğu karmaşık nüfus yapısı, bölgede tedirginlik yaratmakta ve siyaset veya cemaatçilik dışında aidiyet kurma biçimlerinin önü tıkanmaktadır.

Araştırmamız sırasında bu güvensizlik ortamının yukarıdan yapılacak müdahalelerle bir anda ortadan kalkmasının mümkün olamayacağı kanısına vardık. Bunun yerine, vatandaşlarla devlet memurlarının bir araya geleceği ve bölgede alışlagelmiş siyaset alanının genişletilip sivilleştirildiği bir ortamın hayata geçirilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Bu ise ancak, devlet kurumları, yerel yönetimler, STK'lar ve vatandaşların, somut problemlerini çözmek adına bir arada çalışacakları çok çeşitli sosyal politika alanlarının hayata geçirilmesiyle mümkün olacaktır. Sosyal politika, aynı zamanda bölgesel kalkınmayı mümkün kılacak asgari şartların oluşturulması ve bölgede yeni üretici ve yaratıcı dinamiklerin ortaya çıkmasında da önemli bir araç olacaktır. Ayrıca sosyal politika alanının genişletilmesi, devletin bölgeye bütüncül, hızlı ve etkin bir şekilde müdahale edebilmesi ve kaynak aktarabilmesi için gerekli kapasitenin de inşa edilmesine katkıda bulunacaktır. Ancak bu tür bir aktarım sayesinde, mevcut yoksulluğa karşı mücadele etmek; bölgenin kendi dinamiklerini oluşturması

ve insan kaynaklarının güçlenmesi için sosyal ve ekonomik bir altyapı sağlamak ve çatışma ortamının yaratmış olduğu tahribatı onarmak mümkün olabilecektir.

Sosyal politika, devletin vatandaşlarına olan sorumluluğunu ve görevlerini yerine getirmesi için kullanılan bir mekanizma olarak tanımlanabilir ve amacı bilhassa dezavantajlı durumda olan kişilere fırsat eşitliği sağlamaktır. Sağlık, eğitim ve diğer sosyal, kültürel ve ekonomik altyapılar ile sosyal güvenlik gibi araçlar vasıtasıyla insan kaynağını artırmaya yönelik etkinlikler dışında; yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede yönelik sosyal yardım politikaları, son yıllarda birçok ülkede sosyal politika alanında önemli rol oynamaktadır. Ancak sosyal politika alanı, sadece vatandaşların belirli gereksinimlerini karşılamakla kalmaz. Sosyal politika, aynı zamanda vatandaşlarla devletin ilişkilerini düzenleyen ve dolayısıyla vatandaş, devlet, cemaat, halk gibi kavramların da içini dolduran bir pratikler bütünü olarak işlev görür. Bu anlamda sosyal politikanın bölgede üstleneceği rol sadece gelir dağılımını düzeltmekten ibaret olmayıp, özel sektörün ve piyasanın bölgede etkinlik sağlamanın önündeki engelleri (örneğin güvensizlik, insan kaynağı ve alım gücü eksikliği ya da bölgenin genel olarak yaşanılmaz olarak algılanması gibi) ortadan kaldırma potansiyelini de içinde barındırmaktadır. Sosyal politika kapsamının genişletilmesi ile, kurumsal ilişkilere dahil edilen vatandaşların bilgi ve becerisi artar; yerel taleplerin gelişmesi mümkün olur; birbiriyle çatışma içinde olan gruplar ortak hareket etmeye başlar; devlet tarafından dışlanmışlık hissi azalır ve böylece bölgede dinamizm yaratılabilir. Bu noktada şunu vurgulamak gerekir ki yeşil kart, köye dönüş tazminatı ya da Şartlı Nakit Transferi gibi birbirinden çok farklı ve birçok eksikliği olan uygulamalar bile bölgede talep edebilen, devleti biçimlendiren, kurumsal becerisi artmış ve bu sayede başka kurumları da (STK'lar, İŞKUR, SRAP Yerel Girişimler Bileşeni ya da GİDEM gibi) kullanan grupların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu da devlet-vatandaş ilişkilerinin böylesine yıpranmış olduğu ve kalkınmanın önünde engel oluşturduğu, varolan aidiyetlerin

kökten tahribata uğratıldığı bölgede çok önemlidir ve yeni aidiyet, toplumsal bütünleşme mekanizmalarını mümkün kılmaktadır. Bu raporda, bu tür onarıcı etkilerinin yaygınlaşması yoluyla, sosyal politikanın bölgede birbirini besleyen, belki ufak ölçekte ama yaygın, maddi ve insani yatırım girişimleri gerçekleştirecek yerel aktörlerin ortaya çıkmasını kolaylaştıracağı iddia edilmektedir.

Ancak, tüm bunlar sosyal politikanın yan ürünleridir. Sosyal politikanın kısa dönemde etkisi, bölgede temel sosyal haklara ulaşımın gerçekleşmesi, refah seviyesinin artması, asgari gelirin sağlanması ve alım gücünün çoğalması olmalıdır. Tüm bu şartlar yerine getirilmediği sürece bölgede kalkınmanın gerçekleşmesi beklenemez.

Bölgede Yoksulluk

Her ne kadar mevcut istatistiki veriler bölgede yoksulluğun boyutları üzerine detaylı analizler yapmaya el vermese de çeşitli temel göstergeler ve yapılan saha araştırması, bölge illerinde yoksulluğun, Türkiye geneline göre çok daha yoğun bir şekilde yaşandığını ve bölgede yaşam koşullarının diğer bölgelere kıyasla çok daha zor olduğunu göstermektedir. Bu çıkarım, raporun ilerdeki bölümlerinde anlatılacağı gibi, bölgede yeşil kart sahibi olanların ve Şartlı Nakit Transferleri'nden yararlananların nüfusa oranının, Türkiye geneline göre çok daha yüksek olmasıyla da desteklenmektedir.

Tablo 4.2 ve Tablo 4.3'teki karşılaştırmalar, Türkiye'nin diğer bölgeleri ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri arasında ne denli büyük gelir farklılıkları olduğunu açıkça göstermektedir. Çekim merkezi olan, GAP çerçevesinde verimli tarım yapılabilen veya sınır ticaretinin canlı olduğu birkaç il dışında, bölge illerinin büyük çoğunluğu, kişi başına Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (KBGSYİH)'nin Türkiye ortalamasına oranı açısından, Türkiye'deki diğer tüm illerin gerisinde kalmaktadır. Tablo 4.2'de de görüldüğü üzere, proje kapsamında seçilen illerin ortalama KBGSYİH'si, Türkiye ortalamasının neredeyse 1/3'üne denk gelmektedir. Daha vahim olan ise

TABLO 4.2: BÖLGELERİN KBGSYİH'LERİNİN TÜRKİYE ORTALAMASINA ORANI (%)

BÖLGELER	1990	2000
AKDENİZ	98,92	91,31
EGE	122,64	126,88
İÇ ANADOLU	91,93	93,78
KARADENİZ	59,95	72,79
MARMARA	151,28	148,89
GDDA - PROJE BÖLGESİ	41,41	36,09

Kaynak: DİE (GSYİH ve nüfus istatistikleri kullanılarak hesaplanmıştır)

1990 ile 2000 yılları arasında bölgede, KBGSYİH'nin görel olarak azalmasıdır. Buna göre, bölgedeki gelir dağılımının Türkiye geneline benzediği varsayımından ve Dünya Bankası'nın yoksulluk (complete poverty) tanımından yola çıkarak, iyimser bir tahminle, çalışma kapasındaki illerde yaşayan nüfusun % 60'ının yoksulluk sınırının altında yer aldığı söylenebilir (DİE, Dünya Bankası, 2004).

Dünya Bankası'nın son yıllardaki raporlarında özellikle belirtilen bir husus, yoksulluğun büyümeyi imkansız kılan koşullar oluşturduğu, bu nedenle de büyümeye öncelik vererek istihdamı geliştirip, gelir dağılımını ve yoksulluğu gidermeyi beklemenin gerçekçi olmadığıdır. Bu nedenle de büyüme sağlamak için, öncelikle yoksulluğu giderici politikalar en gerekli şart olarak savunulmaktadır.

Yukarıda çerçevesi çizilmiş olan yoksulluk ve bu yoksulluğun bölgeler arası eşitsizliği günbegün

TABLO 4.3: KBGSYİH'LERİNİN TÜRKİYE ORTALAMASINA ORANINA GÖRE İLLERİN SIRLANIŞI

SIRA	İL	%	SIRA	İL	%	SIRA	İL	%	SIRA	İL	%
1	KOCAELİ	249	21	SAKARYA	103	41	KONYA	68	61	AKSARAY	47
2	YALOVA	211	22	KİLİS	98	42	AMASYA	65	62	ADYAMAN	45
3	KARABÜK	196	23	ANTALYA	98	43	ISPARTA	63	63	SİİRT	43
4	BOLU	180	24	NEVŞEHİR	98	44	ELAZIĞ	63	64	YOZGAT	42
5	BİLECİK	168	25	BALIKESİR	95	45	MALATYA	63	65	MARDİN	41
6	KIRKLARELİ	160	26	KARAMAN	93	46	DÜZCE	63	66	ERZİNCAN	40
7	İZMİR	152	27	BURDUR	92	47	KİRŞEHİR	62	67	GÜMÜŞHANE	39
8	MUĞLA	151	28	KIRIKKALE	92	48	K.MARAŞ	62	68	BARTIN	38
9	İSTANBUL	150	29	ZONGULDAK	91	49	SİNOP	59	69	TUNCELİ	36
10	MANİSA	148	30	ARTVİN	88	50	AFYON	58	70	ERZURUM	35
11	TEKİRDAĞ	144	31	HATAY	87	51	TOKAT	56	71	BAYBURT	34
12	BURSA	136	32	ÇORUM	83	52	SİVAS	56	72	KARS	32
13	ANKARA	136	33	SAMSUN	82	53	TRABZON	54	73	İĞDIR	31
14	ÇANAKKALE	125	34	GAZİANTEP	77	54	GİRESUN	52	74	VAN	29
15	DENİZLİ	123	35	NİĞDE	77	55	ÇANKIRI	51	75	BİNGÖL	26
16	ESKİŞEHİR	115	36	KASTAMONU	76	56	DİYARBAKIR	50	76	ARDAHAN	25
17	ADANA	110	37	KÜTAHYA	75	57	ŞANLIURFA	50	77	BİTLİS	21
18	AYDIN	108	38	KAYSERİ	75	58	ORDU	49	78	MUŞ	20
19	EDİRNE	107	39	RİZE	73	59	OSMANIYE	47	79	AĞRI	20
20	MERSİN	106	40	UŞAK	71	60	BATMAN	47	80	ŞIRNAK	19
									81	HAKKARİ	18

Kaynak: DİE (GSYİH ve nüfus istatistikleri kullanılarak hesaplanmıştır)

artırması göz önüne alındığında, bölgesel eşitsizliğin azaltılması için uygulanacak politikaların ne denli kapsamlı olması ve ne denli acil bir şekilde uygulamaya geçmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bölgenin şu an için en önemli sorunu, yoksulluğun bir kısır döngü haline gelmesidir. Raporun ilerdeki kısımlarında anlatılacağı gibi, yoksulluğun bölgede bir kısır döngü haline gelmesinin altında yatan sebep, öncelikle sosyal altyapının yetersizliğidir. Bunun ötesinde yoksulluk, bölgede harcama ve tüketim yapılmasını engellemekte, sermayenin de kısıtlı olması sebebiyle özel sektörün canlanmasına engel olmaktadır. Öte yandan, gene bölgedeki yoksulluk ve güvensizlik ile kurumsal tecrübe, beceri ve bilgi eksikliği, burada yaşayanların risk almaktan ve girişimcilikten kaçınmalarına sebep olmaktadır. Bölgede yapılan mülakatlarda, birçok alanda kurumsal devamlılık sağlanamadığı ve devlet hizmetleri yetersiz kaldığı için, insanların geleceğine güven duymadıkları görülmüştür. Birçok yoksul mahallede kadınlar günlerinin tamamını sağlık ocağı, eğitim kurumları veya sosyal yardımlaşma vakıflarından hizmet almak için kuyruklarda bekleyerek geçirirken; erkeklerin ise vakitlerini işçi pazarlarında geçirdikleri, kimi zaman şehrin merkezinde olan bu yerlere gitmek için bile yol paralarının olmadığı görülmüştür. Bölgeye çok ciddi bir öncelik tanınmadığı sürece bu sorunların çözülmesi mümkün olmayacaktır. Tüm bu sebeplerle bu raporda sunulacak öneriler geleneksel bir kalkınma planı olarak değil, bölgede herhangi bir kalkınma politikasının uygulanabilir olması için ön koşulların oluşturulmasına dair bir acil eylem planı olarak algılanmalıdır. Ayrıca uygulanmasını önereceğimiz sosyal politikaların başarısı, tüm devlet kurumlarının bölgesel eşitsizliğe sebep olan faktörleri geniş bir bakış açısından değerlendirmesine ve öngörülen önlem paketini benimsemesine bağlıdır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Sosyal Politikalar raporu, üç ilde (Adıyaman, Diyarbakır ve Van) gerçekleştirmiş olduğumuz saha çalışmasına ve bu saha çalışmasında gerek üst, gerekse alt düzey devlet ve STK görevlileri ile yapılan görüşmelere, bu illerin yoksul mahallele-

rinde yaşayanlarla toplu ve bire bir gerçekleştirilen mülakatlara dayanmaktadır. Ayrıca saha çalışması, İstanbul'da yapılan ve bölgenin farklı illerinden gelen (Adıyaman, Ardahan, Diyarbakır, Ergani, Bitlis, Kars, Mardin, Şırnak, Van) çeşitli gençler, öğretmenler, ÇATOM ve toplum merkezi çalışanlarıyla yapılan odak grup çalışmaları ve toplantılarla da desteklenmiştir. Yapılan saha çalışması ve toplantılarda, hem bölgenin temel sorunları hakkında bilgi toplanmış hem de bölgede uygulanması olası politikalar tartışılmıştır. Raporda öneriler dört ana başlık altında toplanmaktadır. Bunlar “eğitim”, “sağlık”, “yoksullara gelir aktarımı” ve “sosyal hizmetler karşılığı gelir aktarımı” başlıklarıdır.

“Eğitim” bölümünde, bölgedeki altyapı değerlendirilmekte ve bu altyapının geliştirilmesi için bazı somut öneriler oluşturulmaktadır. Burada dikkat çekilmesi gereken, bölgede ilköğretimdeki okullaşma oranının, Türkiye'nin örneğin Karadeniz Bölgesi'nden çok daha az olmadığı, ancak bölgeler arası farkın ortaöğretim düzeyinde dikkat çekici rakamlara ulaştığıdır. Okullaşmanın önündeki en önemli engel, kamuoyunda yaygın olarak inanılan aksine, kültürel değil, yoksul çocuklara yönelik politikaların çeşitlenmemesi ve etkin olmamasıdır. Bölgede ilköğretim düzeyinde yoksul çocukları okullandırmaya yönelik projeler, tüm eksiklerine rağmen bazı önemli adımlar atabilmiş, ancak lise düzeyinde henüz herhangi bir başarı sağlanamamıştır. Liselerin sayısının çok az olmasının yanı sıra, yoksul çocukların bunlara devam etmesini sağlayıcı politikalar da hayata geçirilememiştir. Önerilerimiz, hem ilköğretim hem ortaöğretim seviyelerinde bu tür politikaların ne şekilde çeşitlenebileceği ve okulların nasıl canlı ve mahalleye entegre birer sosyal politika kurumu olabileceği ile ilgilidir. Ayrıca, bölgedeki dışlanmışlık ve geri kalmışlık duygusunun azaltılması ve aynı zamanda eğitime dair güvenin yaratılması için bölgede yaygın eğitim dışında kaliteli ve bölge potansiyeline uygun, Türkiye'de örnek teşkil edebilecek birkaç okulun da açılması da gereklidir.

“Sağlık” bölümünde, bölgedeki sağlık alanındaki eksiklikler değerlendirilmektedir. Bölgede,

sağlık ocakları tüm eksikliklerine rağmen iyi çalışan birer sosyal politika kurumu olmaya devam etmektedir. Ancak ikinci basamak sağlık kuruluşları son derece yetersiz kalmaktadır. Bölgede ikinci basamakta hem hastane hem personel hem de teçhizat açığı çok fazladır. Tüm bunların ötesinde bölgenin en önemli sorunu yeşil kartın yaygınlığına rağmen, halihazırda nüfusun % 30'unun sosyal güvenlik kapsamı dışında kalmasıdır. Sağlık alanının bireylerin güvenlik duygularını en fazla etkileyen alan olduğu düşünülür ve işgücüne katılımlarında ve üretken olmalarındaki temel rolü göz önüne alınırsa, bu alanda yapılacak her türlü kapsam ve kalite artırıcı reformun ne denli önemli olduğu anlaşılacaktır. Bu sebeple, raporun bu bölümünde, hayata geçirilmesi planlanan Genel Sağlık Sigortası (GSS)'nin bilhassa prime dayalı ödeme şekli, bölgedeki olası etkileri açısından değerlendirilecek ve konuyla ilgili bazı öneriler yapılacaktır.

Raporun üçüncü bölümünde, yoksulluğu gidermede dünyada gittikçe daha önemli bir rol oynayan “doğrudan gelir transferleri” konusu ele alınacak ve dünyadaki başarılı örnekler ışığında Türkiye’de de başlamış olan Şartlı Nakit Transferi programı değerlendirilecektir. Şartlı Nakit Transferi’ne hak kazanan nüfusun bölgenin genel nüfusuna oranı, diğer bölgelerdeki oranlarla karşılaştırıldığında oldukça yüksek olmasına rağmen, kapsamı ve miktarı henüz çok dardır. Oysa bu tür gelir aktarımlarının etkisi, bölgede alım gücünü yükselterek büyük bir çarpan etkisi yaratmak ve aynı zamanda insanların asgari ihtiyaçlarını gidererek, güvenlerini ve kurumsal bilgi ve becerilerini artırarak hareketlenmelerini sağlamak olmalıdır. Bölgede halihazırda birçok haneye hiçbir gelir akışı olmamakta ve bu durum, yoksul kişilerin diğer hizmetlerden yararlanmalarını da engellemektedir. Önerimiz, bölgede yaşama şartı karşılığında verilecek, kapsamı geniş ve miktarı hane halkı sayısına bağlı olarak, aileleri mutlak yoksulluk seviyesinin üstüne çıkaracak bir gelir aktarımı programının hayata geçirilmesidir. Bu program çekim merkezi olan şehirlerde kısa dönem için, nüfusu az olan ve ekonomik kalkınma beklenmeyen yerlerde ise uzun dönem için uygulanmalıdır.

Raporun son bölümünde ise, gene çok önemli bir sosyal politika alanı olan “sosyal hizmetler” tartışılacaktır. Şu an için bölgede bilhassa toplumsal dayanışmayı ve bütünlüşmeyi artıracak türde sosyal hizmetlere büyük ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak bu alan henüz ne devlet ne de özel sektör tarafından doldurulmaktadır. Dünyada ve Türkiye’nin İstanbul gibi büyük şehirlerinde görüldüğü üzere, toplum merkezleri bu tür hizmetlerin örgütlenmesinde başarılı bir örnek oluşturmaktadır. Bu sebeple bölgedeki toplum merkezi sayısının artırılması ve bölge üniversitelerinde açılacak programlarla bu merkezlere personel sağlanması önemli bir adım olacaktır. Ayrıca, bu kurumlar bölgede sosyal entegrasyon için birçok program geliştirmiş olan Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi gibi belediyelerle ya da sağlık ocakları gibi uzun bir tarihe dayanan ve kurumsal deneyim biriktirmiş birimlerle iş birliği halinde olmalı ve ortak hareket etmelidir. Bunun yanı sıra, yoksulluğun bu denli yoğun olduğu bölgede, yerel aktörlerin sosyal hizmetler alanına katılımı gerçekleşmediği, sosyal hizmetler programı aynı zamanda gelir getiren ve yoksulluğa somut çözümler sunan faaliyetlerle birleşmediği takdirde başarılı olamaz. Dünyada benzer örnekler ışığında önerimiz, bölgede sosyal hizmet karşılığı gelir aktarımını sağlayacak geniş bir programın uygulanmaya başlamasıdır.

Özetle, bölgenin kalkınmasında sosyal politika araçlarının özellikle üç sorun alanında önemli bir rol oynaması beklenmektedir. Birincisi, bölgenin nüfusunun büyük bir çoğunluğu yoksul olduğu için ihtiyaçlarını piyasa aracılığı ile karşılayamamaktadır. Dolayısıyla bu yoksul kesimin temel gereksinimlerinin karşılanmasında devletin müdahalesi elzemdir. Dünyadaki benzer örnekler, böyle durumlarda eğitim ve sağlık gibi devlet tarafından sosyal hak olarak tanımlanmış alanların iyileştirilmesinin ve erişilebilirliğinin sağlanmasının dışında, devlet kurumlarının bölgedeki yoksul nüfusa doğrudan gelir transferi aracılığı ile destek olması gerektiğini göstermiştir. Bu tür transferler, sadece yoksulların temel gereksinimlerini karşılamakla kalmayacağı gibi, aynı zamanda bir çarpan etkisi yara-

tarak bölgenin ekonomisine de canlılık getirecektir. Aksi takdirde yoksulluğun ve yoksulluğu yaratan şartların kuşaklar arası aktarımının engellenmesi mümkün olamayacaktır.

İkincisi, sosyal politika araçları, dünyada diğer ülkelerde de görüldüğü gibi, sadece ekonomik alanda değil kültürel, sosyal alanlarda ve politika alanında da hedef aldıkları kitlelerin kapasitelerini geliştirmekte ve uyguladıkları bölgelerde insan kaynağını çoğaltmaktadırlar. Örneğin, doğrudan gelir yardımının ailelere sağladığı asgari güvence, insanların evden çıkıp iş aramalarından, kendileri için başka olanaklar yaratmalarına kadar birçok konuda etkin, sorun çözücü ve kurumsal deneyimi olan vatandaşlar haline gelmelerini sağlayabilmektedir. Öte yandan kişilerin çevreleriyle olan ilişkileri ve buldukları yere olan aidiyetleri, sosyal hizmet alanlarına katıldıkları ölçüde gelişmektedir.

Son olarak sosyal politika araçları, kurumlarla vatandaşlar arasındaki ilişkiyi güçlendirerek, vatandaşların hak ve taleplerini demokratik yollarla ifade etmelerini mümkün kılma potansiyelini de taşımaktadır. Bu kurumlar, hedef aldıkları kitlelerin, vatandaşlıklarını gerçekleştirdikleri ve deneyimledikleri yerler haline geldikleri ölçüde, bölgede gerçek ve kalıcı bir güven ortamının ortaya çıkmasını mümkün kılacaklardır. Bu kurumların bazılarında (örneğin, toplum merkezleri, belediyeler gibi) yoksul kesimin katılım ve temsiliyetinin kanallarının açılması da bütüncül bir kalkınma yaklaşımında, vatandaşın kendisini aktif hale getirmesini sağlayarak, yukarıda saydığımız tüm etkileri pekiştirecektir.

EĞİTİM

Eğitim birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de devletin vatandaşlarına sağladığı en önemli sosyal haklardan bir tanesidir. Bir sosyal politika aracı olarak düşünüldüğünde, eğitimin en önemli amacı “yoksulluğun” kuşaktan kuşağa aktarılma sürecine müdahale edebilmek için tüm öğrencilerin olanaklarının eşitlenmesinin sağlanmasıdır. Ancak aynı zamanda eğitim alanı, eğitime erişebilirlik, eğitimin kalitesi ve et-

kinliği açısından değerlendirildiğinde, toplumda varolan eşitsizliklerin en görünür hale geldiği alanlardan biri olarak da karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Türkiye’de yapılan çalışmalar altyapı eşitsizlikleri, öğretmenlere sağlanan hayat kalitesindeki farklılıklar ve aile-okul ilişkilerindeki kimi sorunların, özellikle yoksul kesimlerin eğitime erişebilirliğini ve aldıkları eğitimin kalitesini olumsuz yönde etkilediğini göstermiştir. Ayrıca yoksul ailelerin, kısıtlı bütçeleri üzerinden yaptıkları gelir-gider hesapları sonucunda, çocuklarını okula göndermek yerine çalışmaya yöneltmeye karar vermeleri de eğitim alanının sosyal politika çerçevesinde öngörülen amacına ulaşmasının önündeki en önemli engellerdendir. Çalışmanın bu bölümünde, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da eğitim sisteminin işleyişi, ilk bölümde bahsettiğimiz sosyal politika amaçları açısından değerlendirilecek ve eğitimin bölgede daha etkin bir rol oynaması için gerekli görülen önlemler belirtilecektir.

Türkiye’deki yaygın görüş, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yaşayan insanların sosyo-kültürel sebeplerle çocuklarını ve bilhassa kızlarını okula göndermediği yönündedir. Ancak bizim araştırmamız bu tür önyargıların doğru olmadığını, dolayısıyla kültürü dönüştürmeye yönelik projelerin hedeflerini yanlış seçtikleri için başarılı olamadığını göstermiştir. Her şeyden önce bölgede devlete genel olarak duyulan güven eksikliği eğitim alanında da kendini göstermektedir ve bu tür kültürel dönüşüm projeleri bir yandan bu güvensizliği ve yabancılaşmayı artırırken, bir yandan da vatandaşların açıkça ortaya koyduğu somut sorunların üstünü örtmektedir. Araştırmamızda ortaya çıkan en önemli sonuç, devletin bölgede eğitim harcamalarını artırması; okul, yurt ve lojman gibi altyapı yatırımlarını çoğaltması gerekliliğidir. Bunun yanı sıra, halihazırda yoksul grupları hedefleyen ve okullaştırma alanında uygulanan politikalar çeşitlendirilmeli ve belli sorunsallar çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir. Bir diğer deyişle, bölgede öğrencilerin mali yükünü ailelerin üstünden almaya yönelik politikalar derinleştirilmelidir. Ayrıca, yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermesini teşvik eden her türlü önlemin böl-

gede yeni iktidar alanları açtığı ve bu yöntemlerden rant sağlayan çeşitli aktörleri ortaya çıkardığı unutulmamalı ve bu tür alanların halkın katılımını da destekleyecek şekilde denetlenmesi sağlanmalıdır. Son olarak, bölgede yoksulluk, dışlanmışlık ve çatışma ortamından kaynaklanan umutsuzluk havası da eğitimin bir işe yaramadığı görüşünü pekiştirmekte; Doğu ve Güneydoğu Anadolu insanının kamuoyuna sürekli olarak “eğitimsiz” ve “cahil” olarak yansıtılması, dışlanmışlık hissini daha da artırmaktadır. Bu sebeple bölgede eğitimin yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmaların yanı sıra, bölgeyi belli konularda öncü kılacak ve bölgenin kamuoyundaki genel temsiliyetini dönüştürecek yeni ve yaratıcı projeler geliştirilmelidir. Çalışmanın diğer bölümlerinde de belirttiğimiz üzere bölgesel kalkınma ancak böyle bir çerçevede ve devlet-vatandaş ilişkileri temelden yenilenerek gerçekleşebilir.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde Okullaşma Durumu

Türkiye’de son yıllarda 8 yıllık zorunlu eğitime geçilmesi ile birlikte okullaşma oranlarında önemli ölçüde artış sağlanmıştır. Ancak, Türkiye nüfusunun genel eğitim durumunun, köy ve kentlere, cinsiyete, bölgelere ve eğitim sürelerine göre dağılımına bakıldığında, derin farklılıklar içermeye devam ettiği ve özellikle AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında eğitim alanında hala büyük gelişmeler sağlanması gerektiği de bir gerçektir. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri

için eğitim göstergeleri diğer bölgelere kıyasla oldukça düşüktür ve bölgede bu alanda çok daha büyük çaba harcanması gerekmektedir.

İlköğretim

Milli Eğitim Bakanlığı’nın 2004-2005 öğretim yılı verilerine göre, Türkiye genelinde resmi ve özel ilköğretim kurumu sayısı 35.580, açık ilköğretim dahil olmamak üzere, resmi ve özel ilköğretim kurumlarında okuyan öğrenci sayısı 10.298.546’dır. Bu öğrencilerin 5.440.068’i erkek, 4.858.578’i kız öğrencilerden oluşmaktadır. Bu verilere göre Türkiye genelindeki ilköğretim brüt okullaşma oranları toplamda % 95,8; erkeklerde % 99,6 ve kızlarda % 92 şeklindedir (Tablo 4.4). Bölgesel olarak okullaşma oranlarına bakıldığında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri sırasıyla % 85,6 ve % 93,2 ile Türkiye ortalamasının altında yer almaktadır (Tablo 4.5). Ayrıca, Türkiye genelinde bir derslik ve bir öğretmen başına ortalama 38 (şehirlerde 47 ve köylerde 25) öğrenci düşmekte iken Türkiye’nin en kalabalık sınıfları ortalama 53, şehirlerde 63, köylerde ise 41 öğrenci ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi’ndedir. Bu rakamların da ifade ettiği üzere bölgede ilköğretimde bir altyapı eksikliği olduğu açıktır.

Türkiye’de henüz öğrencilerin okula devamlılığı ve okul bırakma oranlarına dair sağlıklı veri toplanamamaktadır. Ancak saha çalışmalarımız sonucunda bölgede okula kayıtlı öğrencilerin birçoğunun devamsızlık yaptığı, bunun bilhassa tarım mevsiminde arttığı, yine öğrencilerin bü-

TABLO 4.4: İLKÖĞRETİMDE OKULLAŞMA ORANI VE ÖRGÜN EĞİTİMDEN YARARLANAMAYAN ÇOCUK SAYISI (2004 - 2005 ÖĞRETİM YILI)

GÖSTERGELER	TOPLAM	ERKEK	KIZ
ÇAĞ NÜFUSU (6-13 YAŞ GRUBU)	10.681.059	5.435.759	5.245.300
İLKÖĞRETİM ÖĞRENCİ SAYISI (ÖRGÜN)	10.298.546	5.440.068	4.858.578
İLKÖĞRETİM ÖĞRENCİ SAYISI (6 - 13 YAŞ)(1)	9.943.445	5.242.886	4.700.559
BRÜT OKULLAŞMA ORANI (%)	95,8	99,6	92,0
NET OKULLAŞMA ORANI (%)	92,3	95,9	88,8
İLKÖĞRETİMDEN YARARLANAMAYAN ÇOCUK SAYISI	737.614	193.473	544.741

Kaynak: MEB, Milli Eğitim Sayısal Verileri 2004-2005’ten hesaplanmıştır.

TABLO 4.5: İLKÖĞRETİMDE BÖLGELERE GÖRE OKULLAŞMA ORANI, DERSLİK VE ÖĞRETMEN BAŞINA DÜŞEN ÖĞRENCİ SAYILARI (2004 - 2005 ÖĞRETİM YILI) (%)

BÖLGELER	TOPLAM (%)	ERKEK (%)	KIZ (%)	TOPLAM	ÖĞRENCİ / DERSLİK ŞEHİR	KÖY	ÖĞRENCİ/ÖĞRETMEN
MARMARA BÖLGESİ	111,5	115,2	107,8	46	54	23	29
EGE BÖLGESİ	97,1	100,1	94,1	31	40	20	22
AKDENİZ BÖLGESİ	94,6	97,4	91,7	38	48	26	25
İÇ ANADOLU BÖLGESİ	89,0	91,3	86,7	34	41	21	23
KARADENİZ BÖLGESİ	84,3	86,5	82,0	27	35	19	22
DOĞU ANADOLU BÖLGESİ	85,6	92,4	78,0	37	45	31	28
GÜNEYDOĞU ANADOLU BÖLGESİ	93,2	100,3	85,5	53	63	41	35
TÜRKİYE	95,8	99,6	92,0	38	47	25	26

Kaynak: MEB, Milli Eğitim Sayısal Verileri 2004-2005'ten hesaplanmıştır.

yük bir bölümünün ise okula kayıtlı olmalarına rağmen hiç devam etmedikleri anlaşılmıştır. Dolayısıyla, bölgede okullaşma oranının gerçekte yukarıdaki tablodaki göstergelerin oldukça altında olduğunu varsaymak gerekmektedir. Bu durumun başlıca açıklaması 8 yıllık eğitimin zorunlu olması sebebiyle öğrencilerin okula kaydedilmeleri; ancak ailelerin çocuklarını okula göndermemeleridir. Aileler, çocuklarının iş gücü sayesinde kısa dönemdeki ihtiyaçların karşılanmasını, eğitimin uzun dönemde ve kesin de olmayan getirilerinin önüne koymaktadır. Bir diğer deyişle devletin zorunlu eğitim politikası ile ailelerin zorunlu ihtiyaçları arasında bir çatışma söz konusudur. Ailelerin zorunlu giderleri karşılanamadığı ölçüde bu çatışmanın giderilmesi de mümkün olamayacaktır.

Son birkaç yıldır, kızlara yönelik okullaşma kampanyaları ile birlikte birçok farklı politika yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermesini sağlamaya yönelmiştir. Bölgede bu politikalar önemli ölçüde bilinmekte ve bu tür kampanyalardan çok daha olumlu bir şekilde değerlendirilmektedir. Aşağıda bu politikalar ve sorunları değerlendirilecektir.

Taşınmalı Eğitim

Halihazırda Türkiye'de eğitimde fırsat eşitliğini sağlamak ve temel eğitimi Türkiye geneline yay-

mak için Taşınmalı ve Yatılı/Pansiyonlu İlköğretim Okulları uygulaması gerçekleştirilmektedir. Taşınmalı ilköğretim uygulamasına, 1989-1990 eğitim-öğretim yılında, okulu bulunmayan, nüfusu az ve dağınık yerleşim birimlerinde yaşayan ilköğretim çağındaki çocuklara eğitim olanağı sunmak ve birleştirilmiş sınıf uygulaması yapan okullarda eğitim gören öğrencilerin daha nitelikli eğitilmelerini sağlamak amacıyla başlanmıştır. Kesintisiz zorunlu temel eğitimin sekiz yıla çıkarılmasıyla, taşınmalı eğitim uygulaması giderek yaygınlaşmış; 2004-2005 eğitim-öğretim yılında bütün illeri kapsayacak şekilde 29.145 yerleşim biriminden 698.061 öğrencinin 6.337 merkez okula taşınması sağlanmıştır. 2003'ten itibaren taşınmalı eğitim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği bedellerinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Genel Müdürlüğü (SYDTGM) tarafından karşılanmasına karar verilmiştir. Öğrencilerin taşınma işlemleri ise ihale mevzuatına göre hizmetin satın alınması yoluyla devlet tarafından kaynaklandırılmaktadır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde, yerleşim birimlerinin dağınık olması sebebiyle, taşınmalı eğitim büyük önem taşımaktadır. Nitekim Türkiye genelinde taşınan öğrencilerin yaklaşık % 24'ü bu bölgelerde yaşamaktadır. Taşınmalı eğitim, bölgede her ne kadar bilhassa okulları

nüfus düşüklüğü sebebiyle kapanmış olan köylerdeki çocukların okula gitmesini sağlasa da beraberinde birçok sorun getirmektedir. Bu sorunların en önemlileri ihale alanındadır.

Bölgeden gelen gençler ve öğretmenler ile görüşmelerimiz sırasında taşınmalı eğitim ile ilgili başlıca eleştiri bu sistemin rant kapısı haline gelmesi ve güvensiz araçlarla yapılması olmuştur. Taşınmalı eğitimin ihalesini almak, iş olanaklarının kısıtlı olduğu bu bölgede haliyle çok önemli bir gelir kaynağı olarak ortaya çıkmıştır. Bu sebeple halkta ihalelere yolsuzluk karıştığı ve ihalelerin şiddetli kavgalara ve tehditlere sebep olduğu görüşü yaygındır. Vatandaşlar ihalelere güvenmedikleri gibi, taşımayı gerçekleştiren araçların çocukları için güvenli olduğuna da inanmamaktadır. Bu suçlamaların doğru olup olmaması bir yana, halkla devlet arasındaki güvenin sağlanması için ihale süreçlerinin şeffaflaşması ve daha da önemlisi ihale sonrası denetim mekanizmalarının oluşturulması şarttır. Örneğin, bölgede yapılan konuşmalarda, bazı aileler taşınmalı sistemi yürüten kişilerin devlet dışında kendilerinden de servis ücreti aldığını; aracı firmalarla minibüs sahiplerinin anlaşmazlıkları sonucunda taşımanın kesintiye uğradığını ve taşımacının aynı zamanda muhtar olması durumunda resmi ve ticari kimliklerin ortaklaşmasının köyde bir baskı unsuruna sebep olduğunu belirtmişlerdir. Bu hallerde şikayetlerin kime ulaştırılacağı ve nasıl algılanacağı konusunda önemli şüpheler olduğu da göze çarpmıştır. Bu sebeple varolan/oluşturulacak denetim mekanizmalarında şikayetlerin bildirileceği ve değerlendirileceği mercilerin kimler olduğu ve nasıl çalıştıkları açıkça belirlenmeli ve vatandaşlarla paylaşılmalıdır.

Okul müdürleriyle gerçekleştirdiğimiz mülakatlarda birçok öğrencinin, bulunduğu yerleşim yerinin okula uzaklığı göz önünde bulundurulduğunda, YİBO'lara gitmesi gerekirken muhtarların/minibüs sahiplerinin baskısıyla taşınmalıyı tercih ettiği ve bunun da öğrencilerin birden fazla okula kayıt olması gibi sorunlara yol açtığı ortaya çıkmış ve bu konulardaki düzenlemelerin ve işleyişin birbirleriyle uyumsuzluğunun bölge-

de devletin de ortak olduğu bir yasadışılık algısına yol açtığı saptanmıştır.

Son olarak, yaptığımız görüşmelerde öğretmenler, derslerde randıman alınamamasının en önemli sebeplerinden biri olarak öğrencilerin yetersiz beslenmesini hatta genellikle aç olmasını göstermişlerdir. Bu bağlamda öğretmenler mevcut taşınmalı eğitim kapsamındaki öğrencilere öğle yemeği verilmesi uygulamasıyla ilgili olarak, yemeğin kumanya tarzında ve çok yetersiz olmasını eleştirmişlerdir. Ayrıca bu uygulamanın, gittikleri okuldan uzakta yaşayan çocuklara yemek verilmesini sağlamakla birlikte, gecekondularda yaşayan yoksul çocukları göz ardı ettiği de belirtilmiştir.

Öte yandan 2000 yılından başlamak üzere taşınmalı eğitimin kapsamının daraltılması çabalarının arttığı görülmektedir. Milli Eğitim Bakanı Hüseyin Çelik'in sıkça ifade ettiği bir konu, taşınmalı eğitimin kademeli olarak kaldırılmasıdır. Bakanlık, taşınmalı eğitime her yıl büyük bir kaynak ayırmaktadır. Taşınmalı eğitim için yapılan harcamalar da öğrenci sayısının artmasına koşut olarak yükselmiştir. Taşınmalı eğitim tamamen kaldırılmasa dahi, öğretmenlerle yaptığımız konuşmalarda belirtilen, küçük yaşta çocuklar için taşınmalı eğitimin yorucu ve randıman düşürücü bir faktör olduğu görüşü ışığında, 1., 2. ve 3. sınıf öğrencilerinin kapsam dışında bırakılması, bu öğrencilerin kendi köylerinde eğitilmesi, bizim de desteklediğimiz bir projedir. Ancak bunun sağlanabilmesi için köye atanan öğretmenlerin yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve lojman sağlanması gereklidir. Bu bağlamda taşınmalı eğitimin kapsamının daraltılmasından elde edilecek gelir, köylerdeki okulların iyileştirilmesine harcanmalıdır.

Yaptığımız görüşmelerde, taşınmalı eğitim sözü konusu olduğunda, farklı illerin koşullarına göre farklı uygulamaların yapılmasının daha uygun olacağı görülmüştür. Örneğin, Kars ve Ardahan bölgelerinde birçok köyün nüfusunun düşüklüğü göz önüne alındığında, her köyde sadece 1-3. sınıfları kapsayacak dahi olsa, okul açılmasının anlamlı olmadığı anlaşılmış; öte yan-

dan taşınmalı eğitimin de hava şartları ve yolların kötülüğü sebebiyle en çok bu illerde bir sorun teşkil ettiği görülmüştür. Bu illerde, aşağıda sözünü edeceğimiz Yatılı İlköğretim Bölge Okullarının (YİBO) çeşitli iyileştirmeleri de içerecek şekilde sayısının artırılması uygun olacaktır. Van'da ise valilik hem ilkokul hem de ortaokulların içinde bulunacağı bir kampüs yapmayı ve taşınmalı eğitimi şehir merkezine yöneltecek şekilde genişletmeyi düşünmektedir. Oysa Van'da hem ilkokulların hem ortaöğretim okullarının bilhassa göçle birlikte yeni kurulmuş olan yerleşim birimlerinde bulunması önemlidir. Okulların buralarda kurulması, burada yaşayan halkın toplumsal entegrasyonu açısından bir araç olarak kullanılabilir. Diyarbakır'da ise taşınmalı sistem büyük köylerin fazla olması sebebiyle, ihale sorunları dışında oldukça iyi işlemekte, buna karşılık, aşağıda bahsedeceğimiz gibi tam tersine YİBO'ların giderek birer "ıslah evi"ne dönüşmeleri sorun yaratmaktadır. Diyarbakır gibi şehirleşme ve modernleşmenin en yoğun olduğu şehirlerde farklı hedef kitleler için farklı ihtiyaçlara cevap verecek kaliteli okulların yaratılması da desteklenmesi gereken bir projedir.

Yatılı/Pansiyonlu İlköğretim Uygulamaları

Taşınmalı eğitim, sadece en yakın okula uzaklığı 2-30 km arasında olan yerleşim birimlerinde uygulanmaktadır. 30 km'yi aşan mesafelerde ve iklim, ulaşım, güvenlik gibi nedenlerle taşınmalı eğitim yapılamayan köyler gruplaştırılmakta ve bunların içinden merkez olarak belirlenen bir köyde ilköğretim bölge okulları ve bunlara bağlı pansiyonlar (PİO – Pansiyonlu İlköğretim Okulu); gruplaştırmamanın mümkün olmadığı yerlerde ise Yatılı İlköğretim Bölge Okulları (YİBO) açılmaktadır. Bu okullarda okuyan çocukların yiyecek ve giyecek ihtiyaçları, ders kitapları, ders araç ve gereçleri ile aylık harçlıkları dahil olmak üzere her türlü giderleri devlet tarafından karşılanmaktadır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bu uygulama çok yaygın olup, Türkiye'deki YİBO'ların % 56'sı ve PİO'ların % 29'u bölgede bulunmaktadır.

Araştırmamız, YİBO ve PİO'larda gözlemlenen başlıca sorunun fiziki koşulların kötülüğü olduğunu göstermektedir. Bu husus ne yazık ki 2003

yılında Bingöl Çeltiksuyu YİBO'nun depremden dolayı çökmesi ve 84 öğrenci ve 1 öğretmenin ölmesi ile özellikle gündeme gelmiş ve YİBO'larda deprem tehlikesine karşı yeniden yapılandırma projeleri başlatılmıştır. Bu projeler bağlamında YİBO'ların gündeme gelmesi, YİBO'larda fiziki koşullar dışında sosyal yaşamın da sorunlarını ortaya çıkarmış ve Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği'nin yoğun kampanyaları sonucunda birçok STK ve özel kurum da (İLKİYAR-İlköğretim Okullarına Yardım Vakfı, Türk Eğitim Gönüllüleri Vakfı, Koç-Arçelik Eğitimde Gönül Birliği, Turkcell Gönüllüleri, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Depreme Dayanıklı Okul Projesi, Bilgi Üniversitesi Kağızman YİBO Projesi) bu okullarda yaşayan öğrenci ve öğretmenlerin sosyal ve psikolojik gelişimine katkıda bulunmak üzere sosyal faaliyet alanlarının geliştirilmesine yönelik çalışmalar yürütmeye başlamıştır. Aşağıda bu girişimlerin hedef aldığı sorunlar ve bu sorunların kaynakları ele alınacaktır.

YİBO ve PİO'lara başlayan öğrenciler 6-7 gibi çok erken yaşlarda ailelerinin yanından ayrılmaktadır. Bu öğrenciler öğrenimlerinin en az ilk üç yılını birçok açıdan kendilerine bakma yetisinden yoksun ve aile sevgisine muhtaç bir şekilde geçirmektedir. Ayrıca bu öğrenciler bir yandan yaşça büyük öğrencilerin baskısına maruz kalmakta, bir yandan da öğretmenler tarafından da Türkçe bilmemeleri, köyden gelmeleri ve derslerdeki başarısızlıkları gibi sebeplerle hor görülebilmektedir. Görüştüğümüz öğrenci ve öğretmenlerin belirttiği üzere mümkün olan bölgelerde, köylerde yaşayan çocukların en azından dördüncü sınıfa, hatta ikinci kademeye kadar yatılı okullara gitmeye mecbur bırakılmaması, birleştirilmiş sınıf uygulaması olsa dahi, kendi ailelerinin yanında kalabilmeleri için gerekli altyapının hazırlanması kesinlikle çok önemlidir.

Diğer bir önemli nokta, bu okullarda okul sonrası faaliyetlerin genelde hiç bulunmaması ve öğrencilerin ders etütleri, oyun ve yatma zamanlarında yine gündüz ders veren öğretmenlerinin sorumluluğuna bırakılmalarıdır. YİBO'larda okul içinde ve dışında kültür, sanat ve spor gibi faaliyetler bulunmaması sebebiyle öğrencilerin

boş vakitleri genellikle kavgalar ve azarlanmalar ile geçmekte ve YİBO'larda şiddete yönelik dışavurumlara sıkça rastlanmaktadır. Bu durum öğrenciler için disiplinin öne çıktığı bir ortam yaratmakta ve YİBO'lardan mezun olmuş birçok öğrencinin deyimiyle eğitim ve öğretim yerini "baskı ve zulme" bırakmaktadır. Öğretmenler için de durum daha iç açıcı değildir. Öğretmenler gündüzleri süren öğretmenlik görevlerinin yanı sıra derslerden sonra da fazlasıyla yoğun ve yorucu görevler yüklenmek zorunda kalmaktadır. Konuştuğumuz öğretmenlerin belirttiği üzere, öğrencilere psikolojik rehberlik yapmak ve hastalanan çocukları gece yarılarında hastaneye yetiştirmek gibi ek sorumluluklar da sıkça öğretmenlerin omuzlarına yüklenmekte; bu işlere geceleri belletmenlik görevleri de eklenince öğretmenler giderek esas amaçları olan eğitim hizmetinden uzaklaşmaktadır.

Saha araştırmalarımız esnasında okul müdürlerinin de benzer bir sorun yaşadıklarını gözlemledik. Konuştuğumuz YİBO müdürleri, her yatağın çarşafının, her öğrencinin kılık kıyafetinin, her gram etin ve pirincin ihale yoluyla alınından sorumlu oldukları için kendilerinin eğitim sorunlarından çok ihale dosyaları ile meşgul olmak zorunda kaldıklarından yakındılar. Ayrıca okul müdürleri bölgedeki ihale çetelerine karşı koymakta zorlandıklarını da belirterek, yanlış ihaleler yüzünden sağlanan eğitim araç-gereçlerinin ve kıyafet, yiyecek gibi gündelik ihtiyaç malzemelerinin kalitesiz olduğunu anlattılar. 2005 öğretim yılında yemek konusunda hizmet alımına geçilmesi okul müdürlerinin kabarık ihale dosyalarını nispeten azalttıysa da bize göre zamanla bütün ihale işlemlerinin bağımsız idarelere devredilmesi gerekli görünmektedir. Bu süreçlere ailelerin katılımı da desteklenmeli ve oldukça zayıf olan YİBO-aile ilişkileri geliştirilmelidir. Bu, bölgeye uygun bir okul-aile birliği yapısının oluşturulması ve desteklenmesiyle mümkün olabilir.

Araştırmamızda ortaya çıkan bir başka sorun YİBO'ların merkezi planlama hatalarından do-

layı mevcut kapasitelerinin doldurulamamasıdır. Bazı aileler çocuklarını yatılı okula göndermek istememekte ya da yukarıda da bahsettiğimiz gibi taşınmalı sistemden rant sağlayan kişilerin ısrarlarıyla taşınmalı sistemi tercih etmektedir. Türkan Saylan'ın tespitine göre ülke genelinde YİBO ve PİO'larda 11.509 erkek ve 28.959 kız olmak üzere toplam 40.468 boş yatak bulunmaktadır². Bu, kaynak israfı anlamına gelmektedir. YİBO'lar bu sorunu çözmek için çevre mahallelerde yaşayan yoksul çocukların okula yerleştirilmesine çalışmakta, kimi zaman ise "sorunlu" çocukların aileleri tarafından "atıldığı" yerler olmayı kabullenmektedirler. Bu durum bir taraftan, bu okulların "ıslah evi" olduğuna dair mevcut yargıları güçlendirirken, bir yandan da personelin isteksizliğini pekiştirmektedir. YİBO'ların kimliklerinin, merkezi ve yerel eğitim çalışanları ile aileler tarafından ortaklık içinde yeniden belirlenmesi ve planlama süreçlerine tüm ortakların katılımı gerekmektedir. Örneğin, mülakatlarımızın birkaçında YİBO öğretmenlerinin kendi kişisel çabaları ile çocukların aileleriyle iletişime geçmesinin çocukların başarısını son derece artırdığı söylenmiş; ancak bunun kişisel çabaya bırakılması eleştirilmiştir. YİBO'ların belli bir çocuk kitlesine hizmet etmektenense sınıfsal olarak karma olmasına çaba göstermek ya da farklı çocukların farklı ihtiyaçlarına hizmet edecek şekilde düzenlenmelerini sağlamak bu sorunlarla baş etmek için atılacak adımlar olabilir.

Son olarak YİBO'ların Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde 80'li yıllarda yaygınlaştığını ve bu sebeple her ne kadar yoksul çocuklara yönelik olarak tasarlansa da halk arasında daha çok devletin baskıcı ve aşırı milliyetçi yüzüyle özdeşleşmiş olarak algılandığını belirtmek gerekir. Bu anlamda YİBO'larda sağlanacak olumlu dönüşümler devlet vatandaş ilişkileri açısından önemli bir sembolik anlam taşıyacaktır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi bu çerçevede bizim önerimiz YİBO'lar ve çevre (YİBO'nun bulunduğu mahallede oturan) halk arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi ve baskıya dayalı bir yönetim anlayışı yerine üretkenliği ve öğrencilerin becerilerini artırmaya yönelik bir bakış açısının benimsenmesidir.

2 Türkan Saylan, *Milliyet*, 4 Mayıs, 2005.

Şartlı Nakit Transferi ve Eğitim

Dünya Bankası'nın sağladığı fonlarla gerçekleştirilen ve Sosyal Riski Azaltma projesi bileşenlerinden biri olan Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) konusunu ileriki bölümlerde daha ayrıntılı ele alacak olsak da, burada projenin eğitim üzerindeki etkilerinin tartışılması gerekmektedir. Çocukların okula devam etmesi karşılığında ailelere verilen gelir desteği olarak özetlenebilecek olan Şartlı Nakit Transferi'nin bölgede ailelerin gelirlerine yaptığı katkıyı yadsımak olanaksızdır. Şartlı Nakit Transferi bölgede bilhassa çok çocuklu yoksul ailelerin en önemli geliridir. Bunun yanı sıra, bölgedeki yaygın kanı Şartlı Nakit Transferi'nin okullaşma oranında artış sağladığı ve etkin bir politika olduğu yönündedir. Ancak bilhassa öğretmenlerle yaptığımız görüşmeler, bu tür destekler ile eğitimin özdeşleştirilmesinin önemli sorunları da barındırdığını ortaya koymaktadır.

Eğitim, uzun dönemli ve yoksulluğun kuşaktan kuşağa aktarımının önüne geçmeyi amaçlayan bir sosyal politika aracı iken, Şartlı Nakit Transferi dar gelirli ailelerin kısa dönem ihtiyaçlarını gidermeye yöneliktir. Bu anlamda öğretmenler Şartlı Nakit Transferi uygulamalarının ailelerin okula farklı bir gözle bakmalarına sebep olduğundan ve okulun anlamını değiştirdiğinden şikayet etmektedir. Ailelerin okulu bir yardım kurumu olarak görmesi, yardım almak için müdürler nezdinde yarışmaları ve öğretmenlere yaptıkları baskılar, çoğunlukla, eğitimi olumsuz yönde etkilemektedir. Bunun sebebi, her ne kadar Şartlı Nakit Transferi'nden kimin yararlanacağına okulların karar vermemesine rağmen, vatandaşlar tarafından sanki böyleymiş gibi algılanmasıdır. Bu bağlamda bizim önerimiz daha sonra da belirteceğimiz gibi Şartlı Nakit Transferi devam ettiği sürece, karar verme mekanizmalarının şeffaflaşması olacaktır. Daha önceki tartışmamızda da belirttiğimiz gibi, okulların öncelikli işlevinin uzun dönem getirileri olduğu unutulmamalı ve okullar, Şartlı Nakit Transferi gibi düzenli gelirin hedef kitlesini belirleyici birimler olmak yerine, altyapı desteği, aile-okul ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi ve çocukla-

rın eğitimini kolaylaştırmaya yönelik destek ve hizmetlerle zenginleştirilmelidir. Bu tür bir yaklaşımın, son yıllarda MEB ve UNICEF'in *Çocuk Dostu Okul* projeleri gibi girişimlerde de benimsenmiş olduğunu görüyoruz. Bu projelerde okulların devletin yardım dağıttığı birer disiplin merkezi olmak yerine, bireysel düşünceyi teşvik eden, velileri de okullardaki faaliyetlere daha fazla dahil eden birer eğitim, kültür ve eğlence merkezi olması amaçlanmaktadır. Son olarak Şartlı Nakit Transferi uygulamasında gözden kaçırılan en önemli husus, öğretmenlerin de belirttiği gibi, eğitime talebin azlığı değil, arzın kırsallığı ve kalitesinin düşüklüğüdür.

Ortaöğretim

Bölge ortaöğretim açısından değerlendirildiğinde, Türkiye'nin diğer bölgelerine kıyasla ilköğretimde görülenden çok daha vahim bir eşitsizlik tablosu ortaya çıkmaktadır. Ortaöğretim, ilköğretimle karşılaştırıldığında, şüphesiz iş bulma, bilgi ve beceri kazandırma, güven artırma ve ilişki ağlarına dahil olma açılarından yoksullukla mücadelede daha hayati bir politika alanıdır. Oysa devletin ortaöğretim faaliyetlerine yönelik olarak bölgeye yaptığı yatırımlar göze batacak derecede yetersiz ve yoksul öğrencileri teşvik etme konusunda son derece başarısızdır. Ortaöğretim kademesindeki bölgesel okullaşma oranlarına bakıldığında, Doğu Anadolu Bölgesi'nin % 45,1 ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin % 42,7 ile, % 66,5 olan Türkiye ortalamasının çok gerisinde kaldıkları görülmekte ve bu oranlar cinsiyet ve yerleşim yerlerine göre değerlendirildiğinde ise eşitsizlikler daha da derinleşmektedir (Tablo 4.6). Örneğin, ortaöğretimde Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde kız öğrencilerin sadece % 28,8'i, Doğu Anadolu Bölgesi'nde ise % 31,3'ü okullaştırılabilmektedir. Öğretmen başına düşen öğrenci ve derslik başına düşen öğrenci oranları açılarından bakıldığında ise Türkiye genelinde ortaöğretimde bir dersliğe 32, bir öğretmene 17 öğrenci düşmekte iken, ilköğretimde olduğu gibi ortaöğretimde de Türkiye'nin en kalabalık sınıfları derslik başına 38 ve öğretmen başına 23 öğrenci ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde bulunmaktadır (Tablo 4.6).

TABLO 4.6: ORTAÖĞRETİMDE BÖLGELERE GÖRE OKULLAŞMA ORANI, DERSLİK VE ÖĞRETMEN BAŞINA DÜŞEN ÖĞRENCİ SAYILARI (2004 - 2005 ÖĞRETİM YILI) (%)

BÖLGELER	TOPLAM (%)	ERKEK (%)	KIZ (%)	ÖĞRENCİ/DERSLİK	ÖĞRENCİ/ÖĞRETMEN
MARMARA BÖLGESİ	82,3	87,7	76,5	35	19
EGE BÖLGESİ	72,6	76,8	68,1	29	15
AKDENİZ BÖLGESİ	66,5	73,0	59,6	32	17
İÇ ANADOLU BÖLGESİ	71,8	80,1	63,3	30	15
KARADENİZ BÖLGESİ	62,1	72,8	51,4	27	15
DOĞU ANADOLU BÖLGESİ	45,1	58,6	31,3	31	18
GÜNEYDOĞU ANADOLU BÖLGESİ	42,7	55,9	28,8	38	23
TÜRKİYE	66,5	74,8	57,8	32	17

Kaynak: MEB, Milli Eğitim Sayısal Verileri 2004-2005'ten hesaplanmıştır.

TABLO 4.7: BÖLGE İLLERİNDE İLKÖĞRETİM VE ORTAÖĞRETİM OKUL SAYILARI İLE İLKÖĞRETİM OKULLARININ ORTAÖĞRETİM OKULLARINA ORANI (2004 - 2005)

İLLER	İLKÖĞRETİM OKUL SAYISI	ORTAÖĞRETİM OKUL SAYISI	İLKÖĞRETİM/ORTAÖĞRETİM OKUL SAYISI
ADİYAMAN	742	54	14
AĞRI	660	29	23
ARDAHAN	218	19	11
BATMAN	380	27	14
BAYBURT	124	14	9
BİNGÖL	326	24	14
BİTLİS	387	28	14
DIYARBAKIR	1.035	77	13
ERZİNCAN	192	47	4
ERZURUM	1.056	88	12
GÜMÜŞHANE	182	20	9
HAKKARİ	237	19	12
İĞDIR	166	15	11
KARS	416	30	14
MARDİN	614	40	15
MUŞ	442	26	17
ŞANLIURFA	1.308	73	18
SİİRT	332	23	14
ŞIRNAK	241	21	11
TUNCELİ	47	18	3
VAN	775	47	16
TOPLAM	9.880	739	13
TÜRKİYE TOPLAM	35.580	6.837	5

Kaynak: MEB, Milli Eğitim Sayısal Verileri 2004-2005'ten hesaplanmıştır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde ortaöğretime devam etme oranlarının bu denli düşük olmasının çok çeşitli sebepleri vardır. Araştırmamızda bu sebeplerin en önemlileri, ortaokul sayısının düşüklüğü ve ilköğretimde uygulanan yoksul öğrencilerin okula gitmesini kolaylaştırmaya yönelik bazı politikaların ortaokulda devam etmemesi olarak görünmektedir. Örneğin Van'da 2004-2005 yılında ilköğretim okul sayısı 775 iken, ortaöğretim okul sayısı 47'dir. Bu rakamlar Diyarbakır'da 1.035 ve 77, Adıyaman'da ise 742 ve 54'tür. Tablo 4.7'de görüleceği gibi, Türkiye genelinde ilköğretim okulu sayısı ortaöğretim okullarının 5 katı iken, bu oran bölge genelinde 13, Ağrı'da 23, Şanlıurfa'da 18, Muş'ta 17, Van'da 16, Mardin'de 15, Diyarbakır ve Adıyaman'da ise 13 katıdır. Okul sayısının azlığı doğrudan kapasite düşüklüğü anlamına gelmese dahi bu durumun mekansal bir kısıtlama getirdiği ve birçok öğrenci için okulun oturduğu yerden uzak olması olasılığını beraberinde taşıdığı muhakkaktır.

Daha ayrıntılı bir örnek vermek gerekirse, Van'da yoğun göç almış olan Bostaniçi beldesine bağlı, çoğu çocuk, yaklaşık 17.000 nüfus bulunmasına rağmen, beldede ortaokul bulunmamaktadır. Beldede, bölgedeki yoğun göç almış diğer birçok yerde olduğu gibi defalarca lise yapılması için başvuruda bulunulmuş, lise yeri birçok kez belirlenmiş, ancak sonuç alınamamıştır. Şu an

için beldede liseye giden çocuk sayısı yok denecek kadar azdır ve bu durum burada yaşayan vatandaşların dışlanmışlık duygusunu beslemekte, bu konudaki aktarımlarına yansımakta ve umutsuzluklarını artırmaktadır. Yine bölgenin diğer birçok yerinde olduğu gibi lisenin, defalarca yer belirlenmesine rağmen yapılmamış olması, devletin bölgeye ayrımcılık uyguladığı kanısını güçlendirmekte, ancak burada yaşayanlar buna rağmen devlete başvurularını tekrarlamaktan yılmamaktadır. Bu tür veriler dikkate alındığında, bölge hakkında, sosyo-kültürel sebeplerle kızlarını okula göndermediği yönündeki iddiaların yersizliği ortaya çıkmakta ve okullaşmanın artması için devletin yatırım yapması gerekliliği daha fazla göze çarpmaktadır. Örneğin, kızların uzakta olan liselere gönderilememesi ne sadece bölgeye özgü ne de yalnızca kız çocukları için geçerli bir tutumdur. Tam tersine, bölgede erkekler de aynı nedenler yüzünden liseye gide-mediklerinden yakınmışlardır. Yapılan görüşmelerde, lise eve yakın olmasa da, özellikle kızlar için, lise eğitimlerine devam edebilmelerini sağlayacak pansiyonlar yapılması ve öğrencilerin bu pansiyonlardan sınav şartı aranmaksızın yararlanabilmesi gerekliliği tekrar tekrar vurgulanmıştır.

Liseler söz konusu olduğunda devlet politikalarının yoksul aileleri desteklemekte yetersiz kalması da ortaöğretime devamın bu denli düşük olmasının başka bir sebebi olarak gösterilebilir. Bu durumda, yoksul aileler kısa dönemde çocuk iş gücüyle sağlanacak gelir yoluyla okul masraflarına harcanacak gideri karşıladıklarında, çoğunlukla çocuklarını okula göndermeme kararı almaktadır. Bir diğer deyişle ortaöğretimde de ilköğretimdeki gibi ailelerin devletten beklentileri, çok somut bazı yatırımlar ve gelir desteğidir. Bölgedeki aileler, öğrenciler ve öğretmenlerle yaptığımız görüşmeler esnasında, liselerde taşınmalı eğitim olmamasının, kitapların parasız olmamasının ve böylelikle eğitim giderlerinin artmasının, çocukların liseye gidebilmelerinin önündeki en önemli engeller oldukları ortaya çıkmıştır. Bu anlamda hükümetin 2006-2007 ders yılı için lise ders kitaplarının parasız dağıtılacağını vaat etmesi olumlu bir gelişmedir.

Ayrıca erkek öğrencilerin eğitimde bir gelecek göremeyen ve maddi koşulları da yeterli olmayan aileleri tarafından ilköğretimi bitirdikten sonra lise yerine iş hayatına yönlendirilmeleri, kız öğrencilerin ise evlendirilmeleri ortaöğretimdeki okullaşma oranının düşüklüğünde rol oynayan önemli bir etmen olarak belirtilmiştir.

Meslek Okulları

Eğitim verilerinde ortaöğretimdeki öğrencilerin genel ve mesleki-teknik eğitim kurumlarına dağılımları, eğitimin bölgesel kalkınma ve yoksullukla mücadelede oynayabileceği rol açısından önemli bir göstergedir. Türkiye’de ortaöğretimin amacı ağırlıklı olarak yükseköğretime öğrenci hazırlamak olarak tanımlanmasına rağmen, mesleki ve teknik ortaöğretimin bu genel işlevinin yanında belirli iş dallarına insan gücü yetiştirmek gibi bir amacı da bulunmaktadır. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda mesleki-teknik ortaöğretim öğrenci sayısının, toplam ortaöğretim öğrenci sayısı içindeki oranını bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi % 65’e çıkarma hedefi yer almıştır (Tablo 4.8). İnsan kaynağının belirli iş alanlarında yetersiz kalması ve öğrencilerin yükseköğrenime devam oranlarının düşüklüğü sebebiyle meslek okullarının rolünün daha da önemli olması gerektiği öne sürülebilir. Ancak 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminin son yılında bile hem Türkiye genelinde hem de bölgede bu hedeften oldukça uzakta kalındığı söylenebilir.

TABLO 4.8: BAZI ÜLKELERDE ORTAÖĞRETİMDEKİ ÖĞRENCİLERİN EĞİTİM TÜRLERİNE GÖRE DAĞILIMI (2002) (%)

ÜLKELER	GENEL EĞİTİM	MESLEKİ EĞİTİM
ALMANYA	37,0	63,0
İNGİLTERE	27,9	72,1
PORTEKİZ	71,2	28,8
İSPANYA	62,0	38,0
İTALYA	35,2	26,8
OECD	50,6	45,5
TÜRKİYE	60,6	39,4

Kaynak: OECD, Education at a Glance, 2004

Türkiye'deki toplam 3.847 meslek lisesinden 500'ü (yaklaşık % 13'ü) Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bulunmaktadır. Bölgede toplam lise sayısının 971 olduğu düşünülürse bu % 50 gibi bir orana tekabül etmektedir. Bölgede meslek liselerinin tüm liselere oranı Türkiye'deki genel dağılımı yansıtmaktadır. Öte yandan, bölgede ortaöğretimdeki toplam 397.260 öğrencinin 93.129'u (yaklaşık % 24'ü) mesleki ve teknik okullarda okumaktadır. Türkiye genelinde ise bu oran % 39'dur. Bu veriler bölgede her alanda ara insan gücüne gereksinim duyulmasına karşın, mesleki ve teknik ortaöğretim kurumlarına ilginin nispeten düşük olduğunu göstermektedir. Daha da önemlisi, saha çalışmamızda ortaya çıktığı üzere, meslek liselerine devam eden bu % 24'lük nüfus liseden mezun olduktan sonra iş bulmada büyük zorluklarla karşılaşmaktadır.

Bölgede yapılan araştırmada meslek liselerinin çoğunlukla işlevsiz olarak algılandığı ve son tercih olarak görüldüğü saptanmıştır. Türkiye'de meslek lisesi mezunlarının yükseköğretime geçişindeki katsayı sorunu gibi engeller, branş dışı kalan üniversitelere devam etme amacını taşıyan öğrencilerin genellikle bu liseleri tercih etmemesine yol açmaktadır. Ancak Türkiye genelinde etkili bir mesleki rehberlik ve yönlendirme sisteminin olmayışı ve meslek liselerinin işgücü piyasasının ve işletmelerin ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalması, meslek liselerinin tercih edilmemesinde daha büyük bir faktör olarak açıklanabilir. Bölgede meslek liselerinden mezun olanlarda yaygın bir işsizlik gözlenmekte ve meslek liseleri, bölge ekonomisini canlandırabilecek sektörlerle işgücü üretmekte yetersiz kalmaktadır. Bu durum özellikle son yıllarda artmıştır. Örneğin, Diyarbakır'da sağlık meslek lisesi son yıllara kadar yetiştirdiği mezunların sağlık sektöründe iş bulmalarını sağlayabiliyor-ken, sağlık sektöründeki değişim ve özelleştirme süreçleri bunu büyük ölçüde zorlaştırmıştır. Henüz sağlık alanında özel sektörle meslek liseleri arasında gerekli işbirliği sağlanamamış ve sağlık meslek liselerinden mezun olanların yeni açılan özel poliklinikler tarafından istihdam edilmesi mümkün olmamıştır. Başka sektörlerde de benzer sorunlar kendini göstermektedir. Bir diğer

deyişle meslek lisesi mezunları devlet tarafından istihdam edilmedikleri ölçüde işsiz kalmaktadır. Bu liselerin, özel sektörle meslek liseleri arasında işbirliğini mümkün kılacak şekilde yeniden düzenlenmeleri şarttır.

Türkiye'de 2002 yılından beri sürmekte olan *Mesleki Eğitim ve Öğretim Sistemini Güçlendirme Projesi* (MEGEP) kapsamında önemli gelişmeler sağlanmış olduğu da yadsınamaz. 2005-2006 eğitim-öğretim yılından itibaren genel ve mesleki liselerin çok önemli bir bölümünün birinci sınıfları ortak hale getirilmiş, birinci yıl sonunda öğrencilerin okul/program değiştirmelerine ve durumlarına daha uygun programları uygulayan okullara geçmelerine olanak sağlanmıştır. Ayrıca, yeni modüler sistemde meslek alanları yeniden tanımlanmış, üst sınıflarda esneklik ve farklı dallarda sertifika alabilme gibi yenilikler de getirilmiştir. Araştırmamızda bu tür projelerin sağladığı iyileştirmelere rağmen, halihazırda meslek liselerindeki eğitim kalitesinin ve teknoloji altyapısının yetersiz olduğu da gözlenmiştir. Ancak teknolojik altyapının güncelleştirilmesinin çok masraflı olduğu da bir gerçektir. Okullardaki teknoloji eksikliği, Avrupa Birliği'nin mesleki eğitime yönelik Leonardo Programı gibi öğrenci değişimi içeren programlar ve özellikle de işletmeler ve sanayi ile yapılacak işbirlikleri ile telafi edilebilir. Bu yüzden, kanımızca, özel sektörle işbirliği sadece mezunların istihdamına yönelik olmamalıdır. Halihazırda meslek liselerinde okuyanların da özel sektörde ücret karşılığı staj yapmaları için de benzer işbirlikleri kurulmalıdır. Daha da önemlisi, mesleki ve teknik ortaöğretim okullarında alanlara ve bölgelere göre insan gücü ihtiyacına yönelik projeksiyonlar esas alınmalı ve öğrenciler buna göre bölümlere yönlendirilmelidir.

Örnek Okullar Kurulmasının Önemi

İstanbul'da, bölge okullarından yeni mezun olmuş ve üniversiteyi kazanmış öğrencilerle yaptığımız odak grup görüşmelerinde öğrenciler, özgün eğitimi geliştirmek kadar önemli başka bir konunun da bölgede model olabilecek ve insanlara örnek teşkil edebilecek türde okulların ya-

pılması olduğunu belirtmişlerdir. Bölgede tüm eğitim düzeylerinde örnek olarak gösterilebilecek ve ülke çapındaki okullarla rekabet edebilecek düzeyde kaliteli okulların olmaması, saha çalışmamız ışığında, birkaç açıdan olumsuzluk arz etmektedir.

Birincisi, bölgede yaşayan insanlar kendilerinin sürekli olarak “az gelişmişlik” ve “cehalet” gibi nitelikler üzerinden temsil edilmesine dair büyük bir sıkıntı içindedir. Bu tür nitelermeler bölge insanlarının kendilerine güvenini azaltmakta; devletle ve ülkenin diğer bölgelerinde yaşayan kişilerle olan ilişkilerini yıpratmakta ve gerek bölge halkının, gerekse bölgede çalışan kamu personelinin bölgeyi bir an evvel terk etmek istemelerine sebep olmaktadır. Başka bir ifadeyle, bölgedeki sosyal dışlanmışlık hissi hizmetlere erişimde yaşanan mevcut sorunlar kadar bu tür temsiliyetlerle de beslenmektedir.

Bu bağlamda, eğitimin ilköğretim düzeyinde yaygınlaştırılmasına yönelik okullaştırma kampanyalarının da yine bölgeyi sürekli olarak, problemlili ve geri kalmış olarak gösteren bir yanı bulunduğu söylenebilir. Üstelik bu kampanyalar, ülke kamuoyunda, bölgede Türkiye'nin diğer bölgelerine “yetişmek” dışında herhangi bir yaratıcı umudun olmadığı kanısını güçlendirmektedir. Bu, Türkiye’de batı dışındaki tüm bölgeler için yapılabilecek bir tespit olmakla birlikte, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri özelinde, yoksullukla ve çatışma ortamıyla birleştiğinde insanlar üzerinde daha vahim etkiler yaratmaktadır.

İkinci sebep, bölgede örnek bir okul olmamasının eğitime duyulan güveni azaltmasıdır. Bölgede eğitimin reel getirisi çok az insanı kapsamaktadır. Üniversite mezunları çoğunlukla meslek liselerinden çıkıp, bölgede bulunan üniversitelerin, okudukları lisenin devamı niteliğindeki branşını kazananlardan oluşmakta ve kamu sektöründe istihdam edilmektedir. Bu, her ne kadar kişiye prestij kazandırsa da kamu sektörünün küçülmeye yönelmesi bu istihdam biçiminin de fazla uzun süremeyeceği yönünde endişeler yaratmaktadır. Üniversite mezunları güvensizlik

duymaktadırlar ve bölgede aldıkları üniversite eğitiminin kalitesinden şikayetçidirler. Öte yandan bölge üniversitelerinde okuyanlar zaten bölge nüfusunun çok küçük bir bölümünü kapsamakta ve ortaöğrenim mezunlarında bu tür bir güvensizlik ve memnuniyetsizlik çok daha yoğun şekilde kendini göstermektedir. Oysa bölgede birkaç yüksek nitelikli okulun yapılması örnek teşkil edecek, bu tür okullar kaliteli mezunlar yetiştirdikleri ölçüde eğitime duyulan güveni artıracak ve eğitim aracılığıyla yoksulluk çarkını kırma umudunu çoğaltarak, eğitimin etkin bir sosyal politika aracı olmasına katkıda bulunacaklardır.

Bölgede bazı konularda, bilhassa da sanat alanında, Türkiye'nin diğer bölgeleri ile karşılaştırıldığında çok büyük bir hareketlenme ve bu hareketlenmenin yarattığı bir potansiyel görülüyor. Özellikle Diyarbakır ve Mardin'in bu konuda öncü olduğu söylenebilir. Bunun açıklaması bir yandan sivil toplum projelerinin bu konuya eğilmesi ve bölgenin tarihsel zenginliği, öte yandan da bölgede yaşanmış olan bazı zorlukların sanat aracılığı ile ifade edilmesi olabilir. Ancak şu anda bu hareketlenme tamamen enformel alanda ve amatörce gerçekleşmektedir. Devletin bu alanda ortaya koyabileceği destek, örneğin bölge merkezlerinde sanata yönelik birkaç okul açılması, hem bölgede dışlanmışlık ve geride kalmışlık hissini giderilmesine katkıda bulunabilir hem de bölgede olumlu değişimlerin yolunu açmak üzere bölge insanının kendi dinamiklerini oluşturmasına öncülük edebilir. Benzer bir uygulama tarım alanında da yapılabilir ve yüksek teknoloji tarım okullarının bölgede örnek oluşturması sağlanabilir.

Sonuç ve Öneriler

Araştırmamız yaygın kanının aksine Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bir sosyal politika aracı olarak eğitimin amaçlarına ulaşmasındaki en önemli engelin, bölgenin kültürel yapısı değil, bölgedeki yatırım eksikliği olduğunu göstermiştir. Bunun dışında yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermesini kolaylaştırmaya yönelik uygulamaların çok önemli ve oldukça

başarılı olduğu gözlemlenmiştir. Yapılan görüşmelerde eğitim alanında öğrenci, öğretmen ve vatandaşların somut istekleri olduğu görülmüştür. Okulların bir sosyal politika aracı olarak hizmet etmesi ve eğitim alanının vatandaş-devlet ilişkilerini pozitif bir şekilde yeniden kurmasına yönelik amaçlarımız doğrultusunda Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri için saptadığımız politika önerileri şunlardır:

- *Bölgeye yönelik eğitim yatırımları artırılmalı*
 - Bölgede, gerek ilköğretim gerekse ortaöğretim düzeyinde yeni okullar açılması ve kapasite artırmaya yönelik çalışmalarının sürdürülmesi.
 - Bu okulların şehirlerin göç almış yerlerinde kurulmasına öncelik verilmesi.
 - İlköğretimde uygulanan ve çok başarılı görünen bedelsiz kitap uygulamasının ortaöğretim okullarını da kapsayacak şekilde geliştirilmesi.
 - Taşınmalı eğitimin ortaöğretimi de kapsayacak şekilde uygulanması ya da öğrencilere yol parası yardımı yapılması.
 - Ortaöğretim kurumlarına çok uzak bölgelerdeki öğrenciler için sınav şartı olmayan yurt/pansiyon imkanları sağlanması.
- *Tüm ilköğretim öğrencilerine okul günlerinde bedelsiz, sıcak öğle yemeği verilmeli*
 - Yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermelerinin önündeki en temel engellerden biri olan okul masraflarının azaltılması için okullarda her öğrenciye bedelsiz öğle yemeği sağlanması.
 - Bu uygulamanın kolaylaştırılması için uzun dönemde okulların tek tedrisatlı olmasına yönelik altyapının hazırlanması.
- *Bölgede örnek okullar açılmalı*
 - Bölgede Türkiye'nin saygın üniversitelerine öğrenci gönderebilecek nitelikte, yüksek kalitede eğitim veren, seçkin okulların açılması.
 - Bölge üniversitelerinde, bölge dışından öğrencileri de çekebilecek nitelikte, yüksek kaliteli programların açılması.

- Bu tür projelerin çeşitlendirilmesi ve bölgenin eksiklerine, geri kalmışlığına karşılık, başarılarının ve kendine özgü yönlerinin öne çıkarılacağı (örneğin sanat okulları, konservatuar, vs.) projeler yapılması.
- *Meslek okulları işlevsel ve öğrencilere daha cazip hale getirilmeli*
 - Bölgenin insan gücü ihtiyaçlarına yönelik projeksiyonlar yapılması ve bu projeksiyonlar doğrultusunda mevcut meslek liselerinin dönüştürülmesi ve/veya yeni meslek liseleri açılması.
 - Mesleki ve teknik ortaöğretimde okuyan öğrenciler için, özel sektörde ve kamu sektörlerinde işbaşı veya çıraklık eğitimi olanakları sağlanması yoluyla, bu okullarda verilen eğitimin amacına uygun hale getirilmesi.
 - Mezunların istihdamı için de meslek okullarının özel sektörle işbirliğinin desteklenmesi.
- *YİBO (Yatılı İlköğretim Bölge Okulu) koşulları düzeltilmeli*
 - YİBO'ların fiziki koşullarının geliştirilmesine yönelik mevcut projelerin sürdürülmesi ve bu yönde yeni projeler üretilmesi.
 - Küçük çocukların YİBO koşullarında yaşadığı zorlukları göz önünde bulundurarak, mümkün olan bölgelerde YİBO'ların 4. sınıftan itibaren öğrenci alması ve 1., 2. ve 3. sınıfların belirli köylerde açılacak okullarda sürdürülmesi.
 - YİBO'lardaki aşırı disiplin ortamının yumuşatılması amacıyla belirli bir eğitimden geçmiş yardımcı personel tarafından düzenlenecek müfredat dışı aktivitelerin gerçekleştirilmesi; üretken ve öğrencilerin becerilerini geliştirmeye yönelik bir bakış açısının benimsenmesi.
 - YİBO'ların toplum tarafından olumsuz bir şekilde algılanmasının önüne geçmek amacıyla YİBO-öğrenci aileleri ve YİBO-halk ilişkilerini artırmaya yönelik, MEB ve

UNICEF'in Çocuk Dostu Okul Projesi benzeri projeler geliştirilmesi.

- *Taşımalı eğitim daha şeffaf ve halkın denetimine açık hale getirilmeli*
- Taşımalı sistemin meşruiyeti önünde engel oluşturan servis ihalelerinde yolsuzluk iddiaları, öğrencilere verilen kumanyaların kalitesiz ve yetersizliği gibi sorunları engellemek amacıyla bu tür organizasyonların daha şeffaf hale getirilmesi ve halkın katılım ve denetimine açık mekanizmalar oluşturulması.
- Özellikle iklim ve yol koşulların çok zor olduğu belirli bölgelerde küçük çocukların taşımalı sistemde yaşadığı sorunlar göz önünde bulundurularak bu bölgelerde taşımalı sistemin 4. sınıftan itibaren başlaması; mümkünse 1,2. ve 3. sınıf eğitimlerinin köylerde açılacak okullarda gerçekleştirilmesi, yerleşim birimlerinin küçüklüğü ve dağınıklığı sebebiyle bunun mümkün olmadığı bölgelerde bu çocukların, koşulları düzeltilmiş ve küçük çocuklara ilişkin ek önlemler alınmış YİBO'lara yönlendirilmesi.

SAĞLIK

Eğitimin yanı sıra sağlık da devletin vatandaşlarına sağladığı temel sosyal haklar arasında yer almaktadır. Türkiye'de de, diğer Avrupa örneklerinden de yola çıkılarak, formel işgücü piyasasında çalışanlara SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur kurumları aracılığı ile prime bağlı sağlık sigortası sağlanmış ve çeşitli hükümetler döneminde tüm vatandaşları kapsayacak genel bir sağlık sigortasının oluşturulması bir amaç olarak ortaya konmuştur. Mevcut hükümet tarafından önerilen "Sosyal Güvenlik Reformu" çerçevesindeki Genel Sağlık Sigortası (GSS) yasa tasarısı da yine böyle bir amaçla hazırlanmıştır.

Sağlık bir vatandaşlık hakkı olduğu kadar çok önemli bir sosyal politika aracıdır. Sağlık aynı zamanda gene eğitim gibi sosyal eşitsizliklerin en görünür olduğu ve vatandaşlık, hak ve adalet gibi kavramların anlamlarının tanımlandığı bir

alandır. Dünyanın birçok ülkesinde sağlıkta eşitliğin sağlanması devletin en önemli görevlerinden biri olarak tanımlanmakta, sağlıkta eşitsizlik ise, sağlık hizmetlerine erişim, sağlık altyapısı ve sağlık harcamaları gibi çok çeşitli göstergeler kullanılarak ölçülmekte ve elde edilen sonuçlar bağlamında sağlık reformları uygulanmaktadır. Araştırmamızda elde ettiğimiz en önemli bulgulardan bir tanesi Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde vatandaşların sağlık alanına atfettikleri rolün önemidir. Sağlık konusundaki kaygılar ailelerin karar mekanizmalarını -iş seçiminden, bütçe ayarlamalarına kadar- hemen her alanda etkilemektedir. Araştırmanın bir başka bulgusu, sağlığa erişim ve sağlık hizmetinde kalite konularının, vatandaşlar tarafından devletle ilişkilerinin bir özeti olarak algılandığı; dışlanma ya da sosyal entegrasyon gibi aynı zamanda çok öznel olan duyguların sağlık alanından faydalanma ya da faydalanamama ölçütleri temel alınarak tanımlandığıdır. Bunun sebeplerinden bir tanesi sağlık hizmet alanının her yaşa hitap etmesi ve sağlığın kişinin bugüne ve geleceğe duyduğu güvenin başlıca yapı taşlarından biri olması iken, bölge özelinde bir diğer sebebi de, yeşil kart kullanımının yaygınlığı ve belki de devletin yoksullara hizmet yönünün en fazla bu alanda gerçekleşmesidir. Yeşil kart sayesinde vatandaşlara, devlet görevlileriyle ilişki kurma ve şikayetlerini bildirme olanağı ve alanı tanınmıştır. Diğer bir deyişle, yeşil kart birçok sorununa rağmen bölgede vatandaşlık dilinin oluşmasına katkıda bulunmuştur. Ancak, bunun yanı sıra, mevcut sağlık sistemi, bölgede insanlara güvenli bir ortam yaratmaktan hala çok uzaktır. Çalışmanın bu bölümünde Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde sağlık hizmetleri, özellikle vatandaşların tecrübeleri çerçevesinde incelenecek ve bu bağlamda yapılması gerekenlere dair öneriler aktarılacaktır. Bu önerilerin sunumunda mevcut uygulamalar esas alınmasına karşın, hükümetçe hazırlanmış "Sağlıkta Dönüşüm Programı" ve GSS yasa tasarısının olası etkileri de değerlendirilecektir.

GSS yasa tasarısının en önemli sorunu prime dayalı olması ve böylelikle sabit geliri olan bir vatandaş modeli varsayımından yola çıkılarak hazırlanmış olmasıdır. Oysa özellikle değişen çalış-

ma koşulları ile enformel sektörün yaygınlaşması ve birçok kişinin yaşamı boyunca düzenli ve sürekli bir iş bulma imkanının ortadan kalkması sonucu, yasa, bu haliyle yürürlüğe girmesi durumunda giderek daha büyük bir nüfusun sağlık güvencesi dışında bırakılmasını beraberinde getirecektir. Dolayısıyla, devletin vatandaşlarına karşı en önemli yükümlülüklerinden olan ve anayasada da vurgulanan “sağlıklı yaşam hakkı”nın sağlanabilmesi için ek önlemlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu anlamda aşağıda daha detaylı olarak açıklanan yeşil kart türü (ya da

GSS yasa tasarısında tanımlandığı şekliyle primsiz ödeme) mekanizmaların kapsamının genişletilmesi ve sağlık alanında ek tedbirler alınması önem taşımaktadır. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri gibi emek piyasası olanaklarının bütün diğer bölgelere nazaran çok daha dar ve dolayısıyla düzenli gelir sağlayacak sürekli işlerin çok daha kısıtlı olduğu, bunun yanı sıra sağlık göstergeleri Türkiye geneline göre daha kötü olan bölgelerde, sağlık güvencesinin kapsamını artıran ve sağlık alanında ek tedbirler getiren politikalar daha da önemli hale gelmektedir.

TABLO 4.9: ÇEŞİTLİ SAĞLIK GÖSTERGELERİ AÇISINDAN TÜRKİYE’NİN OECD-AVRUPA ÜLKELERİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI (2003)

AVRUPA-OECD ÜLKELERİ	TOPLAM SAĞLIK HARCAMALARININ GSYİH'YE ORANI (%)	KAMU SAĞLIK HARCAMALARININ GSYİH'YE ORANI (%)	BEBEK ÖLÜM ORANI	YAŞAM BEKLENTİSİ	1.000 KİŞİYE DOKTOR	1.000 KİŞİYE YATAK
AVUSTURYA	7,6	5,3	4,8	78,6	3,4	6,0
BELÇİKA	9,6		4,8	78,1	3,9	4,0
ÇEK CUMHURİYETİ	7,5	6,8	4,1	75,3	3,5	6,5
DANİMARKA	9,0	7,5	5,3	77,2	2,9	3,4
FİNLANDİYA	7,4	5,7	3,8	78,5	2,6	2,3
FRANSA	10,1	7,7	4,4	79,4	3,4	3,8
ALMANYA	11,1	8,7	4,4	78,4	3,4	6,6
YUNANİSTAN	9,9	5,1	5,9	78,1	4,4	
MACARİSTAN	7,8	5,5	9,2	72,4	3,2	5,9
İZLANDA	10,5	8,8	3,0	80,7	3,6	
İRLANDA	7,3	5,5	6,2	77,8	2,6	3,0
İTALYA	8,4	6,3	4,5	79,9	4,1	3,9
LÜKSEMBURG	6,1	5,2	5,1	78,2	2,7	5,7
HOLLANDA	9,8	6,1	5,1	78,6	3,1	3,2
NORVEÇ	10,3	8,6	3,8	79,5	3,1	3,1
POLONYA	6,0	4,3	8,1	74,7	2,5	5,1
PORTEKİZ	9,6	6,7	5,5	77,3	3,3	3,1
SLOVAK CUMHURİYETİ	5,9	5,2	8,6	73,9	3,1	5,9
İSPANYA	7,7	5,5	3,9	80,5	3,2	3,1
İSVEÇ	9,2	7,9	3,4	80,2	3,3	2,4
İSVİÇRE	11,5	6,7	4,9	80,4	3,6	3,9
TÜRKİYE	6,6	4,2	43,0	68,7	1,4	2,3
İNGİLTERE	7,7	6,4	5,6	78,5	2,2	3,7

Kaynak: OECD

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin Sağlık Açısından Genel Değerlendirmesi

Bilindiği gibi sağlık göstergeleri açısından Türkiye, Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında son sıralarda yer almaktadır. Ayrıca, 23 Avrupa-OECD ülkesi arasında Türkiye, toplam sağlık harcamalarının GSYİH'ya oranı açısından 21. sırada, kamu sağlık harcamalarının GSYİH'ya oranı açısından değerlendirildiğinde son sırada yer almaktadır. Bu durum da, devletin sağlık harcamalarının, Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında, oransal olarak düşük, mutlak olarak ise (kişi başına GSYİH'nin düşük olması nedeniyle) çok düşük olduğunu göstermektedir (Tablo 4.9). Özellikle bebek ölüm oranı ve yaşam beklentisi gibi temel sağlık hizmetlerine ulaşım ile yakından ilişkili olan göstergeler açısından da, yine, Avrupa-OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye'nin son sıralarda olması, yukarıda belirtilen kamu harcamalarının ve yatırım eksikliğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ise birçok sağlık göstergesinin yanı sıra, sağlık hizmetlerine ulaşım ve sağlık personeli sayıları açısından, Türkiye genelinin ve diğer tüm bölgelerin gerisinde kalmaktadır. Özellikle sağlık ocağı başına düşen nüfus, sağlık personeli başına düşen nüfus ve doktoru olmayan sağlık ocağı gibi sağlık altyapısı ve personeline ilişkin göstergelerin

çok yüksek olması bölgedeki sağlık sorunlarının altında yatan eksikliklere işaret eder niteliktedir (Tablo 4.10). Öte yandan, bilindiği üzere, bölgede, halk sağlığı alanının konusu olan dizanteri, tifo ve brusella gibi bulaşıcı hastalıklar yaygındır ve bu tür hastalıklar yaşam kalitesini önemli ölçüde etkilemektedir. Gerek Doğu gerekse Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bebek ölüm oranları hala oldukça yüksektir (Tablo 4.10). Van'ın yoğun göç almış bölgelerinde sağlık ocaklarıyla yapılan görüşmelerde bebek ölümlerinin yaygınlığına dikkat çekilmiş ve sağlık ocaklarının bu tür sorunlarla başa çıkmakta zorlandığı; yoksulların ise yeşil kartları olsa dahi hastaneye gitmenin (yol parası, konaklama parası vs.) getirdiği ek yükler sebebiyle ikinci basamağa gitmekte tereddüt ettikleri belirtilmiştir. Son günlerde yaşanan kuş gribi vakasının Van'da ve Doğu Beyazıt'ta yarattığı zarar da bu konuya örnek teşkil eder niteliktedir.

Öte yandan, aşağıda da belirtileceği gibi sağlık, bölgede sağlık personeli, merkezi yönetimler ve vatandaş arasında karmaşık ilişkiler yaratan bir alandır. Örneğin bölgede yükseköğretimin yaygın olmaması sebebiyle, bölgeye atanan doktorların büyük bir kısmı bölge dışındandır. Araştırmamız, dışarıdan gelen doktorların çoğunun bölgede çalışmak istemediğini gösteriyor. Örneğin Adıyaman (eski) SSK hastanesi başhekimisi ile

TABLO 4.10: BÖLGELERE GÖRE SAĞLIK GÖSTERGELERİ (2002)

BÖLGE	BEBEK ÖLÜM ORANI	SAĞLIK OCAĞI BAŞINA NÜFUS	HEKİM BAŞINA NÜFUS	EBE BAŞINA NÜFUS	HEMŞİRE BAŞINA NÜFUS	10.000 NÜFUS BAŞINA YATAK SAYISI	KİŞİ BAŞINA ORT. POLİKLİNİK SAYISI	DOKTORU OLMAYAN SAĞLIK OCAĞI ORANI (%)
AKDENİZ	37,13	11.051	3.595	2.341	5.440	19,20	0,91	9
EGE	40,13	9.348	3.565	2.333	4.597	23,50	1,12	13
İÇ ANADOLU	41,77	11.077	3.985	4.339	5.409	26,60	0,80	14
KARADENİZ	42,33	8.214	3.747	2.952	4.770	26,40	0,95	13
MARMARA	39,36	20.091	7.651	5.569	9.382	27,50	0,66	11
DOĞU ANADOLU	53,36	11.029	5.223	4.511	5.923	18,00	0,58	20
GÜNEYDOĞU ANADOLU	48,33	16.305	7.304	6.960	10.477	10,90	0,53	20
TÜRKİYE	43,00	12.057	4.708	3.672	6.196	23,30	0,79	13

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü Çalışma Yıllığı, 2002.

Not: Hekim, ebe ve hemşireler sağlık ocaklarında ve sağlık evlerinde çalışan sayıdır.

yapılan görüşmede, bölge dışından atanan doktorların hastaneye gelmedikleri ve kimi kadroların bu sebeple boş kaldığı belirtilmiştir. Ayrıca, bilhassa köylerde sağlık personelinin lojman eksikliğini, köy sağlık ocaklarının işlevsizliğine sebep olduğu da anlaşılmıştır. Bölgeye dışarıdan gelen doktorlar karşılaştıkları dil sorunları, iş yükü ve teçhizat eksikliğinden ötürü zorlanmaktadır. Bölgenin yoksul nüfus yoğunluğu, hastalık takibinin zorluğu ve devlet hastanelerinin, aşağıda anlatılacağı gibi, son düzenlemeler sonucunda adeta sadece yoksullara hizmet verir hale gelmesi ise altyapı sorunları ile birleştiğinde halk ve doktorlar arasında ayrışmalar yaratmaktadır. Bütün bunlar bölgede çalışan doktorların yaptıkları işi bir hayırseverlik olarak algılamasına ve çoğu zaman hastalara karşı sert ve aşağılayıcı bir tavır sergilemesine sebep olmaktadır.

Ancak, bölgede çalışan doktorların merkezi yönetimle ilişkisi de sorunludur. Örneğin, yine daha sonra değinileceği gibi, birçok sağlık görevlisi yoksul vatandaşlara çeşitli sebeplerle yeşil kartları olmasa dahi, ellerinden geldiğince hizmet sunmaya çalışmakta, ancak bu sebeple hastaların ziyaretlerini tutulan kayıtlarda belirtmedikleri için hem döner sermayeden daha az yararlanmakta, hem de performanslarını olduğundan düşük göstermektedirler. Bölge doktorları kendilerinin karar mekanizmalarında temsiliyetinin kısıtlılığından şikayet etmektedir. Örneğin, hükümet tarafından hazırlanan “Sağlıkta Dönüşüm Programı”nın öngördüğü aile hekimliğinin bölgede nasıl uygulanacağı; nüfusun büyük bir kısmının sağlık güvencesi kapsamı dışında kaldığı, personelin ve araçların bu denli eksik olduğu ve halk sağlığı sorunlarının bu denli yaygın seyrettiği bir bölgede aile hekimliğinin nasıl düzenleneceği herkes için bir soru işareti olmaya devam etmektedir. Başka bir örnek vermek gerekirse, bölgede tifo, brusella veya dizanteri gibi bulaşıcı hastalıkların yaygınlığının açtığı sorunlara en fazla tanıklık edenler doktorlar olmasına rağmen, doktorların yerel yönetimlerde ve altyapı sorunlarının önem sıralamasının karara bağlanmasında herhangi bir rol oynamaması dikkat çekicidir.

Vatandaşlar açısından bakıldığında ise sağlık alanında hizmet almak aşağıda daha detaylı anlatılacağı gibi, adeta tam gün bir iş niteliğindedir. Yeşil kart alma süreci, iş değiştirmelerden ötürü sigortalılık statüsünün değişkenliği ve biriken borçlar; sağlık harcamalarının pahalılığı; sıraların uzunluğu; tam teşekküllü hastanelere erişimin kısıtlılığı; her basamakta karşılaşılan dil sorunları ve sağlık çalışanlarının tavırları halk için sağlık alanını bir girdap haline getirmiştir. Ancak yine de yukarıda da belirttiğimiz gibi yeşil kart aracılığı ile sağlığın, yoksullara özel haklar tanınmış ve vatandaşlıklarını gerçekleştirebildikleri yegane alan olduğu hatırlanırsa, bu alanda yapılacak her türlü erişim ve kapsam artırıcı düzenlemenin etkisinin ne denli yüksek olacağı tahmin edilebilir. Bir diğer deyişle, sağlık alanında vatandaşların çıkarlarını korumaya yönelik olarak tasarlanacak programlar, bölgede devletin demokratik ve vatandaşa hizmet vermeye hazır olduğunu vurgulayan bir kimlik kazanması için çok önemli bir fırsattır.

Birinci Basamak Sağlık Hizmetlerinin Değerlendirilmesi

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yoksul vatandaşlar sağlık ocaklarını yoğun olarak kullanmaktadır. Bölgede ziyaret edilen çeşitli sağlık ocakları kayıtlarında, ocaktan hizmet alan vatandaşların % 70'ten fazlasının yeşil kartlı olduğu saptanmıştır. Bölgedeki çoğu sağlık ocağı, tüm eksikliklerine rağmen mahalleyle entegre bir şekilde çalışmakta ve vatandaşların karşılaştıkları her türlü sorunda, bilgilenecek ve yönlendirilmek için ziyaret ettikleri bir kurum özelliği taşımaktadır. Bilhassa kadınlar için, sağlık ocakları sıklıkla gidilen yerlerdir. Yoksul vatandaşların, yeşil kartı olsun olmasın, ikinci basamağa başvurmaları önündeki maddi ve psikolojik engeller çok yükündür. Maddi etkenler arasında yol parası, refakatçi giderleri, yaygın olan “bıçak parası” sayılabilecekken; bilhassa göç etmiş olanlar ve köyden gelenler için, psikolojik etmenler arasında yabancılaşma, azarlanma, yetersiz kalma ve horlanma korkuları yer almaktadır. Bu tür sebeplerden ötürü sağlık ocakları bölgede diğer devlet kurumlarıyla karşılaştırıldı-

ğında örnek alınabilecek ve varolan potansiyellerinin değerlendirilmesi ve çeşitlendirilmesi gereken kurumlardır.

Öte yandan, araştırmamız sırasında sağlık ocaklarındaki altyapı sorunları, araç ve personel sayılarının yetersizliği sebebiyle uzun kuyruklar olduğu gözlemlenmiştir. Bu izdiham sebebiyle gerek mevcut sağlık personelinin gerekse hastaların zor durumlar yaşadığı da görülmüştür. Sağlık ocağında çalışan ebeler ve doktorlar ocağın iş yoğunluğundan dolayı görev tanımları içinde bulunan ev ziyaretlerini çoğunlukla gerçekleştiremediklerini belirtmektedirler. Örneğin hem Diyarbakır hem Van hem Adıyaman'da birçok sağlık görevlisi, yoksul bölgelerdeki tifo ve brusella hastalıklarının yaygınlığı karşısında gerçekleştirmeleri gereken halk sağlığı görevleri ile hasta takibini, sağlık ocağının kalabalıklığından dolayı ihmal ettiklerini söylemişlerdir. Ayrıca bu yetersiz koşullar sonucunda vatandaş ve personel arasında kimi zaman ihtilaflar ortaya çıkmaktadır. Personel, vatandaşları “cehalet” ve “disiplinsizlik” ile suçlarken vatandaş ise personelin “ihmkarlığından” ve “yetersizliğinden” şikayet etmektedir. Van gibi, bölge dışından gelen hekim ve ebe sayısının çok olduğu yerlerde bu ihtilaflar daha da artmaktadır. Her ne kadar bu tür durumlar bazen personelin kişisel çaba ve emekleriyle düzeltilse de bu karşılıklı güvensizlik ortamının ve yetersiz koşulların, ancak bölgede sağlık altyapısına yönelik yatırımlarla ve daha fazla sağlık personeli istihdam edilmesiyle çözülebileceği çok açıktır. Sağlık ocakları ile ilgili yapılan görüşmelerde, birçok kişi sağlık çalışanlarının özverisini takdir etse de, kendilerinin ikinci basamağa ulaşmada çektikleri zorlukları ve sağlık ocaklarının bakımsızlığını bir dışlanma işareti olarak göstermektedirler.

Sağlık ocakları sadece yeşil kartlıların değil, aynı zamanda hiçbir güvencesi bulunmayanların da hizmet aldıkları yerlerdir. Bu ise sağlık çalışanlarının güvencesiz kişileri kayıt etmemesiyle ya da ilaç gerektiren durumlarda bu kişilerin, akrabalarının ve tanıdıklarının yeşil kartlarını, hatta zaman zaman sağlık çalışanlarının sağlık karnelerini kullanmalarıyla gerçekleşmektedir.

Gerçekten de sağlık ocaklarının mahalleye entegre yapısına karşılık, benzer koşullar içinde yaşayan insanların yukarıdan saptanmış kriterler uygulanarak yeşil kart alabilir veya alamaz diye ayrıştırılmaları büyük bir çelişki yaratmaktadır. Örneğin Van'da hem sağlık çalışanları hem de sosyal hizmetler çalışanları, yeşil kart verme uygulaması esnasında bir mahallede yaşayanların, mahallenin kendine özgü “yoksulluk” göstergeleri belirlenerek birbirlerinden ayrıştırıldığını ve maddi durumları çok benzer olsa bile, toprak evi olanlar yeşil kart alırken, beton evi olanların yeşil kart alamadığını söylemişlerdir. Oysa mahalleliyi yakından tanıyan bu devlet görevlileri için daha üst düzeyde karara bağlanmış bu tür bir ayrıştırmanın mahalli hizmet düzeyinde uygulanması gereksiz ve anlamsızdır.

Öte yandan sağlık çalışanlarının güvencesiz vatandaşlardan para almaması ve bunları kayda geçirmemesi hem verilerin sağlıklı alınmaması açısından hem de yukarıda da belirttiğimiz gibi uygulanan performans kriterleri ve döner sermaye paylaşımı açısından sorunludur. Birinci basamağın çoğunlukla yoksullara yönelik bir hizmet olduğu da hesaba katılırsa, bu tür sorunlar için en iyi çözüm sağlık ocaklarının bölgede tüm halka ücretsiz olarak hizmet veren kurumlar haline getirilmesidir.

Bölgede sağlık ocağı sayısı henüz arzulanan seviyeye ulaşmamıştır. Bunun en önemli sebebi bölgede yaşanan yoğun göç oranıdır. Son on yıl içinde oluşan birçok yerleşim biriminde sağlık ocağı bulunmamaktadır. Oysa yukarıda da bahsettiğimiz gibi sağlık ocakları bölgeye göç etmiş olanların entegrasyonunda ve devletten hizmet almalarında önemli rol oynamaktadır. Örneğin Diyarbakır'da ziyaret edilen bir mahallede sağlık ocağının olmaması vatandaşların ve bilhassa kadınların en önemli sorunu olarak tanımlanmıştır. Çeşitli başvurulardan sonra fazla uzak olmayan bir yere, birçok mahalleye birden hizmet vermesi tasarlanmış olan bir sağlık ocağı açılmıştır. Ancak bu sağlık ocağı, mahallenin içinde olmadığı ve özellikle kadınların çocuklarıyla birlikte, çok uzakta bulunmasa da, mahalle dışında bir yere gitmeleri zahmetli olduğu için,

fazla işlevsellik kazanamamıştır. Bu tür sorunlar köylerde daha da artmakta, binası yapılmış olsa dahi, birçok sağlık ocağının personelsiz ve atıl halde kaldığı göze çarpmaktadır. Ayrıca gene göçün fazlaca yaşandığı mahallelerde yer alan sağlık ocaklarında Kürtçe konuşan bir kişinin istihdam edilmesi zorunlu gözükmektedir. Özellikle orta yaş ve üzerindeki kadınların birçoğu Türkçe bilmemekte ve bilhassa kadın hastalıkları söz konusu olduğunda kocalarını yanlarında götürmek istemedikleri için sağlık çalışanlarıyla iletişim kuramamaktadırlar. Öneriler kısmında belirtileceği gibi sağlık ocaklarında yarı zamanlı, Kürtçe bilen, bir-iki kadın personelin istihdamı gereklidir.

İkinci Basamak Sağlık Hizmetlerinin Değerlendirilmesi

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ile diğer bölgeler arasında, yataklı tedavi kurumları sayısı ve nüfus başına düşen yatak sayısı açılarından da önemli farklar vardır. Türkiye genelinde 10.000 nüfus başına düşen yatak sayısı 23,9 iken, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri sırasıyla 18,7 ve 13,1 ile diğer tüm bölgelerin gerisinde kalmaktadır. Yataklı tedavi kurumlarının sayısı açısından da durum pek farklı değildir. Özellikle

le Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde, bölgenin toplam nüfusu Türkiye nüfusunun yaklaşık % 15'i olmasına rağmen, bölgedeki hastane sayısı Türkiye'deki toplam hastane sayısının % 5,7'sine denk gelmektedir (Tablo 4.11).

Bölgenin yataklı tedavi kurumları açısından genel göstergelerinin kötü olmasının yanı sıra, özellikle küçük şehirlerdeki tedavi kurumlarının altyapı eksiklikleri ve daha donanımlı kurumların Elazığ, Malatya, Diyarbakır, Gaziantep gibi belirli büyük şehirlerde yoğunlaşması sonucu, küçük şehirlerde ve merkeze uzak ilçe ve köylerde yaşayan nüfus, özellikle acil müdahale gerektiren ciddi rahatsızlıklarda gerekli tedavi hizmetine ulaşmakta sorunlar yaşamaktadır. Örneğin Adıyaman'da yaptığımız saha araştırması sırasında görüştüğümüz Adıyaman Devlet Hastanesi başhekimisi, hastanede yoğun bakım ünitesinin olmaması sebebiyle birçok hastayı Malatya'da bulunan hastanelere sevk etmek durumunda kaldıklarını ifade etmiştir. Yoksul vatandaşlar ile yaptığımız görüşmelerden birinde, kalıtsal bir hastalık sonucu belirli aralıklarla beyaz kan hücreleri alması gereken bir genç kadın, bu tedaviyi alabilmek için sık sık Malatya'ya gitmek zorunda kaldığını ve bu durumdan kaynaklanan yol ve konaklama masraflarının da zaten yoksul

TABLO 4.11: TÜRKİYE'DEKİ HASTANELERİN COĞRAFİ BÖLGELERE GÖRE YATAK VE 10.000 NÜFUSA DÜŞEN YATAK SAYISI, 2004

BÖLGE	TOPLAM		SAĞLIK BAK.		SSK*		ÜNİVERSİTE		ÖZEL		DİĞER*		10.000 NÜFUSA DÜŞEN YATAK
	KURUM	YATAK	KURUM	YATAK	KURUM	YATAK	KURUM	YATAK	KURUM	YATAK	KURUM	YATAK	
AKDENİZ	117	18.121	71	11.540	11	3.358	7	1.995	26	1.128	2	100	19,4
EGE	163	23.162	92	12.740	26	4.714	7	3.590	33	1.480	5	638	24,6
İÇ ANADOLU	212	33.740	134	18.042	23	5.195	16	8.210	26	1.128	13	1.165	27,6
KARADENİZ	178	23.578	138	15.776	28	5.132	6	2.351	6	298	0	21	28
MARMARA	334	51.811	119	22.322	37	10.850	9	7.768	149	7.190	20	3.681	27,4
DOĞU ANADOLU	104	12.077	81	8.160	14	1.698	4	2.085	5	122	0	12	18,7
GÜNEYDOĞU ANADOLU	67	9.399	48	6.130	7	1.491	3	1.300	8	428	1	50	13,1
TÜRKİYE	1.175	171.888	683	94.710	146	32.438	52	27.299	253	11.774	41	5.667	23,9

*Son düzenlemelerle SSK ve diğer kurum hastaneleri Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir.

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü Çalışma Yıllığı, 2002.

olan ailesine büyük bir mali yük getirdiğini belirtmiştir. Türkiye genelindeki devlet hastanelerinin tümünde söz konusu olan, ancak bölgedeki kurum ve yatak sayısının yetersizliği ile gerekli donanım eksikliği sonucu daha da artan kuyruklar ve uzun bekleme sürelerinden dolayı, yukarıda belirtildiği gibi, özellikle bu kurumlara uzak mesafeden gelen kişiler konaklama ve yol masraflarının çok yüklü olması sebebiyle tedavilerini yarım bırakabilmekte, hatta kimi zaman gerekli ameliyatlardan bile vazgeçebilmektedir. Tüm bu olumsuzluklara rağmen Ocak 2005 itibarıyla yürürlüğe giren yeni düzenlemeler ile yeşil kartlı hastaların ayakta tedavilerinin ilaç masraflarının da yeşil kart kapsamına alınması, yoksul vatandaşların tedavilerini sürdürebilmelerinde ve -ilaç masraflarının önemli bir oranı (% 80) bu uygulama ile masraf listelerinden çıktığından- devlet hastanelerini kullanmalarının artmasında etkili olmuştur. Örneğin Van ve Diyarbakır Devlet Hastanelerinde görüştüğümüz yetkililer, bu uygulamadan sonra bu hastanelerde tedavi olan yeşil kartlıların sayısında önemli bir artış olduğunu ifade etmişlerdir.

Buna ek olarak, özellikle son dönemde yapılan düzenlemeler ile memurların, Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur sigortalılarının özel sağlık kurumlarından alacakları sağlık hizmetlerinin de sigorta kapsamına alınması sonucu, bu kurumlara bağlı sigortalılar bölgede devlet hastaneleri yerine özel hastaneleri tercih etmeye başlamışlardır. Dolayısıyla devlet hastaneleri neredeyse sadece, bu olanaktan yararlanma imkanı olmayan, yeşil kartlılara hizmet verir hale gelmiştir. Örneğin Van ve Diyarbakır Devlet Hastanelerinde, söz konusu uygulama başladıktan sonra, Eylül ve Ekim 2005'te tedavi gören hastaların, sırasıyla % 50'sini ve % 58'ini yeşil kartlılar oluşturmaktadır. Her ne kadar bu uygulama kısa vadede devlet hastanelerindeki yığılmaya bir çözüm olabileceği gibi görünse de uzun vadede devlet hastaneleri, orta sınıfların bu kurumları terk etmesi gibi bir durumla karşı karşıya kalabilir. Dünyada bu tür gelişmelerin hastane koşullarını kötüleştirdiği ve sosyal ağların içinde yer alma ihtimalleri az olan yoksul grupların sorunlarını gerekli mercilere iletemedikleri için hastaneler-

rin tedavi koşullarının iyileşmesini sağlayamadıkları bilinmektedir. Belirli grupların belirli kurumlarda yoğunlaşmaları, dışlanma ve güvensizlik hissini de artırmaktadır. Her ne kadar GSS yasa tasarısı ile -Primsiz Ödemeler Yasa Tasarısı ve buna paralel olarak çıkarılacak yönetmelikler ile tanımlanacak- yoksul grupların da prim ödeyen diğer sağlık sigortalıları ile aynı koşullarda sağlık hizmetlerinden yararlanması planlansa da, yoksul kişilerin özel hastaneler tarafından talep edilen ek tedavi ücretlerini karşılama imkanlarının çok daha kısıtlı olması sebebiyle, GSS yasa tasarısı da yukarıda belirtilen sorununa ilişkin bir çözüm getirmekten uzak görünmektedir.

Yoksul kesim tanı ve tedaviye ilişkin son teknolojik olanaklardan (MR, ultrasonografi, tomografi, vs.) haberdardır. Diğer kesimler özel kurumlar aracılığı ile bu teknolojilerden yararlanabilirken -devlet hastanelerinin eksik altyapı koşulları göz önünde bulundurulduğunda- yoksul kişilerin bu imkanlara erişiminin oldukça zor hatta kimi zaman imkansız hale gelmesi de bu kesimdeki dışlanmışlık hissini artırmaktadır. Kendilerinin gerekli tedaviyi görmeyeceklerine inanan birçok insan bu sebeplerle ağır hastalıkları olduğunda tedaviden tamamen vazgeçebilmektedir.

Son olarak, hiçbir sağlık güvencesi olmayan ve yoksul olmasına rağmen aşağıda belirtilecek çeşitli sebeplerden dolayı yeşil kart da alamayan kişilerin ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarına erişimi oldukça kısıtlıdır. Adıyaman'da nüfusun yaklaşık % 30'unun hiçbir sağlık güvencesi olmamasına ve çeşitli sağlık ocaklarına başvuran sigortasız hasta sayısının bu sağlık ocaklarındaki kayıtlı toplam hasta sayısının % 20'si olmasına rağmen (ki bu noktada birçok sigortasız hastanın, kendilerinden tedavi ücreti alınmaması için sağlık ocağı personeli tarafından kayıtlara alınmadığını da hatırlamak gerekir), devlet hastanelerine başvuran sigortasız hastaların yine bu hastanelere başvuran toplam hastaların % 9'unu oluşturması bu durumun altını çizer niteliktedir. Diyarbakır ve Van'daki çeşitli sağlık ocaklarındaki sevk oranları dikkate

alındığında, sigortasız hastaların ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarına sevk edilme oranının, diğer kurumlara bağlı hastalar ve yeşil kartlılar ile karşılaştırıldığında, ihmal edilemeyecek kadar az olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, yine, yeşil kart gibi yoksullara sağlık güvencesi sağlayan mekanizmaların kapsamının genişletilmesinin ne denli önemli olduğunu göstermektedir.

Sağlık Güvencesi Kapsamı Açısından Bölgenin Değerlendirilmesi

Türkiye'deki mevcut sağlık sistemi sadece formal sektörde çalışan kişileri kapsamaktadır. SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kurumları yalnızca kendilerine bağlı çalışanlardan aldıkları primler ile gerek aktif ve emekli olmuş mensuplarının, gerekse bu kişilerin bakmakla yükümlü olduğu yakınlarının sağlık harcamalarını finanse etmektedir. Her ne kadar resmi istatistiklerde, 2004 yılı için Türkiye'de sağlık sigortası kapsamındaki nüfus oranı % 88,8³ olarak görünse de bu oranın, çift sayımlar ve sağlık hizmetlerinden yararlanamayan prim borçlularının da hesaba katılması sonucu bu kadar yüksek çıktığı bilinmektedir. Nitekim, DİE tarafından yapılan hane halkı işgücü anketlerinden ulaşılan sigortalılık oranları da, Türkiye'deki nüfusun yarısından fazlasının sağlık güvencesine sahip olmadığını göstermektedir. Yalnızca Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri göz önünde alındığında ise hiçbir sigortadan yararlanamayan kişilerin nüfusa oranı % 70'leri bulmaktadır (Tablo 4.12).

Türkiye'de hiçbir sosyal sigorta kurumuna kayıtlı olmayan nüfusun bu denli fazla olması, 1992 yılında yürürlüğe girmiş olan yeşil kart sisteminin öneminin altını çizmeyi gerektirmektedir. Hiçbir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayan yoksul vatandaşlara (kişi başı geliri net asgari ücretin 1/3'ünden az olan kişiler) sağlanan ve bu vatandaşların kamu sağlık kurumlarında sunulan sağlık hizmetlerine bedelsiz ulaşımını ve bu kurumlar tarafından verilen ilaçları % 20 katkı payı vererek almalarını sağlayan yeşil kart

TABLO 4.12: DİE HANE HALKI İŞGÜCÜ ANKETİNE GÖRE MEVCUT SAĞLIK SİGORTALARININ KAPSAMI (2003) (%)

	TÜRKİYE	DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU
SSK	26,01	12,5
EMEKLİ SANDIĞI	10,29	10,18
BAĞ-KUR	8,16	8,00
DİĞER	0,11	0,00
SAĞLIK SİGORTASI OLMAYAN	51,75	69,41

Kaynak: DİE, Hane Halkı İşgücü Veritabanı:
<http://misnt.pub.die.gov.tr/die/plsql/lmwebtur.lmwebform>

sistemi yoksul nüfus için önemli ölçüde güvence sağlamaktadır. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yoksulluğun Türkiye genelinden daha yoğun bir düzeyde yaşandığı göz önünde bulundurulduğunda bölgede yeşil kartın önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

2005 yılı Kasım ayı itibarıyla, bölgede 3.921.613 kişinin yeşil kartı bulunmaktadır (Türkiye genelinde toplam yeşil kartlı sayısı 10.212.872'dir). Bunun, bölge nüfusunun yaklaşık % 38'lik bir kısmını oluşturmasına ve Türkiye genelindeki yeşil kartlı oranının (% 14) çok üzerinde olmasına rağmen yine de bölgede yaklaşık % 30'luk bir kesimin hiçbir sağlık güvencesi bulunmamaktadır.

Hiçbir sosyal güvencesi olmamasına rağmen yeşil kart sahibi olamayanların bir kısmı yeşil kart sisteminde öngörülen yoksulluk kriterlerinin üzerinde bir yaşam standardına sahipken, bir kesim ise yoksul olmasına rağmen yeşil kart sistemindeki sorunlu sayılabilecek çeşitli kriterler sebebiyle dışlanabilmektedir. Bu yönüyle hiçbir sağlık güvencesi olmayan bu kesimi kapsam altına almak için yeşil kart kriterlerinde değişiklikler yapılması ya da başka mekanizmalar geliştirilmesi gerekmektedir.

Öncelikle, Türkiye'deki gibi sağlık hizmetlerinden yararlanmanın prim ödeme sonucu sigortalı olma koşuluna bağlandığı bir sistemde, prim

ödemedi bu hizmetlerden yararlanacak kişilerin çeşitli yoksulluk kriterlerine uygunluklarına göre belirlenmesi anlaşılır bir durumdur. Ancak böyle bir sistem, formel emek piyasasının içinde yer alamayan ya da sigorta kapsamında görünmesine rağmen çeşitli sebeplerden dolayı primlerini ödeyemeyen birçok kişiyi sağlık güvencesi dışında bırakmaktadır. Bu durum özellikle Bağ-Kur sigortalıları için geçerlidir. Bölgede Bağ-Kur kapsamındaki 294.458 aktif sigortalının yaklaşık % 75'inin prim borcu bulunmaktadır (*Bağ-Kur İstatistikleri*, 2005). Bu kişiler ve onlara bağlı yakınları Bağ-Kur'un sağladığı sağlık sigortasından yararlanamamaktadır. Bu kişiler gelir açısından yeşil kart alma kriterlerini yerine getirirler dahi, sigortalı görünmeleri sebebiyle yeşil kart alamamaktadır. Dolayısıyla, prim borçlarının yeşil kart alma önünde engel oluşturmasının önünü alacak bir uygulama bölgede birçok kişinin sağlık hizmetlerine ulaşımını sağlaması açısından önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra, Bağ-Kur sisteminde yaşanan bu sorunun, hükümet tarafından getirilmesi planlanan ve prime dayalı olması öngörülen GSS sisteminin uygulanmasında karşılaşılabilecek sorunlara bir örnek teşkil etmesi açısından da önemli olduğu görüşüdeyiz. Bilindiği gibi hükümetin hazırladığı "Sosyal Güvelik Reformu"⁴ ve "Sağlıkta Dönüşüm Programı"⁵ tasarılarının önemli ayaklarından birini, vatandaşların finansal kapasiteleri ile orantılı olarak ödeyecekleri primlere dayalı bir Genel Sağlık Sigortası sisteminin kurulması oluşturmaktadır. GSS yasa tasarısı⁶ çerçevesinde yoksulluk düzeyinin altında kalan kişilerin ve 0-18 yaş arası çocukların primlerinin devlet tarafından ödenmesi ön görülmektedir. Tüm vatandaşları kapsayacak bir sağlık sigortası sistemi kurulması ve çocukların şartsız olarak bu sisteme dahil edilmesi girişimi Türkiye için önemli olsa da mevcut tasarıdaki gibi prime dayalı bir sağlık sigortası ancak ücret ve kazancın kayıtlı olduğu ve tutarının bilindiği durumlarda doğru bir şekilde işleyebilir. Türkiye'de olduğu gibi -ki bu durum bölgede çok daha yoğun bir şekilde yaşanmaktadır- işgücünün sadece küçük bir kısmının kayıtlı olarak çalıştığı, birçoğunun aldığı ücret veya maaşın doğru olarak beyan edilmediği bir durumda sağlık sigortası karşılığı prim almak çok zor olacaktır.

tır. Araştırmamızda bölgede yaşayan nüfusun çoğunluğunun kazancının düzensiz olduğu belirlenmiştir. Böyle bir durumda hane geliri belirlense dahi, gelirin değişkenliği prim ödemeleri için büyük bir sorun teşkil etmektedir.

Yeşil kart kriterleri ile ilgili bir diğer sorun da gayrimenkul sahipliği dolayısıyla yaşanmaktadır. Her ne kadar yeşil kartı düzenleyen yasal dokümanlarda gayrimenkul sahibi olmak kendi başına yeşil kart almayı engelleyen bir unsur olarak ortaya çıkmasa da, uygulamada bu durum sorunlar yaratmaktadır. Yeşil kart ile ilgili kararların alınması, mevcut kriterlerin (özellikle gelir tespitine ilişkin) yerel koşullara uyarlanması yoluyla olmakta ve uygulamanın koşulları il ve ilçe idare kurullarının yetki ve sorumluluğu çerçevesinde belirlenmektedir. Bu sebeple farklı illerde, hatta bir ilin farklı ilçelerinde yeşil kart kriterlerine ilişkin farklı uygulamalarla karşılaşabilmektedir. Örneğin, bölgede saha araştırması gerçekleştirdiğimiz il ve ilçelerin çoğunda gelir getirmeyen tek bir eve sahip olunması yeşil karta hak kazanma önünde bir engel teşkil etmezken, özellikle yoksulluğun çok yoğun bir şekilde yaşandığı bazı ilçelerde toprak ya da kerpiç evi olanlara yeşil kart verilmesine rağmen, gelir getirmeyen beton bir evi olanlara yeşil kart verilmemesi gibi durumlara rastlanabilmektedir.

Tarla ve arazi sahipliği ile ilgili olarak da benzer sorunlar yaşanmaktadır. Bölgede, özellikle göç edenlerin kendi tasarrufları altında olmadığı halde adlarına kayıtlı görünen araziler yeşil karta hak kazanmaları önünde bir engel oluşturmaktadır. Başka durumlarda ise sorun arazinin gelir getirip getirmediğinin geçmişte alınmış tarım kredileri üzerinden hesaplanmasından kaynaklanmaktadır. Oysa, birçok durumda araziler kredi kriterlerini yerine getirmek için bölünmüş gibi gösterilmiştir ve gerçekte tek bir kişinin üzerindedir. Böyle durumlarda birçok kişi araziyi kullanmadığı halde yeşil kart da alamamaktadır.

4 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2005. Sosyal Güvenlik Reformu Tasarısı.

5 Sağlık Bakanlığı 2004. Sağlıkta Dönüşüm Programı.

6 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2005. Genel Sağlık Sigortası Yasa Tasarısı.

Bölgede saha araştırması yaptığımız illerde yeşil kart başvuru sürecinin işleyişine ilişkin farklı uygulamalarla karşılaşılmıştır. İlk tür uygulama, başvuranlar tarafından doldurulmuş ve muhtar onayı alınmış formların Yeşil Kart Bürosu tarafından toplanarak, haftanın belirli günlerinde bir memur tarafından toplu olarak ilgili kurumlara götürülmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu uygulamanın olumlu yönü vatandaşlar için oldukça uğraştırıcı olan kurum onayı alma sürecinin Yeşil Kart Bürosu'na devredilmiş olmasıdır. Ancak diğer yandan bu uygulama, formların toplu halde ve belirli günlerde kurum onayına götürülmesinden dolayı başvuranlar açısından yeşil kart alma sürecinin uzamasına ve Yeşil Kart Bürolarında belirli günlerde yığılmaların olmasına da yol açabilmektedir. İkincisi ise, aslında yalnızca Diyarbakır ilinde gözlemlendiğimiz ve diğer illere de örnek olabileceğini düşündüğümüz bir uygulamadır. Diyarbakır'da, İl İdare Kurulu'nun desteğiyle 2005 yılında yeni bir Yeşil Kart Bürosu açılmıştır. Yeşil kart ile ilgili tüm işlemlerin yapıldığı bu büroda başvuru formunu dolduran ve oturdukları mahalle muhtarlıklarına onaylatan kişiler sıra numarası verme makinesinden numara almakta ve sıra kendilerine geldiğinde bankodaki memura formlarını teslim etmektedirler. Yine aynı büro içinde yeşil kart başvuru formunun gitmesi gereken tüm kurumlardan (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, tapu idaresi, vs.) yalnızca yeşil kart işlemleri için görevlendirilmiş birer memur bulunmaktadır. Bankodaki memur tarafından teslim alınan formlar gerekli işlemler yapıldıktan sonra kurumlardan gelen bu memurlara incelemeleri için verilmektedir. Böylece yeşil kart başvuru sürecinde gerekli tüm işlemler Yeşil Kart Bürosu'nda tamamlandıktan sonra, formlar inceleme için Emniyet Müdürlüğü'ne gönderilmekte ve tüm bu bilgilerin yer aldığı dosyalar değerlendirilmek üzere İl İdare Kurulu'na sunulmaktadır. Bu uygulamanın en olumlu yanı yeşil kart başvuru sürecinin zahmetsiz ve hızlı bir şekilde tamamlanmasıdır. Bu sayede vatandaş ve memurlar arasında ihtilaflar ve karşılıklı şüphe durumu da azalmış, vatandaşların farklı kurumlarda dert anlatması mecburiyeti ve bu esnada gördükleri kötü muamele de yerini hizmet sunumuna bırakmıştır. Bunun yanı

sıra yaptığımız görüşmeler sırasında Diyarbakır'daki yetkili kişiler yeşil kart başvurusu dahiindeki tüm inceleme süreçlerinin şeffaf olmasının ve istendiğinde tüm inceleme kayıtlarına ulaşılabilmesinin önemini özellikle vurgulamışlardır. Diğer il ve ilçelerde de bu sistemin uygulamaya geçirilmesi söz konusu olduğunda, şeffaflık ilkesinin korunması gerektiğini düşünüyoruz.

Ancak başka birçok ilde olduğu gibi Diyarbakır'daki yeşil kart başvurusu sürecinde de kişilerin sosyal yaşantı düzeyinin ve kayıtlarda görünmeyen mali varlıklarının araştırılmasının emniyet tarafından yapılmasının bir olumsuzluk olduğu düşünülebilir. Öncelikle Yeşil Kart Yönetmeliği böyle bir soruşturmanın yapılmasını şart koşmamış, kararı il veya ilçe idare kurullarının yetkisine bırakmıştır. Dolayısıyla nadir de olsa sosyal yaşantı ve ekonomik durumla ilgili soruşturmanın emniyet tarafından yapılmadığı il ve ilçeler mevcuttur ve bu il ve ilçelerin yetkilileriyle yaptığımız görüşmelerde bu durumdan kaynaklanan bir soruna işaret edilmemiştir. Van bu duruma örnektir. Yeşil kart sürecinde emniyet soruşturması yapılan illerde yeşil karta ilişkin en çok şikayet bu soruşturma ile ilgili olarak ortaya çıkıyor. Özellikle hanede siyasi sebeplerden hüküm giymiş ya da aranmakta olan kişi ya da kişiler olması durumunda, hanedeki diğer kişilere yeşil kart verilmediğine ilişkin şikayetlerle oldukça sık karşılaşılmıştır. Bunun yanı sıra, sosyal yaşantı düzeyi ve ekonomik durum araştırması ile ilgili herhangi bir eğitim almamış kişilerin bu tür bir araştırma yapmalarının uygun olup olmadığı, bu kişilerin değerlendirmelerini kendi yoksulluk kıstaslarına göre yapıp yapmayacakları da tartışmalıdır. Gerek yeşil kart, gerekse daha sonra sözünü edeceğimiz Şartlı Nakit Transferi uygulamalarında, memurlar kendi bilgileri ve inançları doğrultusunda bazı kotalar yaratmakta ve o kotaların dolduğunu düşündüklerinde bu tür hakların dağıtımında oldukça kısıtlayıcı davranabilmektedirler.

Sonuç ve Öneriler

Sağlık alanı sosyal politika açısından çok önemli bir araçtır. En temel hakları arasında olan sağlık hakkına ulaşamadıkları sürece, insanların

geleceklerine güvenmeleri mümkün değildir. Güvencesi olmayan insanların ise herhangi bir bölgede kalkınmayı sağlayacak aktörler olmaları beklenemez. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri hem sağlık yatırımları hem sağlık hizmetleri açısından son derece yetersizdir. Bilhassa ikinci basamak hizmetlerinde durum daha da vahimdir. Bölgede yaşayan nüfusun % 30'unun yeşil kart da dahil olmak üzere hiçbir güvencesi bulunmamaktadır. Borçları sebebiyle Bağ-Kur'lu görünmelerine rağmen, Bağ-Kur'un sağladığı sağlık güvencesinden yararlanamayanlar eklendiğinde, bu oran daha da artmaktadır. Bölgede bu sebeple kamu sektöründe çalışanlar adeta aristokratik bir sınıf haline gelmekte ve insanlar kamu sektörü dışında iş olanaklarını hayal dahi edememektedir. İnsanlar her türlü kararlarını, sağlık giderlerini ve sosyal güvence durumunu düşünerek vermekte ve sağlık alanındaki yetersizlikler herkes için bölgenin dışlanmışlığının bir özeti haline gelmektedir. Eğitim alanında olduğu gibi sağlık alanında da vatandaşların devletten somut talepleri bulunmaktadır.

Öte yandan sağlık ocaklarının mahalle ile bütünleşmiş yapısı ve yeşil kart uygulamasının yaygınlığı bölgede devletle ilişkilerin düzenlendiği en önemli alanlardandır ve sağlık müdürlüklerinin ve sağlık çalışanlarının bu uygulamaları iyileştirme çabaları takdire şayandır. Sağlık alanının etkin bir sosyal politika aracı olması için GSS yasa tasarısının da ışığında geliştirdiğimiz öneriler şunlardır:

Bölgede Yeşil Kart Kapsamı Genişletilmeli

- Araştırmamız sırasında yeşil kartın hak etmeyen kişilere verildiğine dair kanıyı destekleyecek hiçbir bulgu elde edilememiştir. Her ne kadar gazete ve televizyonlarda yeşil kartın hak etmeyen kişilere verildiğine dair haberler çıksa da gözlemlerimiz bunların istisnai olduğu ve genel durumu yansıtmadığı yönündedir. Yeşil kart ile ilgili temel sorun daha çok yeşil kart sistemindeki, yukarıda da belirtilen sorunlu sayılabilecek kriterler sebebiyle birçok yoksul kişinin sunulan imkandan yararlanamamasıdır.

- Bu sorunun giderilebilmesi için yeşil karta hak kazanmanın mülk sahipliği üzerinden değil gelir üzerinden yapılması; karar verici memurlara keyfi olarak koydukları kotaların zararlı etkilerinin anlatılması; özellikle Bağ-Kur prim borçlarına ilişkin düzenlemeler yapılması ve emniyet soruşturmalarının kaldırılması çok önemlidir. Bu tür düzenlemeler Primsiz Ödemeler Yasa Tasarısı'nda da muhakkak göz önüne alınmalıdır.

Bölgeye yönelik sağlık yatırımları artırılmalı

- Bölgede, kamu sağlığına yönelik önlemlerin alınabilmesi; sağlık hizmetlerine erişimin daha etkin bir şekilde sağlanabilmesi ve sağlık alanında yaşanan sorunların (salgın hastalıklar, bölge illerinde bebek ölüm oranlarının yüksekliği, vs.) giderilmesi için devletin birinci ve ikinci basamak sağlık kurumlarının altyapısını güçlendirmeye yönelik yatırımlar yapması gerekmektedir.
- Bölgede bilhassa köylerde ve göç sebebiyle yeni kurulmuş yerleşim birimlerinde birinci basamak sağlık kuruluşlarının sayısı artırılmalıdır.
- Küçük bazı ihtilaflar dışında çoğu sağlık ocağının mahalleyle bütünleşmiş yapısı birinci basamakta çalışanların bölgede önemli bir rol oynamasını sağlamaktadır. Bu kişilerin bölgede sağlık konusunda yapılacak düzenlemelerde karar mekanizmalarına katılması faydalı olacaktır.
- Bölgede personel altyapısını güçlendirmek üzere, 2001 yılında GAP Bölge Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan Sağlık Sektörü Raporu'nda⁷ belirtildiği gibi, bölgede çalışan personelin özlük ve sosyal haklarında gelişmeler sağlanması; bölgede çalışmayı teşvik edici önlemler alınması (para, sosyal imkanlar, lojman imkanlarının geliştirilmesi, hizmet yılını askerlikte ve ihtisasa girmede değerlendirme, vs.), he-

7 İpekyüz, N., M. Özcan, G. Akay ve N. AYTEKİN, GAP Bölge Kalkınma Planı Sağlık Sektörü Raporu, Diyarbakır, 2001.

kimler dışındaki sağlık personelinin bölgedeki mevcut ve yeni kurulacak sağlık meslek lisesi mezunları arasından seçilmesi gibi önlemler alınması gerekmektedir.

- İkinci basamakta görev alan sağlık personelinin iş yükü ve önyargıları sebebiyle vatandaşlara karşı olumsuz tavır alması çok büyük bir sorundur. Bölgede çalışan sağlık çalışanlarının koşullarının düzeltilmesi bu konuda bazı olumlu etkiler yaratabilir.
- Bölgede büyük bir ikinci basamak hizmet açığı bulunmaktadır. Mevcut kurumların geliştirilmesi ve tam teşekküllü hastane sayısının çoğaltılması çok önemlidir.
- *Bölgede birinci basamak sağlık hizmetleri (prim şartı olmaksızın) herkese bedelsiz sağlanmalı*
 - Yukarıda belirtildiği üzere birinci basamak sağlık kuruluşları (özellikle sağlık ocakları), bölgede yoksul kesimin, yeşil kartlılara ek olarak yoksul olup da yukarıda belirtilen çeşitli sebeplerle sağlık güvencesi olmamasına rağmen yeşil kart da alamayan kişilerin sağlık hizmetlerinden faydalanabilmesi açısından önemli bir rol üstlenmektedir. Bu durum, yoksul olmasına rağmen hiçbir sağlık güvencesi olmayan kişiler için bir nebze tedavi imkanı yaratsa da hem sağlık personeli-hasta ilişkisinin iyilik ve (alınacak ücretten) fedakarlık yapma - minnettar olma durumunun yarattığı bir gerilim üzerinden kurulmasına sebep olmakta hem de hastaların kayıtları tutulamadığı için hastalıklarının izlenmesine ve bu kişilere gerekli tedavinin sağlanmasına olanak bırakmamaktadır.
 - Yine yukarıda anlatıldığı üzere, hükümet tarafından önerilen “Sosyal Güvenlik Reformu” ve “Sağlıkta Dönüşüm Sistemi” tasarımları hayata geçirilerek GSS ve aile hekimliği sistemlerinin uygulanmaya başlamasıyla da bu sorunların çözülmesi çok mümkün görünmemektedir.
 - Bu durumda herkesin temel sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlayabilmek amacıyla önerimiz, bölgedeki birinci basamak sağlık hizmetlerinin prim ödeme şartı

olmaksızın herkese bedava olarak sağlanmasıdır.

- *Her basamakta Kürtçe konuşan sağlık personeli bulunmalı*
 - Bölgedeki erkeklerin ve genç kadınların çoğunun Türkçe bilmesine rağmen özellikle birçok orta yaşlı ve yaşlı kadın ile okul çağına gelmemiş çocuk Türkçe bilmemektedir. Sağlık personelinin Kürtçe konuşmaması durumunda, özel olarak koruyucu sağlık hizmetleri alanında ve genel olarak sağlık hizmetlerinin her aşamasında, hastaların sağlık personeli ile iletişim kurması zorlaşmakta ve bu durum bölgeyi olumsuz biçimde etkilemektedir.
 - Bu olumsuzlukların giderilebilmesi için her basamakta Kürtçe konuşan sağlık personeli istihdam edilmesini öneriyoruz.
- *Birinci basamak sağlık kuruluşlarında “hemşire yardımcıları” bulunmalı*
 - Sağlık ocaklarında hastaların sağlık durumlarının ve ilaçlarının gerekirse evlerinde takip edilmesi gibi gerekli, ancak personelin iş tanımı dışında kalan hizmetlerin sağlanmasının yoğun iş yükü sebebiyle olanaksız hale geldiği gözlemlenmiştir. Bu sebeple 5. bölümde belirtilen “sosyal hizmet karşılığı gelir aktarımı” programı çerçevesinde birinci basamak sağlık kurumlarında, belirli bir eğitim aldıktan sonra yerel halk ile sağlık personeli arasındaki ilişkiyi sağlamak ve hastaların ilaçlarının, hastalıklarının seyrinin, vs. takibinden sorumlu “hemşire yardımcıları” görevlendirilmesini öneriyoruz.

SOSYAL YARDIM POLİTİKALARI

Dünyada yoksullukla mücadelede kullanılan en yaygın sosyal politika araçlarından bir tanesi yoksul vatandaşlara yönelik gelir desteğidir. Bu tür gelir destekleri bilhassa, Türkiye gibi GSYİH’si göreceli olarak yüksek olan ve bunun yanı sıra gelir dağılımının eşitsiz olduğu ülke-

lerde, yoksulluğu azaltmada ve bu yolla ekonomik büyümeye katkıda önemli rol oynamaktadır. Türkiye’de de, son birkaç yıldır, Dünya Bankası tarafından finanse edilen Sosyal Riski Azaltma Projesi’nin iki bileşeninden biri olan Şartlı Nakit Transferi aracılığı ile, yoksullara doğrudan gelir transferi bir sosyal politika aracı olarak benimsenmiştir. Şartlı Nakit Transferi programının hedef kitlesi ekonomik güçlükler sebebiyle çocuklarını okula gönderemeyen, düzenli sağlık kontrolü yaptıramayan ve Türkiye nüfusunun en yoksul % 6’lık kesimine dahil olan ailelerdir. Her ne kadar Şartlı Nakit Transferi’nin uygulanmaya başlaması önemli bir adım olsa dahi, kanımızca Şartlı Nakit Transferi, kapsamının darlığı sebebiyle, Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde yaşanan yoksulluğa karşı gerçek bir mücadele aracı olmaktan çok uzaktır.

Birinci bölümde de gösterildiği gibi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin hemen hemen tüm yerleşim birimlerinde yoksulluk seviyeleri yüksektir: Çalışma kapsamına giren nüfusun en az % 60’ı yoksulluk seviyesinin altındadır. Ayrıca 2. ve 3. bölümlerde belirttiğimiz gibi bölgede yaşayan yoksul gruplar, devlet yatırımlarının yetersiz olması sebebiyle istihdam kapasitelerini geliştirebilecek olan eğitim ve sağlık hizmetlerinden de yeterince yararlanamamaktadırlar. Gerek yoksulluğun yaygınlığı, gerek hizmete erişimin yetersizliği, bölgesel kalkınma projelerine ket vurmakta ve yoksulluğun kuşaktan kuşağa aktarılmasına sebep olmaktadır. Eğitim ve sağlık hizmetlerinin çalışmamızda öngördüğümüz haliyle geliştirilmesinin etkisi ise ancak uzun dönemde kendini gösterecektir. Tüm bu sebeplerle kısa dönemde, bölgenin tümünde kamusal hizmetlerin yaygınlaştırılmasına ek olarak, kapsamlı bir gelir desteği programı uygulanmasının gerekli olduğunu düşünüyoruz. Çalışmanın bu bölümünde, gelir desteği programlarının dünyada uygulanma biçimleri tartışılacak, Türkiye’de uygulanan benzer programlar değerlendirilecek ve bölgede kalkınma sağlanmasının ön koşulu olarak uygulanması gerektiğini düşündüğümüz bir gelir aktarımı programı geliştirilecektir.

1. Dünyada Doğrudan Gelir Transferi Programları

Dünyada doğrudan gelir transferi uygulamaları, iş piyasasının değişmesi, gelir dağılımındaki eşitsizliklerinin büyümesi ve yoksulluğun artması ile birlikte yaygınlaşmaya başlamıştır. Dünyanın birçok yerinde, aynı Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde olduğu gibi nüfusun son derece kısıtlı bir bölümü formel sektörde iş bulabilmekte, geri kalanı ise ya işsiz kalmakta ya da düşük ücretler karşılığında ve dönemsel bazda, kötü koşullarda çalışmaktadır. Doğrudan gelir transferleri bilhassa bu tür işsizliğin ve resmi olmayan iş piyasasının yaygın olduğu ve böylelikle iş bağlantılı sosyal refah uygulamalarının yetersiz kaldığı yerlerde yoksulluğa karşı mücadelede etkin bir sosyal politika aracıdır. Özellikle çeşitli Güney Amerika ülkelerinde bu tür programlar yaygındır.

Nüfusunun üçte birinden fazlası yoksul olarak nitelenen Brezilya, çok sayıda ve çeşitli programın birlikte hayata geçirilmesi nedeniyle doğrudan gelir transferi uygulamasının en iyi örneklerden birini oluşturmaktadır. Brezilya’daki programlar kapsamında, yoksul olan yaşlılara, hamile annelere, 0-6 yaş arası çocuklarının sağlık kontrolleri tam olan ailelere, 7-15 yaş arası çocukları okula devam eden ailelere, 15-17 yaş arası çocukları toplumsal faaliyetlere katılan ailelere ve kırsal kesimde tarım sektöründe çalışanlara farklı miktarlarda doğrudan gelir transferi yapılmaktadır.⁸

Brezilya’daki farklı programlardan yararlanabilmek için gerekli olan koşullar, dünya genelindeki nakit transferi uygulamalarında kullanılan çeşitli şartları özetler niteliktedir. Brezilya’da, nakit transferleri aşağıdaki şartların bir veya birkaçına bağlı olarak verilmektedir:

- Hane halkının ya da bireyin gelir düzeyi üzerinden şartlı yardım

⁸ Programların ayrıntılı açıklamaları için bkz: Da Silva e Silva, Maria Ozanira. "From A Minimum Income to A Citizenship Income: The Development of the Income Transfer Programs in Brazil," Paper presented to Tenth Congress of the Basic Income European Network, Barcelona, 19-20 September 2004.

- Eğitim çağındaki çocukların okula devamı üzerinden şartlı yardım
- Okul öncesi çocukların sağlık kontrolleri üzerinden şartlı yardım
- Hamile anneler, yaşlılar, özürllüer, tarım işçileri vb. belirli gruplara şartlı yardım
- Toplumsal faaliyetlere katılım üzerinden şartlı yardım
- İkamet edilen bölge üzerinden şartlı yardım⁹

Dünyadaki Şartlı Nakit Transferi tecrübesi, bu kapsamda uygulanacak olan programların sürekli ve formel hedef kitlesinin belirli olmasının büyük önem taşıdığını göstermiştir. Bu sebeple, Brezilya'da zaman içerisinde oluşan çok sayıdaki Şartlı Nakit Transferi programlarının başarı oranları değişmektedir. Kimi programlar hedef kitlesini saptamak konusunda başarı gösterirken, kimi bilgi toplama ve denetleme, kimi ise programa ayrılan bütçenin büyük çoğunluğunun etkin ve sürekli olarak hedef kitleye ulaştırılması konusunda başarı göstermektedir. Eğitim ve sağlık üzerinden koşullu olan transferler ise, yoksulluğun nesilden nesile aktarımını engellemeyi hedeflediği için birçok uluslararası kuruluş tarafından desteklenmektedir. Programlardaki başarı seviyelerinin farklılığı ve programların farklı kurumsal yapılar içinde uygulanmasının yarattığı karışıklıklar sebebiyle şu anda Brezilya'da, tüm bu programların bir çatı altında toplanarak yeniden düzenlenmesine ve iyileştirilmesine çalışılmaktadır. Benzer eleştiriler Türkiye içinde de yapılmakta ve Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Genel Müdürlüğü'nün, çeşitli belediyelerin ve STK'ların yaptıkları yardımların tek elde birleştirilmesinin, bu tür gelir transferlerini daha etkin kılacağı, yapılan mülakatlarda sıklıkla dile getirilmektedir.

Nakit transferleri ile ilgili olarak yapılan en yaygın eleştiri, bu programların bağımlılık ve tembellik yarattığı yönündedir. Bu eleştirilerde, gelir

yardımı alan bireylerin, iş aramaktan vazgeçecekleri ve bu yardıma bağımlı kalacakları öne sürülmektedir. Ancak, gelir yardımlarının her koşulda, asgari ücretten düşük olduğu ve geçinmek için tek başına yeterli olmadığı göz önünde bulundurulursa, bireylerin sadece gelir yardımına güvenerek bolluk, refah ve tembellik içine yaşayacakları fikrinin gerçekçi olmadığı açıktır. Tam tersine bir sosyal politika aracı olarak düşünüldüğünde, doğrudan gelir transferleri, çoğu zaman hiçbir geliri olamayan kişilerin iş aramak ve başka kurumsal hizmetlerden yararlanabilmek için gerekli olan giderlerini (yol parası, evrak toplama, fotokopi paraları vs.) karşılayabilmelerini sağlayarak, katkı alan kişilerin hareketliliklerini artırmaya yarar. Buna ek olarak, bu tür katkılar kesintisiz olduğunda, hak sahiplerinin güvenini artırmaya ve küçük girişimcilik için gerekli olan riski almalarına imkan sağlar. Kaldı ki, bölgede yapılan araştırmada, bölgedeki yoksulluğun sebebinin işsizlik kadar, varolan dar emek piyasasının ürettiği koşulların kötülüğü ve ücretlerin düşüklüğü olduğu da görülmüştür.

Örneğin saha araştırmamız sırasında Adıyaman'ın ya da Van'ın yoğun göç almış mahallelerinde, çok büyük kısmı işsiz olan erkeklerin her sabah, yaklaşık 45 dakika yürüyerek, şehir merkezindeki işçi kahvelerine gittiklerine ve akşama kadar bu kahvelerde bir iş bulma umuduyla bekledikten sonra çoğunlukla hayal kırıklığıyla evlerine döndüklerine tanık olduk. Yine Van'ın yoksul mahallelerinde yaptığımız görüşmelerde kadınların günlük 5 YTL yevmiye ile pancar tarlalarında ya da inşaat temizliğinde, akşama kadar çalıştıklarını ve böylesi ağır işlerde bu kadar az para ile çalışmayı kabul etmelerine rağmen çoğunlukla iş bulamadıklarını öğrendik. Adıyaman'da görüşme yaptığımız lise mezunu bir genç kadının, haftada 6 gün ve günde 12, hatta bazı günler 18 saat çalışmasına rağmen ayda 290 YTL gibi "iyi" bir ücret aldığı için kendisini oldukça şanslı gördüğünü gözlemledik. Diyarbakır'da beş kız çocuğunu okutan boşanmış bir kadının, aldığı Şartlı Nakit Transferi yardımıyla ancak yiyecek giderlerinin bir kısmını karşılayabildiğini, bu sebeple kız kardeşlerinin çocuk bakıcılığından kazandıkları paranın, kısmen ve

⁹ Brezilya'da yerel/bölgesel idarelerin sadece belli yoksul bölgelerde uyguladığı programların yanında, Bolsa Familia gibi ulusal programların da yoksul olan kuzey ve doğu bölgelerinde daha yoğun ve etkin olarak uygulandığı görülmektedir: Castaneda, T., et al. *Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and the United States*, World Bank, Washington D.C., 2005.

büyük kavgalarla olsa bile, ona da aktarılması sayesinde hayatını idame ettirebildiğine dair hikayesini dinledik. Gene Diyarbakır'da genç erkeklerle yapılan toplu mülakatlarda defalarca, herhangi bir gelir transferinin ancak minimum bir güvence sağlayabileceği, asıl önemli olanın insanın kendine güvenini ve çevreye aidiyetini güçlendirecek iş yapabilme imkanı olduğu söylendi. Bu tür gözlemler, yerel düzeyde memurlarla yapılan mülakatlarla da güçlendirildi. Bir yandan her türlü yardıma çok büyük bir talep olduğundan şikayet eden memurlar, bir yandan da bu tür yardımlara talebin, bölgedeki koşullardan ve yardımların kısıtlılığında kaynaklandığını ve insanların bu yardımlara rağmen iş bulmak için Türkiye'nin her yanına mevsimlik işçi olarak gittiklerini ve her türlü işi koşulsuz kabul ettiklerini belirttiler. Öğretmenler, yoksul nüfusun belli aylarda işçi simsarları aracılığı ile Türkiye'nin çeşitli yerlerine akmasının en büyük etkisinin eğitimin aksaması olarak hissedildiğini, sağlık çalışanları ise ağır iş koşullarının yarattığı kronik hastalıkların, bölgede en önemli sağlık sorunlarından biri olduğunu söylediler.

Gerçekten de 2002 yılı DİE Hane Halkı Araştırması'nın sonuçları, Türkiye'de ve dünyada varolan genel kanının, yani yoksulluk ve işsizliğin birbiriyle yakından ilişkili olduğuna dair inanın çok da doğru olmadığını göstermektedir. Yani yoksulluğun veya nakit gelir transferine bağımlılığın tembellikle bir ilgisi bulunmamaktadır. Türkiye'de yoksulluk oranı işsizler arasında yüzde % 32,41 iken çalışanlar arasında % 22,73'tür. Türkiye'de ücretli maaşlı kesimin % 20,87'si, kendi hesabına çalışanların ise, % 24,38'i yoksuldur. Kendi hesabına çalışan kadınlar arasında yoksulluk oranının % 28,05 olduğunu da belirtmek gerekir. Bugün yoksullar arasında enformel istihdamın gittikçe yaygınlaştığı dünya koşullarında, yoksulluk seviyesinin üstüne çıkmak için hem doğrudan gelir transferi hem de çalışmak şart görünmektedir. Ayrıca, bölgeye doğrudan gelir transferi aracılığı ile para akışı sağlanması, alım gücünün artırılması sonucu bir çarpan etkisi yaratarak ekonominin canlanmasına, küçük girişimciliğin artmasına ve dolayısıyla bölgenin özel sektör için daha cazip hale gelmesi

sonucu iş olanaklarının artmasına da katkıda bulunma potansiyeli taşımaktadır.

Formel istihdam alanının gittikçe daraldığı bölgede, bizim öngördüğümüz girişim, tüm yoksulları kapsayacak bir nakit transferi uygulamasıdır. Bölgede Brezilya'dakine benzer ve aşağıda anlatılacak türde bir gelir aktarımı yapılması, bu yardımı alanların hak etmek için herhangi bir şey yapmadığına dair eleştirilere maruz kalabilir. Ancak dünyada belli bir bölgede yaşamının, bu tür coğrafi temelde belirlenen aktarımlara şart olarak görüldüğü birçok program vardır. Kısa dönemde bu programın, çalışma kapsamına giren tüm illerde uygulanmasını öneriyoruz. Ancak uzun dönemde devlet yatırımlarının 2. ve 3. bölümlerde anlatıldığı gibi artırılmasıyla, bölgenin cazibe merkezi haline gelecek ve ekonomisi göreceli olarak düzelecek yörelerinde uygulamalar kısıtlanabilir. Böyle bir programın Türkiye'nin tüm yoksul bölgelerinde gerçekleşmesi ise kanımızca ideal olmalıdır.

2. Türkiye'de Mevcut Eğilimler

Türkiye'de de halihazırda uygulanmakta olan çeşitli gelir yardımı ve Şartlı Nakit Transferi programları bulunmaktadır. Bunlar, 2022 sayılı kanunla verilen yaşlı ve özürlü yardımları ile Dünya Bankası'nın Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında uygulanan Şartlı Nakit Transferi programıdır. Bu programların kapsamı, işleyişi ve bunlara ilişkin sorunların değerlendirilmesine aşağıda ayrıntılı olarak yer verilecektir.

2.1 Yaşlı ve Özürlü Aylıkları

Türkiye'de toplam nüfusun yaklaşık % 6'sını 65 yaş üstü yaşlı nüfus oluşturmaktadır (DİE, 2000). Bu yaşlı nüfus, çeşitli sosyal güvencelerden yararlanma durumlarına göre ayrıştırıldığında, yaşlı nüfusun % 29'unun SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'ndan maaş, % 7'sinin ise gazi aylığı aldığı görülmektedir. Türkiye'deki mevcut sosyal güvenlik kapsamının çok önemli bir nüfusu dışarıda bıraktığı göz önünde bulundurulduğunda, yaşlı nüfusun yaklaşık üçte ikisinin

sosyal güvenlik kapsamı dışında kalması şaşırtıcı değildir. Ancak aktif işgücünün içinde yer alamayan ve yaşlılıktan kaynaklanan çeşitli sağlık sorunları sebebiyle bakıma, sağlık güvencesine ve çalışma karşılığı olmayan bir gelire daha fazla ihtiyaç duyan yaşlı kimseler için, hiçbir sosyal güvencelerinin olmaması çok vahim sonuçlar yaratabilmekte, bu durum kişileri tamamen çocuklarına ve akrabalarına bağımlı ve kırgın hale getirmektedir. Benzer bir durum Türkiye nüfusunun % 2,5'ini oluşturan engelli¹⁰ vatandaşlar için de geçerlidir.

Bu anlamda, 1976 yılında yürürlüğe giren ve yaşlı, kimsesiz ve engelli vatandaşlara aylık bağlanmasını öngören 2022 sayılı kanun kapsamında verilen 63 YTL'lik aylıklar, hiçbir sosyal güvencesi olmayan, yoksul yaşlıların ve engellilerin yaşadığı zorlukların giderilmesi yolunda önemli bir adım sayılabilir. Herhangi bir doğrudan geliri ve kendisine kanunen bakmakla yükümlü kimsesi olmayan, hiçbir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmayan ve muhtaçlığını il ve ilçe heyetlerinden alacakları belgelerle kanıtlamış olan 65 yaş üstü kişiler ile yine yoksulluğu ve engellilik durumu ilgili kurumlarca kanıtlanmış 18 yaşını doldurmuş engelli vatandaşlara verilen bu aylıklar 2005 yılı itibarıyla yaşlı nüfusun yaklaşık % 25'ine (1.050.852 kişi) ve engelli nüfusun yaklaşık % 18'ine (279.605 kişi) ulaşmıştır. Ayrıca Temmuz 2005'te kabul edilen yeni Özürlüler Kanunu'yla 18 yaşından küçük engellilerin de kapsam altına alınması ve bu kişilere 126 YTL aylık ödenmesinin öngörülmesi de olumlu bir gelişme olarak kabul edilebilir.

Bu yasalar ile yoksul yaşlı ve engelli vatandaşlara asgari bir gelir desteği ve güvencesi sağlanmış olsa da, bu yasa ve yasanın uygulanışı ile ilgili dikkat çekilmesi gereken bir takım sorunlar vardır. Bu anlamdaki en önemli sorun, yasanın “muhtaç”¹¹ tanımındaki yoruma açık ifadeler nedeniyle yoksul olmalarına rağmen, bazı yaşlı ve engelli vatandaşları dışarıda bırakmasıdır.

10 Bu tanımın içine ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelli nüfus girmektedir.

11 Yukarıdaki tanımlama burası için de geçerli.

Uygulamada, özellikle “muhtaç” durumun tespitinde, devlet çalışanları tarafından, “yeterince muhtaç” olmadıkları düşüncesinden hareket ile “devlete yük olmamaları” için, bazı kişilere bu aylıkların bağlanmaması söz konusu olabilmektedir.

Ayrıca 2005'te çıkan “torba yasa”yla, 900.000 yoksul yaşlının yeşil kart ve yaşlılık aylığı, yani yaşlılıkta ciddi bir biçimde gerekli olan sağlık masrafları ve yaşama geliri arasında seçim yapmak zorunda bırakılmaları çok ciddi bir sorundur. Yaşlıların yapmak zorunda bırakıldıkları bu gibi bir seçim, sosyal devlet ilkelerine ters düşmekte ve zaten mağdur olan bu kesimin daha da mağdur bir duruma düşmesi tehlikesini doğurmaktadır.

Özürlüler için ise en önemli sorun sözü edilen aylık ödemenin yeteri kadar duyurulmamasıdır. Yoksul ve özürlü bir fert barındıran haneler arasında 2022 sayılı kanundan haberdar olmayanlar çoğunluktadır. Bu bağlamda gerekli olan, dayanışma vakfı müdürlükleri, toplum merkezleri, belediyeler ve STK'lar tarafından bir bilgilendirme kampanyası başlatılmasıdır.

2.2 Şartlı Nakit Transferi

2004 yılında Dünya Bankası desteği ile uygulamaya konan, SRAP'nin iki bileşeninden biri olan Şartlı Nakit Transferi programı, SYDGM tarafından yerel vakıflar aracılığıyla yürütülmektedir. Yoksul ailelere yapılan hamilelik yardımları ile okul öncesi yaştaki çocukların sağlık kontrolü ve okul yaşındakilerin de düzenli olarak okula gönderilmeleri koşuluyla verilen çocuk yardımlarını kapsayan bu tip koşullu yardımlar, Türkiye'de ilk kez uygulamaya konmuştur. Ancak SRAP uygulaması sürekli bir devlet yardımı olarak kanunlaştırılmamıştır. 2005 yılı bitiminde sonlandırılması planlanan SRAP uygulamalarının, program için aktarılmış olan fonun tamamı harcanana dek sürdürülmesine karar verilmiştir. Saha çalışması sırasında, vakıf çalışanlarıyla yapılan görüşmelerde, Şartlı Nakit Transferi yardımlarının kesilmesinin bölgede çok önemli bir sorun teşkil edeceği ve devlete

TABLO 4.13: ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ'NİN İLLERE GÖRE DAĞILIMI

İLLER	TOPLAM HANE SAYISI	HAK EDEN HANE SAYISI	HAK EDEN HANELERİN TOPLAM HANELERE ORANI (%)	BAŞVURAN HAK EDEN ORANI	GERÇEKLEŞEN FAYDA SAHİBİ SAYISI	EĞİTİM FAYDA SAHİBİ/TOPLAM FAYDA SAHİBİ	SAĞLIK FAYDA SAHİBİ/TOPLAM FAYDA SAHİBİ
ADİYAMAN	104.577	18.786	17,96	74,68	61.110	67,70	32,30
AĞRI	70.475	11.149	15,82	65,82	21.255	59,31	40,69
ARDAHAN	24.778	1.212	4,89	60,06	2.474	88,92	11,08
BATMAN	61.550	17.819	28,95	82,50	70.895	57,45	42,55
BAYBURT	17.940	1.409	7,85	66,40	3.788	63,99	36,01
BİNGÖL	39.870	6.471	16,23	63,43	15.121	67,82	32,18
BİTLİS	49.046	5.738	11,70	81,69	17.162	59,95	40,05
DİYARBAKIR	205.208	34.014	16,58	79,95	99.004	74,87	25,13
ERZİNCAN	61.028	1.811	2,97	51,79	4.953	64,97	35,03
ERZURUM	163.147	9.601	5,88	63,53	24.290	66,55	33,45
GÜMÜŞHANE	35.035	2.424	6,92	60,90	6.190	59,03	40,97
HAKKARİ	27.400	11.707	42,73	86,35	33.695	56,47	43,53
İĞDIR	28.167	2.824	10,03	74,67	7.464	60,05	39,95
K.MARAŞ	185.792	15.423	8,30	63,86	44.018	66,95	33,05
KARS	55.506	8.324	15,00	72,38	21.673	72,92	27,08
MARDİN	92.440	15.874	17,17	75,44	52.094	61,01	38,99
MUŞ	55.926	9.357	16,73	69,09	29.149	52,46	47,54
Ş.URFA	210.046	24.636	11,73	79,30	29.418	55,45	44,55
SIİRT	34.873	7.737	22,19	79,65	57.619	82,42	17,58
ŞIRNAK	39.873	19.137	47,99	79,85	62.349	52,35	47,65
VAN	118.514	24.649	20,80	70,82	71.155	51,20	48,80
BÖLGE	1.681.191	250.102	14,88	74,16	734.876	63,30	36,70
TÜRKİYE	15.416.419	510.759	3,31	56,74	1.396.498	66,87	33,13

Kaynak: SRAP İstatistikleri

büyük bir güvensizliğe sebep olmasının yanı sıra, şu an için bu yardım sayesinde bazı asgari ihtiyaçlarını karşılayabilen kesim için yıkıcı bir etki yaratacağı belirtilmiştir.

Tablo 4.13'te görüldüğü gibi, bölgedeki Şartlı Nakit Transferi uygulamaları, Türkiye geneline göre daha yaygındır. Türkiye toplam nüfusunun yalnızca % 3,31'i Şartlı Nakit Transferi'nden faydalanırken, bu oran çalışma kapsamına giren illerin toplamında % 14,78'dir. Ayrıca tüm bu illerde Şartlı Nakit Transferi başvurusu yapanların % 60'dan fazlasının hak kazandığı saptan-

mıştır. Hakkari ve Şırnak'ta bu oran % 50'ye yaklaşırken, çalışma kapsamındaki 21 ilin 12'sinde bu oran % 15'in üstündedir. Ancak, bu illerin toplamında yoksulluk sınırı altında yaşayan kesimin, nüfusun en az % 60'ını oluşturduğu düşünülürse, uygulamanın hedef kitlesinin tümüne ulaşamadığı söylenebilir.

Şartlı Nakit Transferi uygulamaları şu an itibarıyla bazı önemli sorunlar barındırmaktadır. Bunlardan ilki, hak kazananları belirleme süreçleriyle ilgilidir. SYDGM tarafından yürütülen Şartlı Nakit Transferi uygulamasından faydala-

nabilmek için eğitim veya sağlık yardımı talep edilen her çocuk adına, bir başvuru formu doldurulması gerekmektedir. Başvuru formlarında, başvuru sahibinin, sosyal güvenlik durumu, geliri, mülkiyeti, eşinin ve çocuklarının demografik nitelikleri ile yaşanan evin durumuna dair sorular bulunmaktadır. Bu formlar vakıflardan alınabildiği gibi, okullardan, sağlık kurumlarından ve mahalle muhtarlıklarından da edinilebilmekte ve bu kurum çalışanlarının yardımıyla doldurulmaktadır.

SYDGM ve Dünya Bankası'nın öngördüğü Şartlı Nakit Transferi sistemi, başvuru formlarındaki bilgilerin bilgisayar aracılığı ile SYDGM'ye aktarılmasına ve hak sahiplerinin belli bir puanlama formülüne göre merkez tarafından belirlenmesine dayalıdır. SRAP yetkilileri, Şartlı Nakit Transferi'ne hak kazanan kişileri puanlandırmaya yönelik kriterlerin herkesçe bilinmesinin, sistemi yanıltmaya yönelik eğilimler yaratacağı endişesiyle, bu kriterleri gizli tutmaktadırlar. Kriterlerin gizli tutulması ve puanlandırmanın merkezde yapılması, aynı zamanda, sahada çalışanların keyfi kararlar almasını engelleme amacını da taşımaktadır. Yeşil kart gibi yerel düzeyde karara bağlanan uygulamaların, halk arasında sürekli "hak etmeyenlerin" devlet görevlileri ile kurdukları ilişkiler aracılığı ile yeşil kart aldığına ve asıl "hak edenlerin" yeşil kart alamadığına dair dedikoduların yoğunluğu göz önüne alınırsa, Şartlı Nakit Transferi yardımı alacakların merkezde belirlenmesinin aynı zamanda, yerel düzeyde çalışan görevlileri sorumluluktan kurtararak, halkla karşı karşıya gelmelerini engellediği düşünülebilir. Öte yandan, kriterlerin gizli tutulması ve puanlandırmanın merkez tarafından yapılması bazı durumlarda yerel düzeyde çalışanların rahatsızlığına sebebiyet verirken, bazı durumlarda ise keyfi karar alınmasını tam olarak engelleyememektedir.

Yapılan görüşmelerde Şartlı Nakit Transferi formlarının dağıtımını, teslimatını ve bilgilerin bilgisayara geçirilmesi ile sorumlu olan görevlilerin bir kısmı, merkezde uygulanan puanlandırma sistemini anlayamadıklarından ve bu sistemin birçok ihtiyaç sahibini dışarıda bıraktığından

dan şikayetçi oldular. Ayrıca puanlama sisteminin tüm Türkiye'de aynı şekilde uygulanması ve bölgesel koşulları dikkate almaması da başka bir yakınma sebebidir. Vakıf çalışanları, programın nasıl çalıştığına, başarılı ve başarısız olduğu alanlara ilişkin, kendilerinden bilgi alınmamasından ve Şartlı Nakit Transferi sürecinin oluşmasında dışarıda bırakılıp sadece bilgi toplayan ve para dağıtan konumuna itilmelerinden de rahatsızlıklarını dile getirmişlerdir. Tüm bu sebeplerle, çeşitli düzeylerde Şartlı Nakit Transferi sürecine dahil olan yerel memurlar, farklı yollarla Şartlı Nakit Transferi'nin karar mekanizmalarını etkilemeye çalışmakta, bu da bazı keyfi tutumlara yol açmaktadır.

Bu yollardan bir tanesi Şartlı Nakit Transferi programının açıklamış olduğu % 6'lık orana referansla mümkün olmaktadır. Konuştuğumuz Şartlı Nakit Transferi yetkililerinin bir kısmı bu oranı, programın her ilin en yoksul % 6'sını hedeflediğinin göstergesi olarak yorumlamakta ve başvuran adayların bazılarını bilgisayar sistemine girmeden elemekteydiler. Bazıları ise Şartlı Nakit Transferi'ni hak edenlerin kim olduğuna tamamen kendilerinin karar verdiğini düşünmekte ve kendi illerinde sadece uygun olduğunu düşündükleri kişilerin isimlerini bilgisayara girmektedirler. Bu kişiler, özellikle Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu'nun yardım vermekte kullanıldığı kriterleri (hastalık, dulluk gibi) Şartlı Nakit Transferi'ne başvuranlardan hangilerinin bilgilerini bilgisayara geçirecekleri konusundaki kararlarında kullanmaktadırlar.

Şartlı Nakit Transferi uygulamalarının merkez-yerel arasında yarattığı gerilimin çok daha trajik boyutlara ulaştığı başka bir sorun ise, kararların merkezden alınmasının vatandaşlara iyi anlatılamaması veya anlatılsa dahi, yerel düzeyde tepkilerini gösterecekleri bir karar mercii olmaması sebebiyle, vatandaşların tepkilerini yardımcı dağıtanlara yöneltmesidir.

Şartlı Nakit Transferi programı, dağıtılan yardımın yardıma hak kazanmış çocukların anneleri adına Ziraat Bankası'nda açılan hesaplar aracılığı ile transfer edilmesini öngörmektedir. Ancak

bölgede böyle bir programın öngörüldüğü şekilde uygulanması mümkün olmamıştır. Bunun sebebi, bölgede yaşayan yoksulların, özel olarak ise kadınların kurumsal deneyiminin olmaması, çoğu zaman okuma yazma ve Türkçe bilmemesi ve gene yoksulluk sebebiyle şehirdeki banka şubelerine gitmek için gerekli ulaşım parasından dahi yoksun olmalarıdır. Çoğunlukla kendi yoksulluk döngüleri içinde bir zamansallıkla yaşayan ve kentin kurumsal zamansallığına da alışık olmayan bu kadınlar, yardımın ne aralıklarla ve ne zaman verildiğini bir kurumsal önderlik olmadığı sürece takip edememekte ve bu da bazen yardımların düzensiz alınmasıyla, bazen ise kadınların her ihtiyaç duyduğunda kurumlara başvurusuyla sonuçlanmaktadır.

Tüm bu faktörler göz önüne alındığında değişik illerde, değişik dağıtım yolları uygulanmaya başlanmıştır. Örneğin Diyarbakır'da, gelen eğitim yardımları okul müdürlerinin hesabına yatmakta ve bu parayı okul müdürleri hak edenlere ulaştırmaktadır. Bilhassa böyle durumlarda müdürler okulların birer yardım kurumuna dönmelerinden ve para almayan ailelerin kendilerini suçlamalarından duydukları rahatsızlıkları sıklıkla dile getirmişlerdir.

Van'da ise, kadınların Ziraat Bankası'na gitmesi kadınların toplumsal hayata katılması açısından önemli bulunmuş ve bunun için kadınların bankadan kolay hizmet almasını sağlayacak bir hizmet geliştirilmesine çalışılmıştır. Buna göre, hak sahibi çocukların anneleri, hak sahibi olduklarını muhtardan öğrenmektedirler. Bankada yığılmayı önlemek için mahallelerin bankadan para çekecekleri günler sıraya konularak, paranın çekilme günü ve saati muhtarlar aracılığıyla dağıtılan kartlarla hak sahiplerinin annelerine bildirilmektedir. İlk anda bu yöntem akla yatkın da gelse, Van'da sistem büyük zorluklara sebep olmuştur. Şartlı Nakit Transferi'ne hak sahibi olma durumu muhtarlar tarafından halka bildirildiği için, muhtarların evi önünde izdiham yaşanmakta ve muhtarların evi tarafımızdan da gözlemlendiği üzere izdiham sırasında büyük zarar görmekte, pencereleri ve duvarları yıkılmaktadır. Bundan daha da vahimi Şartlı Nakit Trans-

feri'ne hak kazanamayan bir ailenin Van'daki bir muhtarı öldürmesidir. Bir diğer deyişle Şartlı Nakit Transferi dağıtımlarının kararını vermemesine rağmen, bölgedeki talebin yüksekliğinin ve arzın azlığının ceremesini, yerel dağıtımcılar çekmektedir. Gerçekten de konuşulan muhtarlar, mahallerinde Şartlı Nakit Transferi'nin neye göre verildiğini anlayamadıklarını, aileler arasında çok küçük farklar bulunduğunu, herkesin yoksul ve muhtaç olduğunu vurgulamış; birilerini seçen bir sistemden hiç yardım verilmemesini tercih edeceklerini söylemişlerdir. Aynı yaklaşım Diyarbakır'da da dile getirilmiştir. Çatışma sonrası göçün yoğun olduğu mahallelerde, bilhassa yasal düzlemde garanti altına alınmış tazminat haklarının hala sunulmaması, yerel belediyelere altyapı ve diğer sorunlar için yeterli fon ayrılmaması ve devlet tarafından sosyal altyapı yatırımı yapılmaması ise, bu yardımların yarattığı izdihamı ve yardımların kısıtlılığını, vatandaşların, fazladan bir aşağılama olarak algılamasına yol açmaktadır. Tüm bu sebeplerle, bu yardımların kapsamlı olması, miktarının artırılması, düzenli olması ve başka herhangi bir politikanın yerini almaya yönelik olarak tasarlanmadığının iyi anlatılması çok önemlidir.

Şartlı Nakit Transferi'nin bir diğer önemli sorunu verilen tutarların azlığıdır. Program dahilinde, ilköğretimdeki kız öğrencilere her ay 22 YTL, erkek öğrencilere 18 YTL, ortaöğretimdeki kız öğrencilere 39 YTL, erkek öğrencilere 28 YTL, 0-6 yaş grubu sağlık kontrolü yapılan çocuklara ve bebek bekleyen kadınlara ise 17 YTL yardım yapılmaktadır. Bu tutarlar ilk çocuk için verilen rakamlar olup, sonraki çocuklar için düşmektedir. Bu durumda, bölgede, örneğin beş çocuğu olan ve çocuklarının hepsi en iyi şartlarla yardımdan yararlanan bir ailenin geliri dahi asgari ücretin yarısından azdır.

Gerek Şartlı Nakit Transferi projesinin Tablo 4.13'te gösterilen istatistiksel verilerinden, gerekse saha araştırmalarındaki bire bir görüşmelerden çıkan sonuç, Şartlı Nakit Transferi'nin eğitim alanındaki yardımlarının etkin bir biçimde duyurulup kayda değer sayıda haneye ula-

şabildiği yönündedir. Ancak gebelik ve sağlık alanındaki yardımlar yeteri kadar duyurulmamakta, hatta bazı SYDV'ler tarafından doğum oranlarını artırdığı gerekçesiyle hiç uygulanmamaktadır. Bölgede çalışan bazı sağlık personeli gebelik yardımına karşı çıkararak, bu yardımın duyurulmamasını özellikle istemişlerdir. Diyarbakır'da da bu yardımdan pek çok kimsenin haberi bulunmamaktadır. Hatta bölgede bir muhtarla yapılan görüşmede bizim ısrarlarımız sonucu muhtar vakfı aramış ve vakıftan böyle bir yardımın olmadığı söylenmiştir. Oysa, istatistiksel olarak Türkiye ve bölgede doğum oranlarının düştüğü bilinmektedir ve insanların ayda 17 YTL için çocuk sahibi olmak isteyecekleri iddiası pek gerçekçi gözükmemektedir. Bu sebeple, kanımızca bu istatistikler sağlık görevlileriyle paylaşılmalı ve görevliler program konusunda bilgilendirilerek katılımları sağlanmalıdır.

Şartlı Nakit Transferi yardımlarının bir diğer sorunu yardımların düzenli olmamasıdır. Şartlı Nakit Transferi programında, nakit transferlerinin devamlılığı, eğitimin devamlılığına ve sağlık kontrollerinin düzenli olarak yapılmasına bağlıdır. Bu anlamda transferin devam etmesi için okullardan, sağlık ocaklarından ve vakıflardan merkeze geri bildirim esastır. Ancak bazı durumlarda bilgisayarların çalışmamasının ya da örneğin, sağlık kurumlarındaki iş yoğunluğunun geri bildirim düzenli olmasını engellediği belirtilmiştir. Her ne kadar bu tür durumların sıkça yaşanmadığı söylenmiş olsa da, bu yardıma güvenen aileler için böyle hataların yıkıcı bir etki yaratacağı açıktır.

SRAP projesinin geçici olmaktan çıkarılıp, devlet politikasının bir parçası haline getirilerek sürekli kılınması, yoksulluğun giderilmesi ve varolan sisteme güven sağlanması açısından çok önemlidir. Zira, yoksulluğu yaratan en önemli faktörlerden biri gelir yetersizliğinin yanı sıra, düzenli gelir konusundaki belirsizlik ve buna bağlı olarak gelecek konusundaki güvensizliktir. Yukarıda da belirtildiği gibi bölgede yapılan görüşmelerde Şartlı Nakit Transferi'nden yararlanan birçok kişi ve bazı SYDV yetkilileri bu programın geçici olması konusundaki endişelerini

dile getirmiş ve bu sebeple etkinliğini sorgulamışlardır. Bize göre SRAP projesinin birkaç yılla sınırlı kalmayıp düzenli hale getirilmesi zorunludur.

Ancak Şartlı Nakit Transferi projesi, öngördüğümüz geniş kapsamlı gelir transferi programının yerini tutamaz. Bu, kapsamının darlığı ve yapılan ödeme tutarlarının düşüklüğü kadar, projenin mantığından da ileri gelmektedir. Proje gelir aktarımını bir davranış değişikliği yaratmak amacıyla gerçekleştirmektedir. Şartlı Nakit Transferi'ne hak kazanan ailelerin eğitim ve sağlık alışkanlıklarını değiştirmeleri hedeflenmektedir; fakat bu hedefe ulaşıldığı takdirde yoksulluğun yenilebileceğine dair bir kanıt yoktur. Ayrıca sağlık ve eğitim hizmetlerinin arzı da yetersizdir; bu hizmetlere ulaşılabilirliğin yeni yatırımlar ve düzenlemelerle sağlanması gerekmektedir. Bölgedeki sorun yatırım eksikliği, düşük yoğunluklu çatışma ortamının yarattığı zarar ve güvensizlik ve formel istihdam olanaklarının kısıtlılığı olarak tanımlandığında, kanımızca nakit transferinin sadece "bölgede yaşama ve yoksulluk sınırının altında olma" şartına bağlı olarak yapılması anlam kazanmaktadır.

2.3 Mevcut Nakit Transferi Uygulamalarına İlişkin Önerilerimiz

- *Yaşlı ve özürlü aylıklarına ilişkin sorunlar giderilmeli*
- 2022 sayılı kanunla verilen yaşlı ve özürlü aylıkları ile ilgili en önemli sorunlar, yasanın "muhtaç" tanımındaki yorumu açık ifadeler nedeniyle yoksul olmalarına rağmen bazı yaşlı ve engelli vatandaşları dışarıda bırakması ve 2005 yılında yürürlüğe giren "torba yasa" ile yaşlılık aylığı almanın yeşil kart alma önünde bir engel teşkil eder hale gelmesidir. Bu kapsamda, söz konusu yardımları düzenleyen yasaların tüm muğlaklıkları giderilecek şekilde yeniden düzenlenmesini ve bu aylıkları alan kimselerin yeşil kart alması önündeki engellerin kaldırılmasını öneriyoruz.
- Ayrıca, 2022 sayılı kanunun hak edenlere sistemli ve yaygın bir şekilde duyurularak

hak sahiplerinin yardımlara erişiminin sağlanması konusundaki eksilikler de giderilmelidir.

- *Dünya Bankası'nın Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında uygulanan Şartlı Nakit Transferleri daha şeffaf hale getirilerek uygulanmaya devam etmeli*
- Yukarıda da belirtildiği üzere, Şartlı Nakit Transferi şu anda Dünya Bankası kredisi ile uygulanan ve Türkiye genelindeki en yoksul % 6'lık kesime ulaşmayı hedefleyen geçici bir programdır ve Dünya Bankası desteği bitiminde hükümet tarafından sürdürülüp sürdürülmeyeceği de belirsizdir.
- Şartlı Nakit Transferi'ne kimin hak kazanacağı ile ilgili değerlendirme kriterleri şeffaf değildir ve Şartlı Nakit Transferi'ne başvuranlar genelde muhtarların, yerel yetkililerin, okul müdürlerinin keyfi bir şekilde eleme yapmalarından şikayet etmektedirler.
- Programın daha istikrarlı ve öngörülebilir bir hale gelmesi için kriterler şeffaflaştırılıp keyfi uygulamaların önü alındıktan sonra Şartlı Nakit Transferi programının devam ettirilmesi gerektiği görüşündeyiz.

3. Önerilen Doğrudan Nakit Transferi Programı

Türkiye'de sosyal politika alanı büyük çoğunlukla formel sektöre yönelmiştir. Sosyal harcamalar içinde en büyük kalem Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'a bağlı olarak çalışanlar ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişiler ile bu kurumlardan emekli olmuş kişilere yönelik emeklilik maaşları ve sağlık hizmetleridir. Oysa formel sektörün kapsadığı nüfus, özellikle çalışmanın kapsamı alanındaki bölgede, seçkin bir azınlığı oluşturmaktadır. Ekonomik dönüşüm süreci de çalışanların giderek daha az oranda formelleşeceğini göstermektedir. Daha önceki dönemlere nazaran istihdamın sürekliliği azalmış, enformel çalışma yaygın hale gelmiştir. Bölgedeki dinamikler göz önünde bulundurulduğunda da formel sektörün

ileride daha çok önem kazanacağını söylemek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle nüfusun büyük bir kısmına ulaşması amaçlanan bir sosyal politikanın istihdama bağlı olarak sürdürülmesine imkan yoktur. Nitekim, Avrupa ülkeleri de dahil olmak üzere birçok ülkede sosyal politika harcamaları yoksulluğa karşı mücadelede, doğrudan gelir transferlerine ve sosyal yardıma doğru bir eğilim göstermektedir. Bu nedenlerle, yoksulluğa karşı doğrudan gelir aktarımının bölgede en önemli sosyal politika aracı olarak benimsenmesi bizim önerilerimizin de başında gelmektedir. Bu kısımda bölgede uygulanabilecek yeni bir gelir aktarımı uygulamasının içeriği, kapsamı ve maliyetine ilişkin öngörülerimizi sunacağız.

- *Yoksul vatandaşlara yönelik, şartsız bir şekilde verilecek bir sosyal yardım programı bölgede uygulamaya geçirilmeli*
- Bölgedeki yoksulluk profili göz önüne alındığında ve yukarıdaki değerlendirmelerin ışığında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki yoksul nüfus için temel bir vatandaşlık hakkı olarak doğrudan gelir transferi yapılması önerilmektedir. Bölgenin politik geçmişi göz önünde bulundurulduğunda, gerek bölgedeki dışlanmışlık hissini gidermek, gerekse bölge halkı için daha önce var olmayan ve devlet tarafından sunulabilecek asgari güvencenin sağlanması açısından, bölgeye yönelik pozitif bir ayrımcılık yoluna gidilmesi şarttır. Ancak bu şekilde, bölgedeki yoksulluk etkileri biraz olsun giderilebilir. Doğrudan gelir transferi aracılığıyla bölgeye girecek nakit paranın bölgede kullanımı sayesinde, bölgede uzun zamandır eksikliği hissedilen ve acilen üzerine gidilmesi gereken güven ve refah eksikliğine bir nebze de olsa müdahale edilebilir ve daha da önemlisi bu nakit para sayesinde alım gücü artırılarak ekonomi canlandırılabilir.
- Sosyal yardım programlarının tasarlanmasındaki en önemli etkenlerden bir tanesi hedef kitlenin doğru olarak seçilmesi ve bu kitleyi kapsayacak kriterlerin belirlen-

mesidir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yoksulluğun en etkin biçimde giderilmesi ve bütçenin getirdiği kısıtlamalar çerçevesinde hedef kitle belirlenmesine dikkatli bir şekilde eğilmek gerektiği gözlemlenmiştir. Yaşlılar, özürülüler ya da çocuklu aileler gibi çeşitli grupları hedef alan sosyal yardım programları bu kitlelere etkin bir biçimde ulaşsa da bu kesimler dışındaki yoksul nüfusu dışarıda bırakmaktadır. Bu sebeple dünyada sıkça uygulanan ve bölgede yaşama şartıyla, yoksul tüm nüfusu hedef kitlesi olarak belirleyen türde gelir transferi programları Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri için daha uygun olacaktır.

- Çeşitli dünya tecrübeleri ışığında, uzmanlar, sosyal yardım programları için hedef kitlenin belirlenmesinde aşağıdaki üç etkenin önemle dikkate alınması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu etkenler, hedef kitle belirlenmesinin **etkin**, **hesaplı** ve **basit** olması gerekliliğidir. **Etkin**, hedef kitlenin dikkatlice belirlenmesi ve yapılan yardımların bu kitlenin tamamına ulaşmasının sağlanması; **hesaplı**, yapılan yardımların mümkün olduğunca büyük bir kısmının hedef kitleye ulaşması ve yardım programı için harcanan tutarın mümkün olduğunca az kısmının yardım dışı bürokratik giderlere harcanması; **basit** ise, hedef kitlenin tanımının en açık ve en belirleyici şekilde yapılması ve bu tanımın gerek başvuranlar, gerek karar verenler açısından kolayca anlaşılması olarak tanımlanabilir.
- Tüm bunlar göz önüne alındığında kanımızca 3. bölümde de anlatıldığı gibi tüm kusurlarına rağmen bölgede en etkin şekilde çalışan sosyal politika aracı olarak tanımladığımız yeşil kart temel alınabilir. Varolan yeşil kart sistemi, hedef kitlenin belirlenmesinde etkin bir kriter olacaktır. Bölgedeki tahmini yoksul nüfus, dolayısıyla hedef kitle, iyimser bir tahminle, nüfusun en az % 60'ını oluşturmaktadır. Yeşil kart uygulaması halihazırda bölge nüfusunun yaklaşık % 38'ini kapsamaktadır. Bu-

rada üzerinde durulması gereken iki noktada, yeşil kartın kapsadığı nüfusunun tamamının yoksul kesimden gelip gelmediği ve yeşil kartın şu anda kapsamadığı yoksul nüfusun nasıl kapsanabileceğidir.

- Raporun 3. bölümünde de belirtildiği üzere, araştırmamız sırasında yeşil kartın hak etmeyen kişilere verildiğine dair kanıyı destekleyecek hiçbir bulgu elde edilmemiştir. Her ne kadar gazete ve televizyonlarda yeşil kartın hak etmeyen kişilere verildiğine dair haberler çıksa da gözlemlerimiz bunların istisnai olduğu ve genel durumu yansıtmadığı yönündedir. Yeşil kart ile ilgili temel sorun daha çok yeşil kart sistemindeki sorunlu sayılabilecek çeşitli kriterler nedeniyle (kullanmamasına rağmen adına kayıtlı gayrimenkulü olması; Bağ-Kur'a borcu olması sebebiyle Bağ-Kur'dan çıkamaması ve bir yandan da Bağ-Kur sisteminde yararlanamaması; politik sebeplerle yeşil kart alma sürecindeki emniyet soruşturmasını geçememesi gibi) birçok yoksul kişinin bu imkandan yararlanamamasıdır. Bu sorunun giderilebilmesi için yeşil karta hak kazanmanın mülk sahipliği üzerinden değil, gelir üzerinden yapılması; karar verme sorumluluğunu taşıyan memurlara keyfi olarak koydukları kotaların zararlı etkilerinin anlatılması; özellikle Bağ-Kur prim borçlarına ilişkin düzenlemeler yapılması ve emniyet soruşturmalarının kaldırılması çok önemlidir. Bunların yanı sıra, yeşil kart uygulamasını yürüten kurumların şeffaflık ve hesap verebilirlik kriterleri göz önünde bulundularak yeniden yapılandırılması gereklidir ve bu anlamda yine 3. bölümde işleyişi detaylı şekilde açıklanan Diyarbakır Yeşil Kart Bürosu bir örnek oluşturabilir.
- Yeşil kart sisteminin hedef kitle belirlemedeki uygunluğunu irdelemeye devam edecek olursak, yukarıda belirtilen sorunları giderici nitelikte düzenlemeler yapılmış haliyle yeşil kart sistemi üzerinden gelir transferi yapmak, kısa vadede uygulanabilecek en hesaplı seçim olacaktır. Zira, kapsamlı bir nakit transferi programına

geçişte en çok maliyeti olan aşama, yeni bir sistemin uygulamaya konulması ve yerleşmesidir. Oysa yeşil kart sistemi 1992'den beri uygulanmakta olup yerleşmiş ve özellikle bölgede görel olarak başarılı bir uygulamadır. Doğrudan gelir transferlerinin bu sistem üzerinden yapılması yeni hiçbir bürokratik maliyet gerektirmemektedir.

- Son olarak yeşil kart sistemi üzerinden doğrudan gelir transferi yapmak hem kullanıcılar hem de uygulayıcılar açısından en basit seçenek olacaktır, çünkü saha araştırmalarında da gördüğümüz üzere yeşil kart sistemi gerek kentsel gerekse kırsal bölgelerde herkes tarafından bilinmekte ve gereklilikleri ve işleyişi herkes tarafından anlaşılmaktadır.
- Burada önerdiğimiz doğrudan gelir transferi programı, yeşil kart kriterlerini sağlayan hanelere aylık 150 YTL'yi geçmeyecek bir gelir aktarımı yapılmasına dayanmaktadır. Yardım, yeşil kart sahibi olan hanelerdeki ilk ferde 60 YTL; mevcut ise ikinci ferde 30 YTL; üçüncü, dördüncü ve beşinci fertlere ise 20 YTL olarak (5 kişi veya daha büyük hanelerde en çok 150 YTL) düşünülmüştür. Bu miktar, OECD eşdeğerlik ölçeği kullanılarak, yetişkin birey başına günlük 2 YTL verilmesi öngörüsüne dayanılarak hesaplanmıştır; bu miktar, bölgesel fiyat deflatörü hesaba katıldığında yaklaşık olarak hem Dünya Bankası'nın hem de DİE'nin günlük 2 dolar olarak hesapladığı yoksulluk kriterine denk gelmektedir.

Tahmini Yıllık Maliyet

Çalışma kapsamına giren illerdeki nüfusun 10 milyon olduğu ve % 60'ının yoksul olduğu düşünüldüğünde, yeşil kart sistemindeki iyileştirmelerin ardından, doğrudan gelir transferine hak kazanacak olan nüfusun 5 milyon civarında olması gerekir. Ancak bu sayıya bir anda değil aşama aşama ulaşılabilecektir. Buna rağmen hesaplamalarımız hedef kitlenin 5 milyon olduğu göz önüne alınarak yapılmıştır. Bölgedeki yoksul hane nüfusu ortalaması göz önünde bulundurulduğunda (yoksul ailelerin ortalama büyüklü-

ğü yedi kişidir), nüfusun tümü kapsandığı zaman, doğrudan gelir transferlerinin yıllık maliyeti şu şekilde hesaplanabilir:

$$\begin{aligned} & (\text{Nüfus} / \text{hane halkı nüfusu}) \times \text{hane başına düşen} \\ & \text{gelir} \times 12 \text{ ay} \\ & (5 \text{ milyon} / 7) \times 150 \text{ YTL} \times 12 \text{ ay} = \text{yaklaşık olarak} \\ & 1.260.000.000 \text{ YTL} \end{aligned}$$

Bu durumda doğrudan gelir transferlerinin yıllık maliyeti en çok 1,25 milyar YTL olarak tahmin edilebilir.

SOSYAL HİZMET KARŞILIĞI GELİR AKTARIMI

Sosyal hizmetler alanının gelişmişlik düzeyi, bilhassa kentsel bölgelerde yaşam kalitesini anlamak için en önemli verilerden biri olarak değerlendirilebilir. Sosyal hizmetler alanının ortaya çıkışı modernleşme ve şehirleşmeyle yakından ilgilidir ve bu süreçler sonucunda doğan, ancak piyasa yoluyla giderilemeyen toplumsal ihtiyaçların giderilmesinin öncelikle devlet ve daha sonra sivil toplum kuruluşları tarafından üstlenilmesine işaret eder. Bu çerçevede dünyanın birçok ülkesinde sosyal hizmetler, eğitim ve sağlıktan sonra en yaygın kamusal hizmet alanı olmuştur. Yaşlı, çocuk, özürü ve hastalara yardım ve onların bakımının kurumsal olarak üstlenilmesi, mahalle düzeyinde kültürel ve sosyal faaliyetlerin desteklenmesi, dezavantajlı grupların gerek gelir yardımı, gerek kapasite artırımı ile güçlendirilmesi ve toplumsal entegrasyonu artırıcı önlemler alınması gibi çoğunluğu maddi olmayan toplumsal gereksinimleri öne çıkaran programlar, sosyal hizmetlerin temel konuları arasında sayılabilir.

Türkiye'de sosyal hizmetler alanının önemi 20. yüzyılın başı gibi erken bir tarihte kavranmıştır. Şu an faaliyet gösteren biçimiyle Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ise 1983 tarihinde 2828 sayılı kanun gereği oluşturulmuştur. Ancak Türkiye'de 20. yüzyılın başından bu yana, sosyal hizmetler, büyük ölçüde muhtaç olarak tanımlanan belli hedef grupların ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik çalışmalarla sınırlı kalmış-

tır. Türkiye gibi şehirleşme oranı ve yoksul sayısı oldukça yüksek bir ülkede, sadece 9000 çalışmanı ile, sosyal hizmetler kurumunun sosyal hizmet talebinin en fazla % 10-15'ini karşılayabildiğini söylemek mümkündür.¹²

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun muhtaç grupların ihtiyaçlarını gidermek dışında üstlendiği belki de en önemli işlev, az sayılarına, personel açığına ve altyapı eksikliklerine rağmen toplum merkezleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Toplum merkezleri yönetmeliğinin 4. maddesi, merkezlerin amacını "hızlı toplumsal değişim, şehirleşme ve göç sonucu ortaya çıkan sorunlarla baş etmekte bireyler, gruplar, aileler ve topluma destek olmak" olarak tanımlamakta ve yerel yönetimler, devlet kurumları ve STK'larla işbirliğinin önemini vurgulamaktadır. Toplum merkezleri, özellikle göç almış bölgelerde kurulmuş ve hedef kitlelerini bireyler olarak değil, mahalleler olarak belirlemişlerdir. Bu anlamda kuruldukları bölgelerde, sosyal hizmet alanının çeşitlendirilmesinde, toplumsal katılım ve dezavantajlı grupların güçlenmesinde önemli roller üstlenmişlerdir. Ayrıca Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun kurduğu toplum merkezleri, yerel yönetimlere ve STK'lara da örnek olmuş ve son birkaç yıldır bu kurumlar da toplum merkezi benzeri yapıları hayata geçirmeye başlamışlardır.

Çalışmamızda hem devlet yetkilileriyle, hem alt düzey memurlarla hem de yoksul bölgelerde yaşayanlarla yaptığımız mülakatlarda sürekli gündeme gelen konulardan bir tanesi Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yaşanmış olan çatışma ortamı ve bunu izleyen göç ile yoksulluğun, burada yaşayan insanları ve geleceksel ilişki ağlarını ne denli yıpratmış olduğuydu. Bu sebeple, bize göre, toplumsal aidiyet mekanizmalarının büyük ölçüde çöktüğü, her seviyede büyük bir güven buhranının yaşandığı ve varolan sorun çözme mekanizmalarının işlevselliğini yitirdiği bölgede, sosyal hizmet alanının canlandırılması ve bu sayede ailelerin yaşam koşullarının biraz olsun iyileştirilmesi, bireyle-

rin güçlendirilip, toplumsal entegrasyonun sağlanması en önemli sosyal politika önceliklerinden biridir. Çalışmanın yapıldığı bölgedeki insanların geleceğe karşı umutsuzluk duydukları ve bu umutsuzluğun bilhassa evin fiziksel koşullarıyla, mahalleden izolasyonla ya da evde hasta, çocuk ya da yaşlı olmasıyla yakından ilişkili olduğu gözlemlenmiştir. Öte yandan, örneğin bu umutsuzluğun, Diyarbakır'da belediyenin açtığı çamaşırhaneler gibi toplum merkezi benzeri ve insanların bir araya gelip çeşitli faaliyetlerde bulunduğu yerlerin var olduğu mahallelerde çok daha az olduğu saptanmıştır. Bu tür yerler, uzun dönemde gene bölgede sıklıkla gözlenen ve insanların şehir ortamında, bilhassa siyasi görüş ayrılıkları sebebiyle birbirlerine duydukları güvensizliği biraz olsun azaltmakta önemli bir rol oynamıştır. Ancak bölgede bu tür yerlerin çok kısıtlı bir halk kitlesine hizmet edebildiği de görülmüştür.

2000 yılı nüfus sayımına göre 10 milyonun üzerinde nüfusu olan bölgede, şu an itibarıyla Doğu Anadolu Bölgesi'nde yedi, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde ise Siirt'te dört ve Batman'da üç olmak üzere sadece 14 toplum merkezi bulunmaktadır. Bu toplum merkezleri de, kaynak, personel ve bina yetersizliği sebebiyle çok kısıtlı faaliyetlerin ötesinde, hatta bazen mahalle çocuklarını soba önünde ısıtmak, öğrencilere okuma odası sağlamak dışında, fazla bir faaliyet gösterememektedir. Bu kurumların çoğaltılması ve kapasitelerinin artırılarak, mahalleler için gerçek birer merkez haline getirilmesi kanımızca çok önemlidir. Ancak, halkın katılımını sağlayıcı mekanizmaların oluşturulması da esastır. Yukarıda da belirtildiği gibi bölgede sosyal hizmete olan ihtiyaç ve talep çok yoğundur ve bu yoğun ihtiyaç ve talep halkın katılımı ve belirli işleri üstlenmesi sağlanmadan karşılanamayacaktır. Bölgede bu tür bir katılımın önündeki engel yoksulluktur ve sosyal hizmetler alanının genişletilmesi, yoksulluğa karşı yürütülmesi gereken uygulamalardan bağımsız olarak düşünülemez. Sosyal hizmetler alanı tarafından karşılanabilecek ihtiyaçların çokluğuna ve çeşitliliğine rağmen, yoksulların büyük bir kısmının tüm günlerini acil ihtiyaçlarını gidermek amacıyla sağlık ocakların-

12 Görür, Burhan, (2005), <http://www.sodav.org/sosyalhizmetternereye.doc>

da ya da işçi pazarlarında bekleyerek, farklı kurumlardan sosyal yardım almaya uğraşarak geçirdiği bölgede, belirli bir gelir desteği olmaksızın, insanların gönüllülük esasıyla sosyal hizmet görevleri üstlenmeleri çok zor olacaktır. Bu görüş saha çalışmamızla da desteklenmiştir. Van'da toplum merkezi ve STK'larda, Diyarbakır'da ise çamaşırhanelerde yapılan görüşmelerde, insanların sosyal hizmet alanına hizmet verici olarak katılımının ancak yoksulluklarına somut çözümler getirilebildiği ölçüde gerçekleşeceği söylenmiştir. Tüm bu sebeplerle ve dünyada uygulanmış benzer örnekler ışığında, bize göre sosyal hizmet alanı ile gelir getirici faaliyetler birleştirilmeli ve insanların sosyal hizmet karşılığı gelir desteği aldığı programlar bölgede bir an evvel yürürlüğe konmalıdır. Böyle bir program, iş karşılığı gelir desteği olarak tanımlanabilir. Ancak dünyada iş karşılığı gelir desteği olarak tabir edilen diğer programlardan farklı olarak bu programda, iş tanımları sosyal hizmet alanıyla sınırlı tutulmalıdır. Bu sayede bölgede ulaşılması öngörülen iki sosyal politika aracı (yoksullukla mücadele ve yaşam kalitesinin artırılması) aynı çatı altında birleştirilebilecektir.

Raporun bu bölümünde önce dünyada uygulanmış olan iş karşılığı gelir desteği programı örnekleri kısaca tartışılacak; Türkiye'deki benzer uygulamalar değerlendirilecek ve son olarak da, öngördüğümüz sosyal hizmetlerle gelir aktarımının birleştirileceği bir programın bileşenleri açıklanacaktır.

Dünyada İş Karşılığı Gelir Desteği Programları

Yoksul gruplara, devletin gözetimi altında belirli işlerin yapılması karşılığında, bizzat devlet tarafından gelir desteği verilmesi uygulamaları, dünyada 1980 sonrasında yaygınlaşmış bir sosyal politika aracıdır. Ancak yaygınlaştığı biçimiyle iş karşılığı gelir desteği programları olarak tanımlanan bu uygulama, sosyal hizmet alanını değil, daha çok piyasa içinde oluşmuş işleri temel alır. Bir sosyal politika aracı olarak düşünüldüğünde bu uygulamanın avantajı, yoksulların gelirine katkıda bulunmaktan öte, yoksul grupla-

rın bu tür programların içinde geçici olarak yer almalarını ve programdan çıktıktan sonra piyasada iş bulacak bilgi ve beceriyi edinmelerini amaçlamalarıdır. Bu anlamda iş karşılığı gelir desteği programları, yine 1980 sonrası artmış olan ve sosyal devletin karşılıksız gelir yardımıyla yoksulları devlete bağımlı kıldığına ve üretkenlikten uzaklaştırdığına dair eleştirilere bir cevap olarak geliştirilmiştir.

Bununla birlikte, iş karşılığı destek programları çok çeşitli eleştirilere de maruz kalmıştır. Bunların en önemlileri, bu tür programların ücretleri düşürerek piyasa ilişkilerine müdahale etmesi, program içinde yer alan kişilerin muhtaçlık durumundan dolayı fazlasıyla disiplinli ve baskıcı iş koşullarına tabi olması ve programın gene kişilerin muhtaçlık durumundan yararlanarak yarı-zamanlılık gibi esnek çalışma koşulları yaratması ve dolaylı da olsa emek karşısında sermayeyi güçlendirmesidir. Bu eleştirilerden anlaşılacağı gibi, iş karşılığı gelir desteği programlarının en büyük sorunu emek piyasasına verdikleri zarardır. Piyasada yaratılan işler, ücretleri düşürülmüş ve devlet tarafından disipline edilmiş işgücü tarafından karşılandığı ölçüde, bu ağın dışında kalan ve ücretleri ile talepleri daha yüksek olan emek haliyle dışlanmaktadır. Bu işlerin çoğunlukla yoksulları desteklemek kadar, özel yatırımların risklerini azaltacak şekilde daha disiplinli ve düşük taleplere sahip bir emek arzı yarattığı da sık sık dile getirilen bir eleştiri olmuştur.

Öte yandan bazı iş karşılığı gelir desteği programlarının, çalışma aracılığı ile yoksulların topluma katılımını ve bireysel anlamda güçlenmelerini sağlamakta başarıya ulaşmış çarpıcı örnekler oluşturduğu da yadsınamaz. Bunlardan biri Arjantin'de 2002 krizlerinden sonra uygulanmaya başlanan Jefes programıdır. 2002 öncesinde de Trabajar ismiyle daha dar kapsamlı olarak sürdürülmüş olan bu gelir desteği programında temel hedef, aşırı yoksulluk içindeki kişilerin haftada azami 20 saat sosyal hizmetler alanında çalışmalarını, kurslara ve eğitim programlarına katılmaları veya özel sektörde istihdam

edilmeleri karşılığında belirli bir gelir ile desteklenmeleridir. Jefes programında yer alanlar, çocuk ve yaşlılara yönelik bakım hizmetleri, yoksul bölgelerdeki bakımsız evlerin boyanması, gereksinim duyulan yerlerin tamiratı, bahçe düzenlemeleri ve çiçeklendirme gibi, mahallelerde yaşayan kişilerce yapılabilecek türde hizmetler karşılığında desteklenmişler ya da daha düşük oranda olsa da (bu tür uygulamalar içinde en çok eleştirilen) yol yapımı gibi geniş altyapı projelerinde ya da belediyenin sorumluluğundaki sokak temizliği işlerinde de çalıştırılmışlardır. Yerel yönetimlerle ve özellikle de belediyelerin organizasyonu ile yürütülen tüm bu işler, Çalışma Bakanlığı'nın yerel ofisleri, belediyeler ve yerel konseyler tarafından izlenmiştir. Sonuç olarak, çoklu karar alma ve denetleme mekanizmalarının başarılı işleyişi sonucunda 2 milyon kişiye ulaşan program, 2003 yılında ülkede işsizlik oranını % 2.5 oranında azaltmış¹³ ve bir yandan da yoksul mahallelere sosyal hizmet götürülmesi ve altyapı sorunlarının iyileştirilmesi konularında önemli adımlar atılabilmesini sağlamıştır. Arjantin hükümeti 2002 yılında Jefes programına (dörtte biri Dünya Bankası fonlarından oluşmak üzere) toplam 500 milyon ABD doları harcamıştır. 2003 yılında harcanan 500 milyon ABD dolarının ise, bu kez yarısı Dünya Bankası'ndan gelmiştir. Bu rakamların neredeyse tamamı Jefes çalışanlarının gelirlerine aktarılırken, projede kullanılan araç ve gerecin maliyeti çoğunlukla yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarınca karşılanmıştır.¹⁴

Öte yandan, İskandinav ülkeleri ve sosyal hak temeline göre işleyen Avrupa ülkelerinde, iş karşılığı gelir desteği uygulamaları, daha çok yoksul grupların sosyal dışlanmasını önlemeye ve

özerkliğini korumaya yaptıkları vurgularla meşrulaşan bir sosyal politika şeklini almıştır. “Emek aktivasyonu politikaları” çerçevesinde geliştirilen bu uygulamalarda, kişinin emek piyasasına katıldıktan sonra dahil olması beklenen eğitim programları ve kurslar öne çıkmaktadır. Bu meslek eğitimleri ve kurslar, devlete bağımlı gelir desteği alan bir nüfus yaratılması yerine, bu eğitimlerden geçen kişilerin emek piyasasında istihdam edilebilir hale gelmesini amaçlamaktadır. Sözü geçen ülkelerde hizmet sektöründe yaratılabilecek iş olanaklarının fazla olması, sosyal devletin etkinliğinden ve kapsayıcılığundan feragat edilmeksizin uygulanan bu politikaların başarısını sağlamıştır.

Türkiye ile refah rejimi açısından benzerlik gösteren Güney Avrupa ülkelerinde de bölgesel düzeyde yürütülen iş karşılığı gelir desteği programları yaygındır. Örneğin İspanya'da gelir desteği karşılığında zorunlu çalışmaya ve topluma katılımı sağlamaya yönelik iş anlaşmaları imzalanmaktadır. Bu anlaşmalarda, bir yıl süren belirli bir gelir desteği karşılığında piyasa işlerinde veya sosyal hizmetler alanında çalışma zorunluluğu getirilebildiği gibi, sadece aktif olarak iş aranmasının ya da eğitim ve meslek programlarına katılımın da yeterli olacağı belirtilmektedir. İtalya'da ise, 1998 yılında asgari gelir desteği uygulamasının (RMI – Reddito Minimo d'Inserimento) yürürlüğe girmesi ile bu destekten yararlanacak kişilere çeşitli işler yaptırılması gündeme gelmeye başlamıştır. İspanya'daki gibi İtalya'da da bu uygulamalar yerel yönetimler tarafından örgütlenip yürütülmektedir. Ancak RMI, kişiler açısından, kamu hizmet sektöründeki işleri, önlerine konduğu şekliyle kabul etme baskısı yaratan bir uygulama olduğu ve emek piyasasının kurallarını bozduğu için eleştirilmektedir. Diğer yandan birçok gözlemci RMI'nın ülkedeki yoksullukla mücadelesini başarılı bulmuştur. Fakat bu kişiler de, RMI'nın emek piyasasını güçlendirme uygulamalarına ters düşmesinin, emek piyasasında tarihsel olarak kazanılmış hakları korumak ve sistemi düzenlemek açısından önemli olacağını belirtmektedir.¹⁵

13 Galasso, E., Ravallion, M., *Social Protection in Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas*, World Bank, Washington D.C., 2003.

14 Wray, L.R., Tcherneva, P. (2005): “Common Goals – Different Solutions: Can Basic Income and Job Guarantees Deliver Their Own Promises?”, *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2(1), p.125-166.

15 Benassi, D., Mingione, E., “Testing the Reddito Minimo d'Inserimento in the Italian Welfare System,” in G. Standing, (ed.), *Minimum Income Schemes in Europe*, International Labour Office, Geneva, 2003 pp. 105-153.

Türkiye’de Mevcut Eğilimler

Yoksul grupları istihdam alanına yönlentmeyi amaçlayan sosyal politika önerileri, Türkiye’de de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun attığı adımlarla işlerlik kazanmış durumdadır. “İş karşılığı gelir desteği” tipi uygulamalar, SYDV’nin 2001 yılından beri Dünya Bankası ile ortaklaşa yürüttüğü SRAP “Yerel Girişimler” Bileşeniyle ve 2003 yılından beri de Avrupa Birliği Hibe Programlarının, İŞKUR ile ortaklaşa planladığı “Aktif İşgücü Programları Projesi” ile sürdürülmektedir.

SRAP Yerel Girişimler Bileşeni

SRAP’ın Yerel Girişimler Bileşeni, gelir getirici projeler; istihdama yönelik beceri kazandırma eğitimleri; toplum yararına çalışmalar için geçici istihdam; sosyal altyapı ve hizmet merkezlerinin kurulması ve geliştirilmesi ve toplum yararına yönelik kapsamlı çalışmalar olmak üzere beş başlıktan oluşmaktadır. Gelir getirici projeler kapsamında ağırlıklı olarak, bitkisel-hayvansal üretim, tarımsal ürün işleme, el sanatları, hediyelik eşya üretimi, perakendecilik gibi birçok konuda geliştirilmiş olan projelere destek sağlanmaktadır. İstihdama yönelik beceri kazandırma bileşeninde, ahşap, taş, metal işleme, dokumacılık gibi el sanatları eğitimleri veya kentsel alanlar için sekreterlik, tesisatçılık, bahçıvanlık, bakıcılık gibi hizmet sektörüne yönelik işler kapsamındaki eğitimler desteklenmektedir. Toplum yararına yapılacak işler arasında ise içme suyu temini, sulama sistemlerinin bakım ve onarımı, küçük ölçekli atık su arıtma, yol, park-piknik alanlarının temizliği ve onarımı, ağaçlandırma, budama, doğal kaynakların korunması-geliştirilmesi gibi işlerle ilgili projeler desteklenmektedir. Sosyal altyapı ve hizmet merkezlerinin kurulması ve geliştirilmesi ile toplum yararına yönelik kapsamlı çalışmalar bileşenlerinde ise yoksul nüfusa doğrudan yatırımda bulunmak yerine, daha kaliteli ve kapsamlı sosyal hizmetler sunabilecek kurumların yaygınlaştırılması hedeflenmiştir.

SRAP bu desteklerden yararlanacak yoksul şahısların sosyal güvencesi olmaması şartını koş-

maktadır. Başvuru sahiplerinin yararlanıcı olup olmayacaklarının belirlenmesi için Şartlı Nakit Transferi’ndekine benzer bir puanlama formülü geliştirilmiştir. Projeden yararlanacak her kişi adına doldurulan formlardaki bilgiler SYDV tarafından bilgisayara girilmekte, sonrasında ise oluşturulan yoksulluk puanı üzerinden yararlanıcılar ve desteklenecek projeler SYDGM tarafından belirlenmektedir. Bilhassa gelir getirici projeler söz konusu olduğunda işletmelerin sürdürülebilir olması, projelerin desteklenme kararını etkileyen faktörlerdendir.

Henüz çok kısa bir tarihi olmasına rağmen, bölgedeki uygulaması açısından SRAP yerel girişimler bileşenini, yukarıda bahsettiğimiz çerçevede ve saha çalışmamız ışığında değerlendirmek gerekirse, programın bölgede yoksullukla mücadele ve kalkınmaya katkısının oldukça kısıtlı olduğunu söylemek mümkündür. Her şeyden önce program, yukarıda bahsettiğimiz iş karşılığı destek programlarından farklı olarak, girişimcilik esasına dayanmaktadır. Grupların ve bireylerin projelerini kendilerinin oluşturmaları beklenmekte ve kişilerin yoksulluğu ve projenin sürdürülebilirliği ile topluma katkısı değerlendirilerek, SRAP fonundan yararlanmaları sağlanmaktadır. Oysa girişimcilik, toplumda emek, vasıflı emek ve sermaye gibi üretim unsurlarından daha kıt bulunan bir kaynaktır. Daha önceki bölümlerde tanımladığımız yoksulluk ve yatırım eksikliği ile de birleşince bölgede, programın hedeflediği kitlenin bu projelere başvurması daha da zor olacaktır. Görüştüğümüz birçok SYDV müdürü, yoksul nüfusun acil ihtiyaçları karşılanmadığı sürece bu tür gelir getirici projelere başvurunun da kısıtlı olmasının doğal olduğunu söylemişlerdir.

Van, Türkiye’de SRAP Yerel Girişimler Bileşeni’ne en yoğun başvuru olan kentlerden bir tanesidir ve bu SRAP projesi yöneticilerinin yoğun çalışması sonucu mümkün olmuştur. SRAP’ın Van’da SYDV’den bağımsız bir altyapı ve kadroya sahip olması da bunu kolaylaştıran ve kanımızca örnek alınması gereken bir faktördür. Muhtarlar ve mahalle ileri gelenleri ile yapılan toplantılar ve STK’larla sıkı bir iş birliğini

önemseyen Van SRAP yönetimi, projenin duyurulması için ellerinden geleni yapmış, daha sonra ise fon alacağını düşündükleri projeleri, başvuranlarla birlikte çok çeşitli kereler yeniden kaleme alarak, merkez tarafından kabul edilebilir hale getirmişlerdir. Bunun da ötesinde, başvuranlara projenin getirileri ve götürülerinin -örneğin Bağ-Kur girişi yapma, ortak çalışma, danışman bulundurma, geri ödeme mecburiyetleri gibi- iyi anlatılması, kurulan işletmelerin sürdürülebilir olması konusunda da çok fayda sağlamıştır. Bu anlamda Van tecrübesi, SRAP projesi gibi projeler iyi çalışsa dahi, sosyal hizmet alanı dışında gerçekleştirilen iş karşılığı gelir programlarında -bilhassa girişimcilik esasına dayandığı takdirde- karşılaşılabilecek sorunları irdelemek açısından çok önemli bir örnek teşkil etmektedir. Ayrıca projenin değerlendirilmesi bölgede uygulanan sosyal politika biçimlerinin bölgeye uygun, katılımcı ve yerel düzeyde örgütlenmelerinin ne kadar gerekli olduğunun da altını çizmek açısından önemlidir.

Bu sorunların ilki, programın kurgulamış olduğu hedef kitle ile bölgede bulunan yoksulların özellikleri arasındaki farktan kaynaklanmaktadır. Program, kendisinin ve içinde bulunduğu toplumun ihtiyaçlarını piyasa ve kurumsal dil içersinde ifade edebilen, kurumsal becerileri gelişmiş bir yoksul grup varsaymaktadır. Oysa daha önceden de belirtildiği gibi, bölgede yaşayan yoksul vatandaşların çoğunluğunu, köyden kente göç etmişler oluşturmaktadır. Bu sebeple, yoksul gruplar birçok açıdan kentte varolan ilişki ağlarının dışında kalmış, piyasayla devletin tarım politikaları aracılığıyla ilişkilendirilmiş ve kurumsal tecrübeleri geçmiş dönemde köy işleri, tarım kredileri ve son dönemde yeşil kart aracılığı ile biçimlenmiştir. Bir diğer deyişle piyasaya yönelik bireysel iş geliştirme ve bu tür işleri kurumsal dilde ifade etme olanakları kısıtlıdır.

Gerçekten de SRAP projelerinin bilhassa kentsel alanda asıl hedef kitlesine erişemediği, SRAP çalışanlarıyla yapılan görüşmelerle de ortaya çıkmıştır. Van'da projeyi duyurmaya yönelik tüm gayretlere rağmen, istihdama yönelik proje teklif sayısı 2005 yılı Kasım ayı itibarıyla 100'ün al-

tında olup, bunun 25 kadarını tarım projeleri oluşturmakta, geri kalan proje başvuranlarının çoğu ise berber ve bakkal dükkanı açmayı amaçlamaktadır. Yapılan mülakatlarda bu tür küçük işletmelerin kısa zamanda ciddi zararlarla kapatıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca daha evvelden de belirttiğimiz gibi, proje tekliflerinin çoğu, SRAP çalışanlarının ŞNT yardımı almaya gelen insanları teşvik etmeleri ve projeleri kendilerinin kaleme almasıyla gerçekleşmiştir.

Daha da önemlisi projeye başvuranların çoğunluğu, göçle gelen nüfustan değil, uzun süredir kent ağları içinde yer almış ancak bazı sebeplerle (borç, iş yerinden memnun olmama, iş yeri kapanması gibi) kendi işini kurmaya karar vermiş kişilerden oluşmaktadır. Bölgede yaşanan mutlak yoksulluk, daha önceden de belirtildiği gibi vahim boyutlarda olup, birçok hanenin mahalle dışına dahi çıkamamasıyla sonuçlanmaktadır. Bu gibi grupların önceliği asgari ihtiyaçlarını sağlamaktan ibarettir. Sağlık kısmında anlatıldığı gibi en temel haklardan bile zorlukla yararlanan bu grupların herhangi bir risk alması, üstelik de yaşanmış olan çatışma ortamının getirdiği güvensizlikle de birleşince, imkansız gibidir. Bu gibi gruplar için örneğin projedeki Bağ-Kur şartı yıldırıcı bir etkidir ve gelirleri garanti altına alınmadığı sürece yeşil kartın getirilerinden vazgeçmeleri söz konusu olmayacaktır.

Tüm bu etmenler göz önüne alındığında SRAP çalışanlarının karşılaştıkları zorluğun boyutunun da Yerel Girişimler Bileşeni'nin başka bir sorunu olduğu tahmin edilebilir. SRAP çalışanları merkezin kurgulamış olduğu yoksul kategorisi ile gerçek hayatta karşılaştıkları yoksullar arasında kendi çabaları ile köprü kurmaya çalışmakta ve bu hem merkezle hem vatandaşlarla ilişkilerini gergin bir hale getirmektedir. SRAP'ın Yerel Girişimler Bileşeni hakkında Şartlı Nakit Transferi yardımı sırasında bilgi sahibi olan vatandaşlar, programdan yararlanmak istemekte; ancak nasıl ve hangi projeye başvuracaklarını hayal edememekte; SRAP çalışanları ise iletişim kurma kapasiteleri ölçüsünde bu vatandaşların büyük bir kısmına yardım etmeye çalışsalar da doğal olarak fazla bir başarı göstere-

memektedir. Karşılıklı güvensizlik ve önyargıların yoğun olduğu bölgede, bu tür kurum dili ve bölgedeki yoksulluk dili arasındaki geçişsizlikler, vatandaşların devleti kayırmacılık ve dışlamayla suçlamalarına ve devlet çalışanlarının ise vatandaşları tembellik ve cahillikle yargılamalarına sebep olmaktadır.

Tüm bu sorunları aşan az sayıda örnekte ise (Van'da 11 kişi tarafından ortaklaşa kurulmuş, cam sektöründe tecrübeli bir kişinin önderliğinde hayata geçmiş, Paşabahçe'den alınan ürünleri süsleyip Paşabahçe'ye geri veren bir cam süsleme atölyesi) bölgenin pazar ağlarının dışında olması, başarının sürebileceği konusunda kuşkular yaratmaktadır. Bu anlamda, başarılı örnekler dahi kısa dönemde bölgede alım gücünün artırılmasının en temel amaç olması gerektiğini göstermektedir.

Van'da SRAP Yerel Girişimler Bileşeni'nin gelir getirici projeler dışındaki ve bizi başta kurduğumuz çerçeve bağlamında daha fazla ilgilendiren ve sosyal hizmetler alanına uygun olarak değerlendirilebilecek diğer beş başlığına sadece 25 başvuru olmuştur. Çoğunluğu kentlerde çocuk yuvası, yetiştirme yurdu ya da toplum merkezine okuma ve bilgisayar odası kurma ile kırsal alanda ağaçlandırmayla sınırlı olan bu projelerin bu kadar düşük sayıda olması da gene, bu tür projelerin ya zaten kurumsal yapıya kavuşmuş olan tüzel kişilikler tarafından ya da yoksul grupların bir araya gelip inisiyatif olarak geliştirilmesi gerekliliğidir. İlgi çekici olan, sayısı az da olsa bu tür inisiyatifleri sadece kırsal kesimde yaşayanların almış olmasıdır. Geri kalan türde projelere başvuranların çoğunluğunu zaten örgütlenme kapasitesi gelişmiş olan devlet kurumları oluşturmaktadır. Bölgede STK'ların sayısının az olması da projelere ilginin az olması ile doğru orantılıdır. Son olarak SRAP'ın doğrudan devlete bağlı olması, bazı STK'lar ve sivil inisiyatiflerin devletle güven ilişkisi henüz oluşmadığı için projelere başvurmamasına yol açmaktadır.

Özetlemek gerekirse SRAP Yerel Girişimler Bileşeni'nin gelir getirici proje destekleri yukarıda sayılan faktörlerden ötürü yoksullukla mücade-

lede fazla etkin olamasa da bölgede para akışı ve alım gücü arttığı ve toplumsal entegrasyonu sağlayıcı önlemlerle birleştirildiği ölçüde bu etki çoğalabilir. Ancak bunlar yukarıda sözünü ettiğimiz sosyal hizmet karşılığı gelir desteği programlarının yerini tutamaz. Öte yandan SRAP Yerel Girişimler Bileşeni'nin bizi ilgilendiren diğer alt başlık kaynaklarının daha iyi uygulanabilmesi için bölgede örgütlenme kapasitesini geliştirici uygulamalar yapılması ve bilhassa yerel yönetimler ve STK'lar ile daha aktif bir iş birliğine gidilmesi önemli bir adım olacaktır.

AB-İŞKUR Aktif İşgücü Programları Projesi

50 milyon avroluk bir bütçeye sahip olan AB-İŞKUR "Aktif İşgücü Programları Projesi", SRAP Yerel Girişimler Bileşeni'nden farklı olarak sadece belirli bir yoksulluk sınırının altında kalanları değil, tüm işsiz nüfusu hedefleyen çeşitli projeleri içermektedir. Söz konusu projeler üç başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan bizim için en önemli olanı birincisidir. Bu başlık işgücü piyasasına girmekte zorlanan kişilerin istihdam edilebilmesi için, piyasada ihtiyaç duyulan becerilerin kazandırıldığı meslek eğitimlerini almalarına yönelik projeleri kapsamaktadır ve bilhassa İskandinav örneğine benzemektedir. Bu başlık altında yapılan uygulamalarda, yerel yönetimler ya da STK'lar tarafından üretilen projelere hibe edilen AB fonları, farklı alanlarda eğitim programları ve kursların açılması için kullanılmakta, ayrıca bu kursu alan kişilere kurs boyunca belirli bir ücret verilebilmektedir.

Saha araştırmasında AB-İŞKUR projelerinin farklı şehirlerde farklı ölçülerde kullanıldığı ve bunun da toplumdaki sivil örgütlenme ve yerel yönetimlerin kapasitesi ile yakından ilişkili olduğu görülmüştür. Örneğin Van'da AB-İŞKUR fonları büyük ölçüde atıl kalmışken, Diyarbakır'da bu fonlara değişik düzeylerdeki yerel yönetimler ve STK'lar tarafından başvurular olmuştur. Avrupa Birliği'nin İŞ-KUR ile birlikte yürüttüğü Aktif İşgücü Programlarının "Yeni Fırsatlar" bileşeni kapsamında, 3 milyon avrosu Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerine olmak

üzere, Türkiye'ye hibe edilen 32 milyon avroluk bütçenin yaklaşık 913.000 avrosu, 2005 yılında Diyarbakır'da 605 kişinin katıldığı 7 projeye verilmiştir. Diyarbakır'da yapılan görüşmelerde örneğin belediyenin yaptığı, genç kızlara yönelik çocuk bakıcılığı projesinin, genç kızların istihdamını sağladığı öğrenilmiştir. Ancak, bu projenin başarısının Diyarbakır'da belirli bir orta sınıf kesiminin var olması sayesinde olduğu ve bölgenin tümü için bir örnek teşkil edemeyeceğinin altı çizilmelidir. Ayrıca bu tür iş bulmaya yönelik projeler belirli gruplara, bilhassa gençlere imkan sağlarken, toplumsal entegrasyonu sağlamaya hizmet etmeyecek, yoksul mahallerde toplumsal ihtiyaçların karşılanmasını sağlamayacaktır. Bunun da ötesinde dünyanın diğer ülkelerinde varolan benzeri uygulamalarda görüldüğü üzere bu tür projeler, genellikle yeterli işgücü kapasitesiyle çalışan bazı alanlara kamunun ihtiyaçtan fazla işgücü yetiştirmesi ve büyük olasılıkla en yoksul kesimden gelen bu işgücünün, daha talepkar mevcut işgücüyle yer değiştirmesi anlamına gelmekte ve emek piyasasının zararına işlemektedir.

Ancak bu örnekle altının çizilmesi gereken nokta, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının örgütlenme kapasitesi ve bu kapasitenin geliştirilmesinin iş karşılığı gelir desteği programlarındaki önemidir. Bu tür projelerin uygulanabilmesi için ara mekanizmalar şarttır. Van'da SRAP çalışanlarının büyük özverileri ile sadece 100 kişiye ulaşılırken, Diyarbakır'da sadece yedi projede 600 kişinin katılımının sağlanması buna örnektir.

Sosyal Hizmet Karşılığı Gelir Desteği

Çalışmamız kapsamında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde geniş kapsamlı bir sosyal hizmet işi karşılığı gelir desteği programını önermekteyiz. Bu program her ne kadar AB-İŞ-KUR ve SRAP Yerel Girişim Bileşenlerinin örgütlenme biçimi, kapsadığı bazı projeler ve hedef kitle seçiminden esinlense de, dünyada benzer örneklerle yöneltilen eleştiriler ve bölgenin kendi koşulları göz önüne alınarak oluşturulmuştur. Bu bağlamda önerimiz böyle bir progra-

mın yoğunlukla bölgede piyasa dışında yer alan ve sosyal hizmet alanı içinde bulunan işleri kapsamasıdır. Bu tür işler bir yandan yoksullara gelir desteği sağlayacak; bir yandan bu gruplara kentsel bilgi, beceri ve kurumsal tecrübe sağlayarak onların güçlendirilmesine katkıda bulunacak; bir yandan da piyasa dışında kaldığı için karşılanamayan ancak yaşam kalitesi açısından hayati önem taşıyan sosyal hizmetler ve toplumsal entegrasyon ihtiyaçlarının giderilmesini kolaylaştıracaktır. Bu işlerin hayata geçirdiği yaşam şekilleri ve faaliyetler, insanların yaşadıkları çevre ile bütünleşmelerini sağlayacak, özellikle yeni yerleşilmiş mahallelerde oluşabilecek koparılmışlık ve çaresizlik hislerinin tamirini mümkün kılacaktır.

Yukarıda da belirtildiği gibi sosyal hizmet alanı Türkiye'de yeterince çeşitlenmemiş ve halkın ihtiyacına göre şekillenmemiştir. Örneğin Adıyaman gibi son on yılda kentsel nüfus oranı % 40'tan fazla artmış bir kentte, sadece bir tane, o da kent merkezinde yer alan, toplum merkezi bulunmakta, merkez son derece sınırlı faaliyetlerde bulunmakta ve tek bir personel istihdam etmektedir. Oysa gene Adıyaman'da sosyal hizmetlere ait ve tamamıyla boş olan bir huzurevi bulunmaktadır. Bir diğer deyişle yoksulluğun yoğun olarak yaşandığı kentte ihtiyaç duyulan sosyal hizmetler alanında büyük boşluklar devam ederken, varolan kaynaklar israf edilmiştir. Dahası, Adıyaman gibi yoksul kentlerde sosyal hizmet alanına giren evde yaşlı bakımı, çocuk

TABLO 4.14: SOSYAL HİZMET SEKTÖRÜ BİLEŞENLERİNDE ÇALIŞANLARIN TOPLAM AKTİF İŞGÜCÜNE ORANI

	TÜRKİYE (%)	KENT (%)	KIR (%)
EĞİTİM HİZMETLERİ	3,5	5,4	1,5
SAĞLIK İŞLERİ VE SOSYAL HİZMETLER	2,2	3,2	1,1
DİĞER TOPLUMSAL, SOSYAL VE KİŞİSEL HİZMET FAALİYETLERİ	4,5	6,8	1,9
TOPLAM	10,2	15,4	4,5

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 2004, (Ekonomik faaliyete göre çalışan hane halkı fertlerinin yıllık kullanılabilir geliri, 2003 istatistiğinden), s. 367.

bakımı, hasta yardımı, mahalle güzelleştirmesi, binaların iyileştirilmesi ya da toplumsal entegrasyonu sağlayacak kültürel faaliyetler gibi ihtiyaçlar piyasa tarafından da karşılanmamaktadır. Türkiye’de sosyal hizmet sektörünün toplam işgücüne oranının düşüklüğü bunun bir göstergesidir (Tablo 4.14). Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde oldukça kısıtlı istihdam olanakları ve sosyal hizmet kurumu sayısı ve payının Türkiye geneline nazaran daha düşük olduğu varsayılabilir. Ancak bunun uzun dönemde artması, arzulanan bir sonuçtur ve proje aynı zamanda burada istihdam edilebilecek bir işgücü de yetiştirecektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde hızlı göç ve şehirleşme, yaşanmış olan çatışma ortamı ve yoksulluk, bölgede bilhassa kentsel nüfusun sosyal hizmet ihtiyacını doğurmuştur. Bölgede birkaç örnek dışında henüz bu tür bir sosyal hizmet ihtiyacına cevap verecek kurumsal altyapı oluşmamıştır. Bu kurumsal altyapının oluşması ise, ancak yerel yönetimler, devlet kurumları ve STK’ların sıkı iş birliği ve halkın katılımıyla gerçekleşebilir. Bu tür bir iş birliği, örneğin devletin kuracağı toplum merkezleri, belediye ve belediyenin açacağı aşevleri, bölgede önemli birer sosyal politika merkezi olan sağlık ocakları ve okulların farklı görevler üstlenerek ve beraberce böyle bir programa katkılarıyla ulaşılabilecek bir hedeftir.

Öte yandan yoksulluk, işsizlik ve güvensizlik sebebiyle, bu tür bir kurumsal yapı olsa dahi bölgede yaşayanların sosyal hizmetler alanına toplumsal katılımı garantilenemeyecektir. Bu sebeple önerimiz, uygulanacak sosyal hizmet programının, yoksullukla mücadele amacıyla uygulanması öngörülen gelir aktarımı programları ile desteklenmesidir. Dünyada uygulanan benzer örnekler ışığında program kapsamında yer alan kişilere haftada 20 saatlik sosyal hizmet çalışması karşılığında ayda 200 YTL’lik bir ücret verilmesini öngörüyoruz. Somut istihdam kararlarının yerel düzenleyici kurumlar tarafından verilmesinin ve yoksul kişilere öncelik sağlanmasının da çok

önemli unsurlar olduğunu belirtmek gerekir. Ayrıca uzun dönemde, sosyal hizmet alanında eğitim almış ve tecrübe kazanmış bu kişilerin, piyasada bu tür işler olduğu ölçüde kamu dışında da istihdam edilebileceklerini ve kurumsal bilgi ve beceriyle, bölgesel kalkınmaya katkıda bulunabileceklerini de düşünüyoruz.

Bu kapsamda yapılabilecek projelere birkaç örnek vermek gerekirse:

- *Toplum Merkezi Odaklı Projeler*
 - Türkiye’de halihazırda 80 tane olan toplum merkezi, toplum odaklı hizmet verme açısından başarılı bir model olarak alınabilir. Özellikle İstanbul’da bu merkezler toplumsal ağlar kurmayı, toplumsal faaliyetleri örgütlemeyi, STK’lar ile ortaklıklar başlatmayı ve mahallede sosyal yaşamın bir odak noktası haline gelmeyi başarmışlardır.
 - Bu program çerçevesinde bölgede, şu anda 18 olan toplum merkezi sayısının 120’ye çıkarılması (50.000 nüfus başına bir toplum merkezi düşecek ve her toplum merkezinde 5 sosyal hizmet görevlisi çalışacak şekilde).
 - Her toplum merkezinin bulunduğu bölgede, yaklaşık 50 kişi (kısa dönem kurslardan geçtikten sonra) için şu tür sosyal hizmetler karşılığında gelir desteği programları uygulanmasını öneriyoruz: çocuk ve yaşlı odaklı faaliyetler düzenlenmesi; özellikle yoksul mahallelerin fiziksel olarak iyileştirilmesi ve binaların tamiratına yönelik işler; gençlik klüpleri (tiyatro, spor, müzik, vs.).
 - Sosyal Hizmet görevlisi olarak çalışacak kişilerin eğitimi Hacettepe Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu’nun da danışmanlığıyla bölge üniversitelerinde 2 ve 4 yıllık programlar açılarak sağlanabilir.
- *Belediye Odaklı Projeler*
 - Belediyeler tarafından açılan aşevleri yoksullukla mücadelede önemli ve başarılı bir mekanizma olarak düşünülebilir. Ancak bölge belediyeleri, yeterli sayıda aşevi açacak maddi kaynağa sahip değildir.

- Bu program çerçevesinde, bölgede 10.000'den fazla nüfusu olan yerleşim birimlerinin belediyelerine, günde 1.000 kişi için yemek hazırlayacak ve programa katılan personel tarafından işletilecek şekilde aşevleri açılması için kaynak aktarılmasını öneriyoruz.
- Bu durumda bölgede 250 aşevi açılması ve bu aşevlerinde 3.000 kişinin sosyal hizmet karşılığı gelir aktarımı çerçevesinde istihdam edilmesini öngörüyoruz.
- Ayrıca bu aşevlerinin genel yemek dağıtımının yanısıra 2. bölümde öngörüldüğü üzere okullara, toplum merkezleri ve çeşitli kamu kurumlarına yemek sağlamaları söz konusu olabilir.
- Siyasi görüşlerine bakılmaksızın yerel yönetimlere sağlanacak ek fonlar yoluyla, belediyelerin sosyal hizmet alanındaki faaliyetlerinin, yerel koşulları göz önünde bulundurarak, kendi öngördükleri şekilde çeşitlendirilmesi mümkün olabilir.

• Okul Odaklı Projeler

- Bölgede yaklaşık 11.000 okul bulunmaktadır. Bunların, çok az öğrenciye sahip olanları dışında her birinde müzik, tiyatro, fotoğraf, marangozluk, vs. gibi müfredat dışı faaliyetlerin örgütlenmesi amacıyla ikişer kişinin program çerçevesinde eğitim görmesini ve istihdam edilmesini öneriyoruz.
- Böylece hem çocukların okula ilgisinin artması hem de özellikle öğretmenlerin mahalle sakinleri arasından seçilmesi durumunda cemaat, veliler ve eğitim kurumları arasında şu anda mevcut olmayan ilişkilerin sağlanması beklenebilir.
- Okullarda görev alacak bu kişilerin ilgili meslek liseleri veya meslek yüksekokulları ile üniversite öğrencileri arasından (belki staj mahiyetinde) seçilmeleri de düşünülebilir.
- Ayrıca bu tür kişilerin 2. bölümde anlatıldığı gibi YİBO'lara büyük katkıda bulunacağı da öngörülmektedir.

• Sağlık Ocağı Odaklı Projeler

- Sosyal hizmetler içinde son kategori olarak, daha önce belirtilen, sağlık ocaklarına bağlı olarak çalışacak hemşire yardımcılarını sayılabilir.
- Bu kişilerin özellikle sağlık ocağının bulunduğu bölgede yaşayan kişiler arasından seçilip, belirli bir eğitimden geçtikten sonra sağlık ocaklarına gelen kişilere yapılması gerekenleri kolaylaştırma konusunda bilgi vermeleri, dil problemi yaşadıklarında yardımcı olmaları, vs. beklenmektedir.
- Bu kategori ile birlikte 2.000 kişinin daha program çerçevesinde istihdam edilmesini öngörüyoruz.

• İstihdama Yönelik Kurslar

- Son olarak da istihdam öncesi kısa dönem kurslara katılan kursiyerlere de -AB-İŞ-KUR projelerinde olduğu gibi- kurslara devam ettikleri sürece istihdam edilenlere verilecek ücret kadar ödeme yapılmasını öneriyoruz.

Tahmini Yıllık Maliyet

- Her toplum merkezinin 50 kişiyi yukarıda belirtilen türde topluma yararlı işler çerçevesinde örgütleyebileceği düşünülürse, bölgede oluşturulacak 120 toplum merkezinin 6.000 kişiye,
- Bölgedeki belediyeler tarafından açılacak 250 aşevinde çalışacak 3.000 kişiye,
- Bölgede 11.000 ilköğretim okulunda müfredat dışı faaliyetleri yürütecek yaklaşık 20.000 kişiye,
- Bölgedeki 1.000 sağlık ocağında hemşire yardımcılığı yapacak 2.000 kişiye olmak üzere yıllık toplam 31.000 kişiye sosyal hizmet karşılığı gelir aktarılacağı düşünülürse, bu programın yıllık toplam maliyeti $(31.000 \times 200 \text{ YTL/ay} \times 12 \text{ ay}) = 74.400.000 \text{ YTL}$ olacaktır.

KAYNAKÇA

Benassi, D., Mingione, E., "Testing the Reddito Minimo d'Inserimento in the Italian Welfare System," in G. Standing, (ed.), *Minimum Income Schemes in Europe*, International Labour Office, Geneva, 2003.

Castaneda, T., et al. *Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and the United States*, World Bank, Washington D.C., 2005.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Sosyal Güvenlik Reformu Tasarısı*, 2005.

Da Silva e Silva, Maria Ozanira. "From A Minimum Income to A Citizenship Income: The Development of the Income Transfer Programs in Brazil," Paper presented to Tenth Congress of the Basic Income European Network, Barcelona 19-20 September, 2004.

DiE, *Hane Halkı İşgücü Veritabanı*:
<http://lmisnt.pub.die.gov.tr/die/plsql/lmweb-tur.lmwebform>

DiE, *Türkiye İstatistik Yıllığı*, 2004.

DPT, *Sosyo-Ekonomik Göstergeler, 1950-2004*.
Ankara, 2006.

Galasso, E., Ravallion, M., *Social Protection in Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas*, World Bank, Washington D.C., 2003.

Görür, Burhan <http://www.sodav.org/sosyalhizmet-lernereye.doc>

İpekyüz, N., M. Özcan, G. Akay ve N. Aytekin, *GAP Bölge Kalkınma Planı Sağlık Sektörü Raporu*, Diyarbakır, 2001.

Milli Eğitim Bakanlığı, *Milli Eğitim Sayısal Verileri 2004-2005*.

OECD, *Education at a Glance*, 2004.

Sağlık Bakanlığı, *Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü Çalışma Yılığ*, 2002.

Sağlık Bakanlığı, *Sağlıkta Dönüşüm Programı*, 2004.

Saylan, Türkan, *Milliyet*, 4 Mayıs, 2005.

Wray, L.R., Tcherneva, P., "Common Goals-Different Solutions: Can Basic Income and Job Guarantees Deliver Their Own Promises?," *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2(1), 2005.

YAZARLARIN ÖZGEÇMİŞLERİ

Prof. Dr. A. Halis Akder

Lise eğitimini İstanbul Alman Lisesi'nde tamamladıktan sonra, 1970 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) Ekonomi ve İstatistik Bölümü'nden mezun oldu. 1977 yılında Johann Wolfgang Goethe Üniversitesi'nden İktisadi Gelişme dalında doktorasını aldı. 1980 yılından bu yana ODTÜ İktisat Bölümü Öğretim Üyesi olan Dr. Akder, bu üniversitede İktisat Bölüm Başkan Yardımcılığı ve İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (İİBF) Dekan Yardımcılığı görevlerinde bulunmuştur. Dr. Akder, İİBF Yönetim Kurulu ve ODTÜ Senato Üyeliğini halen sürdürmektedir. Üniversitede Mikro İktisat, Tarım Ekonomisi, Tarım Ticaret Politikaları, İktisadi Analiz ve Endüstri Ekonomisi dersleri veren Dr. Akder'in araştırmaları tarım ticareti, Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası, tarımsal yapı, insani gelişme, kırsal yoksulluk konularında yoğunlaşmış olup, ulusal ve uluslararası dergilerde yayımlanmış, bilimsel toplantılarda sunulmuş çok sayıda çalışması bulunmaktadır.

Ertan Karabıyık

İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Mühendislik Bölümü'nü bitirdi ve bu bölümde Orman Ekonomisi ve Politikası yüksek lisansı yaptı. 15 yıldır kırsal kalkınma çalışmalarında proje ve program geliştirme, uygulama, eğitim, izleme ve değerlendirme konularında çalışmalar yapmaktadır. 12 yıldır kırsal ve kentsel alanda çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılmasına yönelik faaliyetlerde görev almıştır. Sokakta Çalışan Çocuklara Yönelik Öneriler Geliştirme ve Başarı Öyküleri, Mevsimlik Gezici ve Geçici Tarım İşlerinde Çalışan Çocuklar (Pamuk İşçiliğinde Çalışan Çocuklar örneği) Temel Araştırması ve Eylem Planı ILO-IPEC kapsamında gerçekleştirdiği başlıca çalışmalarıdır. BM UNICEF kapsamında "Haydi Kızlar Okula" kampanyasında Alan Sorumlusu olarak görev almıştır. Ayrıca çeşitli bölge ve yörelerde kalkınma amaçlı temel araştırma, proje geliştirme, yerel örgütlenme ve yetişkin eğitimi çalışmalarına katılmıştır. Hacı-

mahmutlu Köyü Sanitasyon Projesi, Erzurum-Sinop Kırsal Kalkınma Projesi Sosyal Etki Değerlendirmesi, Doğu Anadolu Kalkınma Programı görev aldığı bazı çalışmalara örnektir. Buna ek olarak sosyal değerlendirme çalışmaları kapsamında Yenice, Küre Dağları, Amanos Dağları ve Gevne Vadisi kapsamında orman köylerinde çalışmalarda bulunmuştur. Kalkınma Atölyesi Kooperatifi kapsamında hazırlanan *Kalkınma Kuruluşları Rehberi*'nin editörlüğünü üstlenmiştir. BM ILO kapsamında *Sokakta Çalışan Çocuklar Başarı Öyküleri* kitabının yazarlarından biridir. Halen UNICEF'te Proje Asistanı olarak çalışmaktadır.

Prof. Dr. Çağlar Keyder

Berkeley'de, Kaliforniya Üniversitesi'nde Ekonomi Tarihi alanında doktora yaptı. 1982'ye kadar Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde ders verdi. Halen Boğaziçi Üniversitesi ve New York Eyalet Üniversitesi'nde Öğretim Üyesidir. Tarihsel sosyoloji, kent sosyolojisi, ekonomi politik, sosyal politikalar ve hukuk sosyolojisi alanlarında çalışmaktadır. Yapıtları arasında *Emperyalizm, Az gelişmişlik ve Türkiye* (Birikim, 1976), *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye, 1923-1929* (Yurt, 1982), *Toplumsal Tarih Çalışmaları* (Dost, 1983), *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar* (Verso, 1987; İletişim, 1990), *Ulusal Kalkınmacılığın İflası* (Metis, 1993), *İstanbul Küresel ile Yerel Arasında* (Metis, 2000) ve *Memalik-i Osmaniyeye'den Avrupa Birliği'ne* (İletişim, 2003) bulunmaktadır. Ayrıca *Mısır ve Türkiye'de Sosyo-ekonomik Dönüşümler*, *Orta Doğu Taribinde Ticari Tarım, 1838 Antlaşmasının Etkisi*, *Doğu Akdeniz'de Liman Şehirleri*, *Kalkınmacılık Sonrası Dönemde Türkiye'de Kırsal Dönüşüm Eğilimleri* ve *Sosyal Politikalar* konulu makaleleri yayımlanmıştır.

Ece Sanal Kılıçozlu

1996'da Boğaziçi Üniversitesi Uluslararası İlişkiler ve Siyaset Bilimi Bölümü'nden mezun oldu. 1999 yılında George Washington Üniversitesi Elliot School of International Affairs'de Uluslararası Kalkınma yüksek lisans derecesini aldı. Dünya Bankası'nda Sosyal

Kalkınma departmanında danışman olarak çalıştı. 2002 yılından beri Londra'da aralarında Asya Kalkınma Bankası, Dünya Bankası gibi kurumların yer aldığı uluslararası kuruluşlarda proje bazlı serbest danışman olarak çalışmaktadır.

Dr. Ayşe Kudat

Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) ve Boğaziçi Üniversitesi'nde Ekonomi eğitimi aldıktan sonra Oxford Üniversitesi'nden Sosyal Antropoloji lisansı ve sonrasında da Harvard Üniversitesi'nden doktora derecesi almıştır. MIT'de doktora sonrası çalışmalarını sürdürdükten sonra Berlin Bilim Merkezi'ne bağlı Sosyal Araştırmalar Merkezi'nde 6 yıl süre ile yöneticilik görevinde bulunmuştur. ODTÜ'de Doçentlik yapmış ve 1979'da Washington Kadın Araştırmaları Merkezi'nde çalışmıştır. Stanford/Harvard Üniversitesi'nden executive manager sertifikası almıştır.

Danimarka Kalkınma Kuruluşu için Dünya Bankası'nın finanse ettiği kırsal ulaştırma projelerinin etki saptaması çalışmalarının koordinatörü olarak 1980'de Kenya'ya gitmiş ve 1982 yılında Birleşmiş Milletler (BM) HABITAT kuruluşuna katılmıştır. Dünya Kadın Konferansı koordinasyonunu yapmak üzere BM'in Viyana'daki Sosyal Kalkınma Kuruluşu'na geçerek burada 2 yıl çalışmıştır. 1986'da, HABITAT'ta, kadın, konut ve altyapı konularında çalışmak üzere yönetici olarak Kenya'ya geri dönmüş ve 1989 yılında Dünya Bankası'na kadın ve kalkınma konusunda çalışmak için uzman olarak katılmıştır. Bu kuruluştaki çevre ve sosyal kalkınma konularında uzun yıllar çalıştıktan ve yöneticilik yaptıktan sonra 2000 yılında Sosyal Değerlendirme şirketini kurmuştur. Son 6 yılda birçok uluslararası kuruluş ve hükümete danışmanlık hizmeti vermiştir. Üç yıldır Avrupa Kalkınma Bankası'nın sosyal kalkınma denetmeni olarak görev yapmaktadır.

Ayşe Kudat çok sayıda kitap ve makale yayımlamıştır. Berlin Bilim Merkezi, BM, ve Dünya Bankası'nda ulaştırma sosyolojisi, kadın ve kalkınma, uluslararası işgücü, kırsal kalkınma, iletişim ve sosyal kalkınma konularında yoğunlaşan kitapları ve kurumsal yayınları İngilizce, Almanca, Rusça ve Türkçe başta olmak üzere birçok dile çevrilmiştir. Dört Türkçe kitap yazan Kudat'ın kitap, makale ve diğer yayınlarının çoğuna www.socialassessment.com'dan erişmek mümkündür.

Dr. Orhan Kurmuş

1968'de Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) Ekonomi ve İstatistik Bölümü'nü bitirdi. 1974 yılında

Londra Üniversitesi'nden iktisat doktorası aldı. 1983 yılı başına kadar ODTÜ Ekonomi Bölümü'nde Öğretim Üyeliği yaptı. Aynı yıl Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) uygulamalarını protesto etmek amacıyla 11 arkadaşıyla birlikte üniversiteden istifa etti. İktisat Bankası'nda çalıştı. 1987 yılında Yapı Kredi Leasing'in kurucu Genel Müdürü oldu. 1997 yılında Citibank Türkiye ülke yöneticiliğine getirildi. 2001 yılında Citibank'ın Rusya, Romanya, İsrail, Mısır, Cezayir, Kenya, Nijerya ve Fildişi Sahili bölgesinden sorumlu Bölge Yöneticisi oldu. 2002 yılında Citibank'tan istifa etti.

3 tane bilimsel kitabı, yurtiçi ve yurtdışında akademik dergilerde yayımlanmış çok sayıda makalesi bulunmaktadır.

Serkan Ünverdi

Central Missouri State Üniversitesi'nden Ekonomi üzerine lisans aldı. 1998-2002 yıllarında değişik firmalarda dış ticaret ve yönetim dallarında çalıştıktan sonra 2002 yılında bir Avrupa Birliği projesi olan İş Geliştirme Merkezleri'nin kurulumundan proje sonuna kadar görev aldı. Bu görev sırasında toplumsal gelişim başta olmak üzere KOBİ'lerin AB kriterlerine uyum sürecini kolay atlatabilmeleri ve daha rekabetçi bir yapı hazırlayabilmeleri amacı ile çok sayıda kişisel projeye (firmaya özel) ve bölgesel kalkınmayı desteklemek amacı ile birçok toplumsal projeye imza attı. Halen Genel Müdür olarak çalışmaktadır. Çalışmış olduğu projeler arasında 1. Irak İşbirliği Günleri, Halı Sektörü Projesi ve Bulgur Sektörü Projesi bölge kalkınması için örnek teşkil etmiştir.

Yrd. Doç. Dr. Nazan Üstündağ

Boğaziçi Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nde Öğretim Üyesidir. Doktora derecesini Indiana Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nden almış olan Nazan Üstündağ'ın ilgilendiği araştırma alanları, sömürgecilik sonrası dönem moderniteleri, devlet etnografisi, yoksulluk ve toplumsal cinsiyet anlatıları, Türkiye'de zorunlu göçtür.

Dr. İsmet Yalçın

Uluslararası Pazarlama yüksek lisansını 1991 yılında Instituto Mediterraneo de Zaragoza, İspanya'da yapmış; doktorasını 2003 yılında Tarım Ekonomisi dalında, fındık ekonomisi ve dış ticareti konusunda Çukurova Üniversitesi'nde tamamlamıştır. Uzun bir süreden beri dış ticaret ile ilgili bir meslek kuruluşunda araştırmadan sorumlu yöneticilik yapmakta ve halen Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde yarı

zamanlı Öğretim Üyesi olarak uluslararası ekonomi ve kalkınma konularında ders vermektedir. Uluslararası ekonomi ve kalkınma, dış ticaret, tarım ekonomisi, gıda güvenliği, kırsal kalkınma ve sosyal analiz konularında çalışmaktadır.

Katıldığı çok sayıda uluslararası çalışmanın yayımlanmış olanlarından bazıları; *Benchmarking Safety and Quality Management Practices in the Mediterranean Fresh Produce Export Sector*, *The Impact of International Safety and Quality Standards on the Competitiveness of Mediterranean Fresh Fruit*, *Performance of Firms in Developing Countries and Food Quality and Safety Standards in Developed Countries*, *Social Assessment for the Turkey Forest Sector Review*, *Determination of the Effect of Global Crisis to Turkish Foreign Trade by VAR Method*'dur.