

GAP'A YÖNELİK POLİTİKALAR VE ÖRGÜLENME ÖNERİLER

HAZIRLAYANLAR

Ayda ERAYDIN (Koordinatör)

Duran TARAKLI

Aykut POLATOĞLU

Çağlar KEYDER

GAP'A YONELİK POLİTİKALAR VE ÖRGÜTLENME ÖNERİLERİ

ÖZET

Güneydoğu Anadolu Projesi ve bu projenin yer aldığı bölgeyle ilgili politikalar, bölgenin az gelişmiş yapısını değiştirmek ve ülkenin gelişme sürecini hızlandırmak gibi iki ana amaca yönelik olarak düşünülmelidir.

Bu bölgede kamu yatırımları ile gerçekleştirilecek sulamaların sonrasında ortaya çıkacak tarımsal üretim deseni, Türk tarımının dünya tarımı içindeki konumu, tarımsal ürün türlerinde tüketim ve üretim değerleri ve bölgenin tarımsal üretim için sağlayacağı olanaklar çerçevesinde belirlenmelidir.

Tarımsal üretimdeki artışların Türkiye ve dünya pazarlarında rekabet edebilecek ürün türlerinde olmasına özen gösterimeli, bu ürünlerin ekimi ve üretimi kredi, yayın-yayım gibi mekanizmalarla değerlendirme ve pazarlama aşamalarında desteklenmelidir.

Uluslararası pazarlarda dışsatım şansı olan ürünler kırmızı ve beyaz et, yumurta, süt ve mamulleri, yağlı tohumlar, taze sebze ve meyva ve kerestelik ağaçlardır (hızlı büyüyen türler-kavak gibi). Hububat ve pamuk ürünlerinden hububat ekimine ulusal talep ölçüsünde pamuk üretimine de işlenmiş ürün (dokuma, triko, konfeksiyon) olarak pazarlanabilecek ölçülerde yer verilmesi, bu günkü dünya pazarlarının durumu gözetildiğinde daha yararlı olacaktır. (Ayrıntılı bilgiler Rapor içinde yer almaktadır).

Güneydoğu Anadolu Bölgesinde ve özellikle sulamanın yapılacağı alanlarda toprak dağılımı ve toprak-insan ilişkileri bozuktur. GAP'ta kamu eliyle yapılacak sulama yatırımları ile sosyal ve ekonomik farklılaşmalar daha da bozulacağı gibi, sulama ile ortaya çıkacak yeni üretim biçimi toprak-insan ilişkilerini önemli ölçüde değiştirecektir. Bu nedenle gelirin tabana yayılması, topraksız çiftçilerin toprak sahibi yapılmaları için her türlü önlem alınmalıdır.

GAP sanayi sektörü açısından gelişmemiştir. Bu bölgede sanayinin gelişmesi ve bu sektörde istihdam olanaklarının artırılması çok önemlidir. Ancak bölgedeki sanayi gelişmesinin yerel kaynak ve dinamiklere uygun olması gereklidir.

Bu nedenle bölgede ilk aşamada ve kısa süre için (2-3 yıl) emek yoğun, küçük ölçekli tarıma dayalı, diğer tüketim ve inşaat malzemesi gibi sanayilerin desteklenmesi, verilen desteklerin izlenerek gerçekleştirmelerin sağlanması, ikinci aşamada ise bölgede mallar, teknoloji yoğun tüketim malları gibi sanayi kollarının desteklenmesine geçilmesi ve ilk grup sanayilerin kapsamlarının daraltılması sağlanmalıdır. Bu aşamada ayrıca dışsatım olanakları olan tarıma dayalı sanayilere destek sağlanmalıdır.

Üçüncü aşamada ise göireli avantajlara sahip olabilecek ve ulusal pazara ve uluslararası pazarlara yönelebilecek teknoloji yoğun sanayi kollarına öncelik verilmeli ve tarıma dayalı sanayilere sağlanan destekler kısıtlanmalıdır.

Diğer bir deyişle sanayi gelişmesi ile birlikte aşamalı olarak dönüşümünü sağlayabilecek bir sanayi yönlendirme politikası izlenmelidir.

Sanayi kollarının seçiminde bölgedeki işgücü olanakları ve sanayiye yönelik mevcut beceri birikimi dikkate alınmalıdır. (Tarıma dayalı sanayiler için ayrıntılı bilgi verilmektedir)

GAP alanında mevcut yapıları ve gelişme potansiyelleri açısından farklı alt bölgeler bulunmaktadır. Bu alt bölgelerden bölgenin batısı ile sulamanın gireceği alanlar ekonomik açıdan gelişme gösterirken, Fırat ve Dicle'nin su toplama alanları bu projeden kısıtlı yarar sağlayacaklardır. Bu nedenle, bölgedeki tüm yerleşmelerin gelecekteki konumları irdelenmeli, ve GAP bölgesindeki yerleşim düzeni tüm nüfusa en iyi hizmet verecek ve bölgedeki tarım ve tarım dışı üretim etkinliklerini en verimli şekilde gelişmesine katkıda bulunacak şekilde geliştirilmelidir.

Değişik hizmet fonksiyonlarını üstlenecek farklı büyüklükteki kentler, ve yeni üretim düzeninde toplama ve dağıtım noktalarının belirlenmesi ile bir üretim ve iletişim ağı geliştirilmelidir.

Kırsal alanda Fırat ve Dicle'nin su toplama havzasındaki köylerde verimsiz ve parçalı arazilerde geçimini sağlayan çiftçilerin verimli alanlara kaydırılması sağlanmalıdır.

GAP projesinin başarılı olması için gerek merkezi yönetimin gerekse yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi gereklidir. Bu çerçevede merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve sorumluluk dengesi yeniden oluşturulmalıdır.

Yerel yönetim birimleri yeni örgütlenmeler ile desteklenirken, merkezi yönetimde bölgesel kalkınma olgusuna sahip çıkacak, planlama ve uygulamada etkili olacak yeni kurumlaşmalara gidilmelidir.

GAP'ta özellikle tarım kesiminde yayın-yayım faaliyetleri son derece önemlidir. Ülkede mevcut tarım teknolojisinin çiftçiye ulaştırılması ancak etkin bir yayın-yayım örgütüyle mümkün olacaktır. Bu nedenle GAP'ta örgütlenme bölge ve alt bölgeler bazında ele alınmalı, her alt bölge bir proje birimi olarak örgütlenmelidir.

I. GİRİŞ: GAP'IN ÖNEMİ, BEKLENTİLER VE SORUNLAR

Güneydoğu Anadolu Projesi ve bu bölgeyle ilgili politikalar iki ana amaca yönelik olarak düşünülmelidir.

A. Bölgenin az gelişmiş yapısını değiştirmek:

1. Güneydoğu Anadolu Bölgesinin önemli bir bölümünü kapsayan GAP projesi nedeniyle, ülkenin görece olarak en az gelişmiş bölgelerinden biri olan bu alanın, sulama amaçlı yatırımlarla ortaya çıkan önemli bir potansiyeli bulunmaktadır. Bu potansiyeli yaratacak alt yapı yatırımları sürdürülmektedir.
2. Ülkedeki en yüksek doğal nüfus artışına sahip bu bölgenin az gelişmişlik olgusunu değiştirmek, bölgenin sosyal ve ekonomik yapısında dönüşümü sağlayabilmek için kamu yatırımları ile gelen ilk ivmenin ve bu yatırımlarla ortaya çıkacak katma değerini doğru şekilde yönlendirilmesi durumunda bölgede çok boyutlu sosyal ve ekonomik gelişmeler beklenebilir.
3. GAP alanı ülkenin etnik açıdan en önemli sorunlarına sahip bölgesinde yer almaktadır. Bu bölgenin, üniter devletin bir parçası olarak, etnik grupların kimliklerinin korunduğu bir gelişme sürecine sokulması gereği bulunmaktadır.

B. Ülkenin gelişme sürecini hızlandırmak:

1. GAP baraj-sulama ve enerji alt yapılarının tamamlanması ile tarımda sağlanabilecek üretim artışı çok yüksektir ve ülkenin tarımsal üretim ve dışsatım düzeyini değiştirebilecek ölçüdedir.
2. Kamu tarafından gerçekleştirilen ve çok yüksek düzeylere ulaşan yatırımların bölgenin gelişmesi ile birlikte ülkenin gelişme sürecine katkı sağlayabilmesi için,
 - a. Bölgedeki tarımsal yapıdaki darboğazların giderilmesi
 - b. Artan gelirin üretken yatırımlarda değerlendirilerek tarım dışı üretimin, özellikle sanayinin canlandırılması,
 - c. Bölge ekonomisinin ülke ekonomisi ile bütünleşerek geliştirilmesi, ve bu projenin ülkenin görece üstünlüklerinin gelişmesine katkı sağlaması ,

amaçlanmakta ve bu koşulların sağlanabilmesi için uygun politikaların tanımlanması gereği bulunmaktadır.

Ancak, bu bölgeye yönelik olarak belirlenen amaçların gerçekleşmesinde özenli bir politikalar dizinini içeren bir

çerçeve oluşturulmadığı durumda çok önemli sorunlarla karşı karşıya kalınabilecektir.

1. Proje kapsamında sulamaya açılacak alanlar çok geniş olup, bu alanlardan elde edilebilecek ürün türlerine göre üretim çok önemli düzeylere ulaşacaktır. Ülke tüketiminin üzerinde gerçekleşecek üretimin dış pazar koşullarında rekabet edebilecek maliyetlerde ve dış pazarlardaki arz-talep koşullarına uygun olarak şekillenmemesi durumunda projeden beklenen getirinin sağlanamaması gibi bir durum ortaya çıkacaktır.

2. Bölge içinde tarımsal üretimden kaynaklanacak artı değerın üretken sektörlerle aktarılması ve bu sektörlerin mevcut yapıda ve değişen dünya koşullarında verimli olabilecek alanlara yönelmesi ve bir bölümünün bölge içinde yatırıma dönüşmesi amaçlanmaktadır. Ancak, elde edilen gelir artışlarını tümüne yakın bölümünün bölge dışına aktarılması ve bir bölümünün de üretken olmayan sektörlerde yoğunlaşması olasıdır.

3. Gerçekleşecek sanayi gelişmenin yerel ekonomi ile bütünleşmesi, sanayi bazında çeşitliliğin artması sanayi gelişmesinde temel olarak izlenmesi gerekli konudur. Bölge içinden ve dışından yalnızca hammaddeyi işlemek amacı ile yer seçen entegre tesislerin bölge sanayi bazının gelişmesine kısıtlı bir katkısı olacaktır.

4. GAP alanı olarak belirlenen 8 il (eski sınırlara göre 6 il) homojen bir yapıya sahip değildir. Topografya, arazi kabiliyeti, mülkiyet yapısı, kişi başına gelir düzeyi, sosyo-ekonomik yapıları açısından GAP'ta yer alan iller ve il içindeki farklı ilçelerde kırsal alanlar büyük farklılıklar göstermektedir. Sulama alanları da doğal olarak bölge içinde eşit olarak dağılmamakta ve devreye girme tarihleri de birbirinden farklı bulunmaktadır. Bölgenin mevcut yapısı, sulama alanları gözetildiğinde bölge içinde gelişebilirlik açısından farklı alt bölgeler ortaya çıkmaktadır (Harita 1.1).

a. GAP bölgesinin kuzeyinde yer alan dağlık ve sulama alanları dışında kalan yukarı havza. Bu havza içinde de küçük mülkiyet hakim olmakla birlikte topraksız aile sayısının az ve çok olduğu iki farklı grup ortaya çıkmaktadır.

b. Ortalama arazi büyüklüğünün ve topraksız aile sayısının fazla olduğu ve sulamanın gireceği alanlar

c. Sulama kapsamına girmeyen, ortalama arazi büyüklüğünün fazla, topraksız aile sayısının yüksek olduğu alanlar ile

benzer özellikleri göstermesine karşılık topraksız aile sayısının görece olarak düşük oranda olduğu alanlar.

Yukarıda kabaca tanımlanan alt bölgeler sulama sonrasındaki gelişmelerden farklı şekilde etkilenecekler ve bu bölgelerde mülkiyet düzeninin değişimi, ürün türleri, tarımsal emek gereksinimi ve nüfus hareketleri değişik süreçler izleyeceklerdir.

Öte yandan bölgedeki kentsel yerleşme yapısı da alt bölgelere göre değişmekte, kent büyüklükleri ile kentsel büyüme hızları da önemli farklılıklar göstermektedir.

Özellikle dağlık kesimlerde yer alan yerleşmelerin nüfusları görece olarak az ve genellikle göç veren bir yapı göstermektedir. Buna karşılık bölgedeki büyük kentler özellikle son yıllarda hızlı nüfus artışına konu olmuştur. Bölgedeki mevcut tarım dışı etkinliklerin de bu merkezlerde toplandığı ve özellikle Gaziantep'in tüm bölge içinde büyük ağırlığa sahip olduğu görülmektedir.

Gerek tarımsal yapıya yönelik bilgiler gerekse kentsel yerleşmelerin yapısal özellikleri gelecekte bölgenin batı kesiminin gelişme açısından daha şanslı olduğunu ortaya koymakta ve önemli bir gelişme farklılaşmasının ortaya çıkabileceğini göstermektedir.

5. Bölgedeki yönetim biçimi bölgedeki büyük çaplı dönüşümü yönlendirecek, merkezi karar mekanizmaları ile yerel karar unsurları arasında dengeyi sağlayacak, ve bu gelişme sürecine halkın katılımını gerçekleştirecek nitelikte değildir. GAP için oluşturulan yönetim düzenlemeleri ve yeni kurumlar (GAP idaresi başta olmak üzere) merkeziyetçi yapının kuvvetlendirilmesi, buna karşılık mevcut yerel yetkilerin kısıtlanması şeklinde gerçekleşmiştir. Bugün yerel yönetimin karar verici olarak devreye girmediği ve yerel dinamiklerin gözlemlenmediği kalkınma projelerinin başarılı olamayacağı dünya deneyimlerinde açıkça gözlenmektedir.

II. BÖLGESEL POLİTİKALAR

2.1. Genel

Bölgesel dengesizlikleri azaltmak, az gelişmiş bölgelerin ülke ekonomisine üretken bir biçimde bütünleşmesini sağlamak ve bu bölgelerde yaşayanlara uygun altyapı ve kamu hizmetlerini sağlamak şeklinde genel amaçları olan bölgesel politikalarda son yıllarda önemli değişimler gözlenmektedir.

1950 ve 1960'larda ileri-geri bağlantıları yüksek büyük ölçekli sanayi kuruluşlarını az gelişmiş bölgelerde konumlandırmak, böylelikle gelişme kutuplarında yığılma ekonomileri ile

dışsallıkları sağlayarak gelişmeyi başlatmak, bir sonraki aşamada ise bu odaktaki gelişmenin çevreye yaygınlaştırılması şeklinde özetlenebilecek bölgesel politikalar dizisi benimsenmiştir. Bu ana çerçeve çeşitli ülkelerde uygulama alanı bulmuş ve yaygın bir destek görmüştür.

Ancak, günümüzde gelişme kutuplarının sanayi yatırımları ve alt yapı ile oluşturulması şeklindeki bu politikaların sonuçları irdelenmekte ve başarısız olduğu noktalar tartışılmaktadır.

Bu politikaların kaynak israfına neden olduğu, önemli kamu sübvansiyonları ile yaratılan sanayi kuruluşlarının yerel ekonomi ile bütünleşemediği, yerel kaynakları değerlendiremediği ve yaratılan gelirin büyük bir bölümünün bölge dışına transfer olduğu belirtilmektedir. Öte yandan yaratılan büyüme kutuplarının çevrelerine gelişmeleri yaygınlaştıramadıkları ve az gelişmiş bölgelerde belirli adacıklar şeklinde kaldıkları ifade edilmektedir.

Bu eleştirilerden de kaynaklanarak günümüzde bölgesel gelişmeye yönelik politikalarda iki temel kavram geliştirilmektedir.

Bunlardan ilki yerellik kavramı olup, yerel kaynakları ve dinamikleri en iyi şekilde değerlendiren ve o bölgenin yapısal özelliklerini ve işgücü piyasasını gözetererek bu özellikleri yeni bir çerçevede örgütleyen bir üretim organizasyonuna gidilmesi gereğini vurgulamaktadır.

ikinci temel kavram mekan organizasyonunda kutuplar yerine, yerleşim birimleri arasında üretim ve iletişim akımları ile tanımlanacak ağların oluşturulmasıdır. Böyle bir yapıda yerleşmeler arasında tek yönlü, hierarşik ilişkiler yerine karşılıklı üretim ve hizmet akımlarının oluşabileceği bir yapıya ulaşılması amaçlanmaktadır.

2.2. GAP'a yönelik ana politikalar

1. GAP projesinin ana boyutu olan altyapı yatırımları ile birlikte ve sonrasında tarımsal üretim ve mülkiyet yapısında bir değişim ve dönüşüm sağlanmalıdır.

a. Toprak mülkiyet düzeninde büyük toprak ağalığından küçük aile işletmeciliğinin hakim olduğu bir mülkiyet düzenine geçilmelidir.

b. Tarımdan elde edilen gelir ve tarımsal üretimdeki artış iç pazar ve dışsatım olanakları gözönüne alınarak en üst düzeye çıkarılmalıdır.

c. Aile işletmeciliğinin pazar mekanizması koşullarında yaşayabileceği üretim deseni, teknolojisi ve pazarlama sistemi oluşturulmalıdır.

d.Kırsal alanda tarımsal üretim deseni ve üretim biçiminin gerektirdiği kırsal yerleşim düzeninin gerçekleşmesi sağlanmalıdır.

e.Kırsal alana daha iyi hizmet verilmesi, altyapının sağlıklı bir düzeye getirilmesi gerekmektedir.

2. GAP bölgesindeki yerleşim düzeni tüm nüfusa en iyi hizmet verecek ve bölgedeki tarım ve tarım dışı üretim etkinliklerinin en verimli şekilde gelişmesine katkıda bulunacak şekilde geliştirilmelidir.

a.Değişik hizmet fonksiyonlarını üstlenecek farklı büyüklükteki kentler desteklenmeli, kentlerin potansiyel gelişme sektörleri desteklenmelidir.

b.Yeni üretim düzeninde toplama ve dağıtım noktaları belirlenecek etkin bir üretim ve dağıtım ağı geliştirilmelidir.

3. GAP Bölgesindeki Kentlerin/Kentsel sistemin hızla artan nüfusa hizmet edebilecek bir niteliğe kavuşturulmalıdır.

a.Kamu hizmetleri ile yaratılan istihdamın büyük ağırlık kazandığı GAP kentlerinde, küçük üretim ve farklı ölçeklerdeki tarımdışı üretim faaliyetleri geliştirilerek istihdam yaratılmalı, üretim-hizmet dengesine sahip bir yapıya kavuşturulmalı,

b.Kentler nüfusun yığıldığı alanlardan, üretimin yapıldığı ve denetlendiği merkezler haline dönüştürülmelidir.

4. Bölgenin tarıma dayalı ekonomik yapısı, gelişmiş tarım, tarıma dayalı sanayiler ve bölgenin tüketimine yönelik sanayilerle, ulusal ve uluslararası ölçekte görece üstünlüğe sahip olabilecek sanayi kollarının geliştirilmesi ile farklı bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Sanayi gelişmesinin ilk aşamasında, bölgesel tüketime yönelik ve tarımsal ürünleri işleyen sanayi birimleri ağırlık kazanırken, ikinci aşamada ileri teknoloji sektörlerine ağırlık verilmelidir.

5. Eğitim bölgenin en önemli sorunlarından biridir. Bölgedeki eğitim düzeyinin yükseltilmesi esastır. Ancak ilk öğrenim sonrası eğitime devam edenlerin kısıtlı olduğu göz önüne alınarak, bölgede eğitim hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi gereklidir.

Bölgedeki potansiyel üretim kollarına kısa sürede becerili işgücü sağlayacak, özellikle tarımsal üretimde ve tarım ürünleri işleme konularında işgücü talebini karşılayacak bir eğitim modeli geliştirilmelidir.

6. Bölge kaynaklarının yerinden yönetimini sağlayan, katılımcı ve demokratik bir örgütlenme modeli geliştirilmelidir. Yerel yönetim örgütlenmesini belediye ölçeğinden daha üst ölçeklere taşıyarak yerel karar mekanizmalarının bölgenin yönetimine katılımı ve merkezi idarenin örgütlenmesi ile yeni bir düzlemde bütünleşmesi sağlanmalıdır.

III. GAP TA TARIMSAL ÜRETİM DESENİ

3.1. Tarımsal üretim deseninin belirlenmesinde ana yaklaşım

GAP kapsamındaki alanda ortaya çıkacak üretim deseni Türk tarımının dünya tarımı içindeki konumu, tarımsal ürün türlerinde tüketim ve üretim değerleri ve bölgenin tarımsal üretim için sunacağı olanaklar çerçevesinde belirlenmelidir.

3.2. Mevcut durum

Dünya tarımı karşısında Türk tarımının çeşitli açılardan değerlendirilmesi bölgede olması gereken tarımsal üretim deseni için önem kazanmaktadır.

A. Genel: Halen Dünya nüfusunun %85'i 37 ülkede yaşamaktadır. Ayrıca Dünya nüfusunun 3/4'ü az gelişmiş ülkelerdedir. Normal nüfus artış eğilimi, önümüzdeki yıllarda yukardaki nüfus dağılımının giderek az gelişmiş ülkeler lehine değişeceği ve yüzyılımızın sonunda Dünya nüfusunun %93'üne yakın bir bölümünün bu ülkelerde yaşayacağı yönündedir.

Şimdilerde Dünya nüfusuna her yıl ortalama 87 milyon eklenmektedir. Yüzyılın sonunda Dünyanın toplam nüfusu 6 milyara ulaşacaktır. Nüfus artışı doğal olarak gıda maddesi tüketiminin artmasına neden olmaktadır. Örneğin 1950-1980 yılları arasında üretilen her üç ton ürünün 2 tonu nüfus artışının yarattığı tüketimi karşılamak için tüketilmiştir. Artan ya da geri kalan gıda beslenme düzeyinin düzeltilmesi için kullanılmıştır. Beslenme düzeyinin iyileştirilmesi için kullanılan gıda miktarı, dönemin başında 1 ton iken, bu miktar yetmişli yıllarda 0,6ton, şimdilerde ise 0,5 tona düşmüştür. Başka bir ifade ile gıda maddesi üretimi ile tüketimi arasındaki fark giderek kapanmaktadır.

B. Bazı tarımsal ürünlerde tüketim eğilimleri

Et ürünleri: Dünya'da 1970'li yıllarda nüfus başına et tüketimi 28,3 kg. olmasına karşın bu miktar 80'li yıllarda 32 kg. olarak gerçekleşmiştir. Yılda %0,7'lik artışla Dünya'da et tüketiminin nüfus başına düşen miktarının şimdilerde 35 kg. civarında olduğu tahmin edilmektedir.

Et tüketimi özellikle gelişmiş ülkelerde Dünya ortalamasının çok üzerindedir. Örneğin Kuzey Amerika'da kişi başına et tüketimi 117,5 kg. olarak verilmektedir. Halbuki aynı miktar Kuzey Afrika hariç diğer Afrika ülkelerinde 13,4 kg., Güney Asya ülkelerinde 2,8 kg., Doğu Asya ülkelerinde ise 25 kg. olarak tahmin edilmektedir. Düşük gelirli geri kalmış ülkelerde et tüketiminin düşük olmasının en büyük nedeni, kişi başına düşen gelirin yetersiz oluşudur. Ancak hemen hemen tüm Dünya ülkelerinde et tüketimi artış göstermektedir. Artış oranının geri kalmış ülkelerde kişi başına %0,9-3,9, arasında gelişmiş ülkelerde de %0,2-0,4 arasında değiştiği görülmektedir. Bu eğilimin tarım üzerindeki en önemli etkisi hayvan yemi olarak kullanılmak üzere dane yemlerin (hububat ve bakliyat), yağlı tohumların (küspe olarak veya doğrudan) ekiminin ve üretiminin artışına neden olmasıdır.

Süt ürünleri : Dünyada kişi başına düşen süt tüketimi (Süt ve mamulleri) 1970'li yıllarda 108 kg. iken bunun şimdilerde 103,6 kg. olduğu tahmin edilmektedir. Şimdilerde kişi başına süt tüketimi Avrupa Topluluğunda 387,5 kg. SSCB'de 371 kg., Doğu Avrupa ülkelerinde 360,4 kg., ABD'de 273 kg., Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkelerinde 105 kg. olarak verilmektedir. Talep artış oranı ise tüketimin yüksek olduğu ülkeler için %0,3 olarak verilirken, geliri ve nüfus başına süt tüketimi düşük olan ülkelerde %0,9-1 oranında olacağı tahmin edilmektedir.

Kısaca özetlemek gerekirse, süt eşdeğeri olarak kişi başına düşen süt tüketiminde gelişmiş ülkeler ile gelişmemiş ülkeler arasındaki fark büyüktür. Dünya'daki toplam süt üretimi ile toplam nüfus artışı arasındaki fark, az da olsa nüfus başına süt tüketiminin azalmasına neden olmaktadır.

Hububat : Hububat doğrudan veya dolaylı olarak tüketilen temel gıda maddelerindendir. 1970'li yılların sonlarında Dünya ortalamasında nüfus başına hububat tüketimi 361 kg.'dır. Aynı yılda nüfus başına en az hububat tüketimi 155 kg. ile Kuzey Afrika ülkeleri hariç Afrika kıtasında, en yüksek tüketim ise 835 kg. ile Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğindedir. Bu fark Dünya'nın gelişmiş ülkelerinde hububatın büyük bir kısmının (%80 oranında) hayvan yemi dolayısıyla hayvansal ürünler olarak, geri kalmış ülkelerde ise hububatın tümüne yakın bölümünün doğrudan insan gıdası olarak tüketilmesinden kaynaklanmaktadır.

Hububat tüketiminin Dünya çapında ilerdeki yıllarda yılda ortalama %0,2 oranında artacağı tahmin edilmektedir. Bu artış oranı gelişmiş ülkelerde daha fazla, gelişmemiş ülkelerde ise daha az oranlarda gerçekleşeceği öngörülmektedir. Başka bir deyimle Dünya'nın gelişmiş ülkeleri daha fazla hububatı gerek doğrudan insan gıdası veya hayvan yemi olarak tüketirlerken, gelişmemiş ülkeler düşük olan hayvani gıda tüketimini artırabilmek için hububatı daha az insan gıdası ve daha fazla hayvan yemi olarak tüketmeğe devam edeceklerdir.

Yağlı tohumlar : Yağlı tohumlar insan beslenmesinde iki bakımdan önemli yer tutmaktadır. Bunlardan birincisi insan beslenmesinde gerekli yağın sağlanması, ikincisi ise yağlı tohumların küspesinin değerli bir hayvan yemi olarak taşıdığı önemdir.

1970'li yılların sonlarında nüfus başına yağlı tohum tüketimi Dünya ortalaması olarak 35,5 kg. olarak verilmektedir. Nüfus başına yağlı tohum tüketimi Avrupa Topluluğunda 138 kg., Kuzey Amerika'da 148 kg. iken, aynı rakamlar Kuzey Afrika ülkeleri hariç diğer Afrika ülkelerinde 12,5 kg., Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkelerinde ise 24 kg. olarak gerçekleşmiştir.

Yağlı tohum tüketiminin nüfus başına önümüzdeki yıllarda Dünya ortalaması olarak yılda %0,6 oranında artacağı tahmin edilmektedir. Bu artışın hayvansal ürünler ve yağlı tohum tüketiminin daha düşük olduğu az gelişmiş ülkelerde görece olarak daha yüksek oranlarda gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

Bitkisel lifler: 1970'li yıllarda yapay liflerle doğal lif tüketimi arasındaki rekabet, doğal lif tüketiminin gerilemesine neden olmuştur. Örneğin 1960'lı yıllarda nüfus başına doğal lif tüketiminin Dünya ortalaması 5,3 kg. iken, bu miktar 1970'li yıllarda 5,0 kg. 'a gerilemiştir. Aynı gerilemenin %0,7 oranında devam etmesi ve nüfus başına tüketimin 4,9 kg. 'a düşmesi beklenmektedir.

Doğal liflerin içerisinde en önemli yeri pamuk almaktadır. Pamuk lifinin yün ve diğer bitkisel liflere göre önümüzdeki yıllarda az da olsa artarak devam edeceği tahmin edilmektedir. Nüfus başına lif tüketiminin Çin, Vietnam, Kamboçya, Kuzey Afrika ülkeleri ile Orta Doğu ülkelerinde artacağı, Rusya'da aynen kalacağı, Dünya'nın diğer ülkelerinde ise azalacağı hesaplanmaktadır.

C. Seçilmiş tarımsal ürünlerde üretim

Et ürünleri: Et tüketimi ile kişi başına gelir artışı arasında doğrudan bir ilişki vardır. Bu nedenle 1960'lı yıllarda Dünya et üretimi 104 milyon ton iken yılda %3 artış

ile, et üretim miktarı 140 milyon tona yükselmiştir. Bu artışın yılda %2,5 oranındaki bir hızla devam edeceği tahmin edilmektedir. Et/yem oranının beyaz ette daha düşük olması nedeniyle, beyaz et üretimindeki artış kırmızı ete göre daha fazla olmuştur.

Dünyadaki et üretiminin dane yemlere ve protein kaynaklı yemlere daha bağımlı duruma geldiği gözlenmektedir.

Süt ürünleri: 1960'lı yıllarda Dünya Süt üretimi 397 milyon ton iken aynı miktar 1970'li yıllarda 471 milyon tona yükselmiştir. Başka bir deyimle süt üretimi yılda %1,7 oranında artmıştır. Dünya süt üretiminin yılda %1,5 oranında artarak devam edeceği tahmin edilmektedir.

Dünya süt üretiminin %60'ına varan bölümünün Avrupa, Kuzey Amerika ve Sovyetler Birliğinde üretildiği görülmektedir.

Hububat: Dünya hububat üretimi 1960'lı yıllarda 1232 milyon tondan, yılda %2,6 oranındaki artışla 1970'li yıllarda 1593 milyon tona yükselmiştir. Bu dönemde en yüksek artış Kuzey Amerika, Avusturalya, Yeni Zelanda ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinde gerçekleştiği görülmektedir.

Yağlı tohumlar: Dünya yağlı tohumlar üretimi 1960'lı yıllarda 107,5 milyon ton iken, yılda ortalama %4,3 oranında artışla 1970'li yıllarda 163,5 milyon tona yükselmiştir. En yüksek artış oranı Latin Amerika (%11,3), Avustralya, Yeni Zelanda (%10), Avrupa Topluluğu (%8,9), diğer Batı Avrupa ülkeleri (%7,0) ve Kuzey Amerika (%5,6) ülkelerinde olmuştur. Bu artışın daha ziyade ekim alanlarının genişlemesi ile sağlandığı, verim artışının etkisinin görece olarak az olduğu söylenebilir.

Yağlı tohumlarda talebin aynı hızla artması beklenmediğinden, önümüzdeki yıllarda yılda %2'lik bir artışın sağlanması ile üretim ve tüketim dengesinin kurulabileceği tahmin edilmektedir.

Bitkisel lif üretimi: 1960'lı yıllarda Dünya lif üretimi 19,7 milyon tondan, yılda ortalama %1,3 oranında artışla 1970'li yıllarda 22,4 milyon tona yükselmiştir.

Dünya lif üretiminin %80'i SSCB, Kıta Çin, Güney Asya, Kuzey Amerika ve Latin Amerika ülkelerinden sağlanmaktadır.

Yakın gelecekte de Dünya lif üretiminin genellikle yukarıda belirtilen ülkelerden sağlanacağı ve yıllık üretim artışının ortalama %1,4 oranında gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Hatta Kuzey Afrika ülkelerinin dışındaki Afrika ülkelerine yılda %3,4 oranında üretim azalması olacağı, SSCB'de ise üretimin aynı düzeyde kalacağı hesaplanmaktadır.

D. Seçilmiş tarım ürünlerinde dünya ticareti

Et ürünleri: Daha önce de belirtildiği gibi Dünya'da nüfus başına et tüketimi 1970'li yıllarda yılda %1,3 oranında artmıştır. Başka bir deyimle kişi başına 3,5 kg.lık bir tüketim artışı sağlanmıştır.

Genelde etin üretildiği yerde tüketildiği söylenebilir. Uluslararası ticarete konu olan et, üretimin %2'si oranındadır. Daha açık bir ifade ile, Dünya et ticareti daha çok bölgesel ölçekte cereyan etmektedir.

Şimdilerde Dünya et ticaretine (ithalat veya ihracat) konu olan miktarını 5 234 000 ton olarak hesaplamak mümkündür. Bu miktarın %48'inin Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkeleri, %23'ünün Doğu Asya ülkeleri, %17'sinin Latin Amerika ülkeleri, %7,1'inin Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği ve %4,0'ünün de Avrupa Topluluğu dışındaki diğer Batı Avrupa ülkeleri tarafından ithal edileceği hesap edilmektedir.

ihracat yapan ülkelerin başında %62 oranıyla Avustralya ve Yeni Zelanda yer almaktadır. Bu ülkeleri %18 oranıyla Doğu Avrupa ülkeleri, %14 oranıyla Avrupa Topluluğu izlemektedir.

Süt ürünleri: Et ticaretinde olduğu gibi, dünya süt ticaret hacmi oldukça sınırlıdır. Ancak büyüyen bir eğri göstermektedir. Dünya süt üretiminin ancak %3,4'ü Dünya ticaretine konu olmaktadır. Süt ve mamüllerinin ticaretinde de daha çok dar bölgesel bir dağılım izlenmektedir. Yani süt ve mamülleri de nerede üretiliyorsa genellikle orada tüketilmektedir.

Dünya ticaretine (ithalat veya ihracat) konu olan süt miktarı 23,1 milyon ton olarak verilmektedir. ithalatın %42,4'ü Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkelerince, %12'sinin Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğince, %4'ü kuzey Afrika ülkelerinin dışındaki Afrika ülkelerince, %11'i Doğu Asya ülkelerince, %20'si Latin Amerika ülkelerince, %5'i Kuzey Amerika ülkelerine yapılacaktır.

Dünya süt ihracatında ise en yüksek payın %64 oranıyla Avrupa Topluluğunca, %32'sininde Avusturalya ve Yeni Zelanda ülkelerince karşılanacağı tahmin edilmektedir.

Hububat: Dünya'da 1970'li yıllarda hububat üretiminin %2,6 oranında artarken, tüketiminin %2,7 oranında arttığını ve 1980'li yıllara doğru Dünya hububat stoklarının azaldığını görmekteyiz. Yine de üretimin tüketimin aşağısında kalacağı hesaplanmaktadır. Şimdilerde üretimin toplam hububat tüketiminin %13,6'sı kadar daha düşük düzeyinde olacağı tahmin edilmektedir.

Dünya ticaretine konu olan hububat miktarı 224,4 milyon ton olarak verilmektedir. Başlıca ithalatçı ülkeler Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkeleri (%17,3), Kuzey Afrika dışındaki Afrika ülkeleri (%8), Avrupa Topluluğu dışındaki diğer Batı Avrupa ülkeleri (%5), SSCB (%16,6), Doğu Avrupa ülkeleri (%8,5), Güney Asya ülkeleri (%5), Doğu Asya ülkeleri (%21), Çin (%15), Latin Amerika ülkeleri (%4) olarak verilmektedir.

Dünya hububat ihracatına konu olacak miktarın %84'ü tek başına Kuzey Amerika (ABD ve Kanada) ülkelerince karşılanacaktır. Geri kalanın %10'u Avustralya ve Yeni Zelanda, %5,6'sı da Avrupa Topluluğunca karşılanacaktır.

Yağlı tohumlar: Yağlı tohumların Dünya ticaretine konu olan miktarı 66,7 milyon ton olarak hesaplanmaktadır.

ihracatta %68 oranıyla Kuzey Amerika ülkeleri en yüksek payı alacaktır. Kuzey Amerika ülkelerini %27,6 oranıyla Latin Amerika ülkeleri izleyecektir.

ithalatın ise %52 oranıyla Avrupa Topluluğu ülkelerince yapılacağı tahmin edilmektedir. ithalatın diğer bölümünün ise %12,4 ile Doğu Avrupa ülkelerince, %10, ile Avrupa Topluluğu dışındaki diğer Batı Avrupa ülkelerince, %5,5 ile Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkelerince yapılacağı tahmin edilmektedir.

Bitkisel lif ticareti: Dünya lif ticareti hacmi 5,3 milyon ton olarak hesaplanmaktadır. Başlıca lif ihracatçı ülkeler Kuzey Amerika (%38), Latin Amerika (%17), SSCB (%21) ve Kuzey Afrika ve Orta Doğu (%11,3) gibi ülkeler olarak verilmektedir.

Lif ithalatçı ülkeler ise Doğu Asya ülkeleri (%40), Çin (%19), Avrupa Topluluğu (%17), Doğu Avrupa ülkeleri (%17) olarak sıralanmaktadır.

3.3. Politikalar

Buraya kadar yapılan değerlendirmelerden yararlanarak gerek Türkiye ve gerekse Güneydoğu Anadolu Projesinin uygulandığı alandaki tarımsal üretimi şekillendirebilecek politikalar şöyle sıralanabilir.

1. Hububat dış satımında söz sahibi olmak, Türkiye'nin üretim ve dış satım potansiyeli gözönünde bulundurulduğunda, oldukça zordur. Bu nedenle GAP'ta hububat ekimine tarım tekniğinin öngördüğü ölçüde ve Türkiye'nin iç tüketim miktarı kadarıyla yer verilmelidir. Türkiye'nin doğrudan hububat dış satımının öngören bir üretim desenini desteklemesi söz konusu olmamalıdır.

2. Yağlı tohumların ekimi, hem Türkiye'nin gerek yemeklik yağ açığını kapatmak, hem de yağlı tohumlar küspesinin hayvan

yemi olarak artması muhtemel isteğine cevap vermek için, GAP'ta birinci ve ikinci ürün olarak desteklenmelidir. Yağlı tohumların yakın çevremizdeki ülkelere büyük hacimlerde dış satım potansiyelinin olması, yağlı tohumlar ekim ve üretimini GAP'ta ön planda desteklenmesi gereken ürün olarak ortaya çıkarmaktadır.

3. GAP'la beraber pamuk ekim alanının ve pamuk üretiminin artış eğilimi izlenmektedir. Ancak ham pamuk olarak dış satım miktarının artmasının değer olarak getirisinin düşük olması nedeniyle arzu edilen bir durum değildir. Bu nedenle pamuk lifinin; triko veya konfeksiyon olarak ihraç edilmesi amaçlanmalıdır. Dünya'da lif tüketiminde önemli bir artış beklenmemesi nedeniyle, GAP'ta pamuk üretiminin ülkenin diğer bölgelerinden kaydırılan pamuk alanı ve üretimi, iç tüketimde alacak artış miktarı ve ilerde Türkiye için bulunacak yeni dış pazarların talebine göre ayarlanması gerekmektedir. Aksi takdirde ülke genelinde ham pamuk olarak satılacak fazla miktarda pamuk üretimiyle karşılaşılması söz konusu olacaktır.

4. Türkiye'de et tüketiminin Dünya ölçülerine göre çok düşük olduğu bilinmektedir. Bu nedenle GAP'ta et üretiminin arttırılmasının ülke genelinde dengeli beslenme ve hayvansal protein açığını kapatmak için yararlı olacağı kesindir. GAP'ın sahip olduğu toprağın, iklim olanaklarıyla hayvansal ürünlerin (etin) üretilmesi için uygun ve yeterli potansiyele sahip olduğu da görülmektedir. Ancak bu yeterli değildir. iç tüketim için yeterli et üretimi yapılabilmesi, tüketicinin alım gücüyle sınırlı kalacaktır. Bu ise GAP'taki et üretim potansiyelini kısıtlayacaktır. Kısaca GAP'ta iç tüketim için, tüketim miktarı ile dengelenmek kaydıyla, hayvancılık ve hayvan yemi ekimi olabildiğince desteklenmelidir.

Kaliteli et üretildiği takdirde Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkeleri ile SSCB'nin ithalatçı ülkeler arasında bulunması olasıdır.

Dünya'da et ticaretinin bölgesel niteliği de göz önünde bulundurulduğunda, GAP'ta hayvan yemi ekiminin ve hayvan eti üretiminin dış satım için desteklenmesinin yerinde olacağı ortaya çıkmaktadır.

GAP'ta ayrıca piliç eti üretiminin de desteklenmesinin iç tüketim ve dış satım için gerekli olduğu söylenebilir. Piliç eti üretimi "topraksız tarım işletmesi" niteliği ile, topraksız çiftçiler için sosyal bakımdan da yararlı olacaktır.

5. GAP'ta ahır hayvancılığı teşvik edilerek süt üretimi de arttırılmalıdır. Genelde GAP'ta et üretimi için belirtilen konular aynen süt üretimi için de geçerlidir. Aslında kırmızı et ve süt üretimi iyi vasıflı sığır ırkından ve ahır

hayvancılığı vasıtasıyla sağlanacağından üretim aşamasında üretim miktarları birbirine doğrudan bağımlı ve doğru orantılı olacaktır.

Bulduğumuz coğrafya, süt ve mamulleri talebinin yüksek olduğu komşularımızla çevrilidir. Bu yerleşim Türkiye ve GAP için bir üstünlük sağlamakla beraber, Türkiye'nin karşısına yüksek teknoloji düşük maliyet, şimdilerde bir hayli yoğun devlet desteğiyle aynı ürünü pazarlayan Avrupa Topluluğunu çıkarmaktadır. Sonuçta GAP'ta üretilen süt ve mamullerinin dış satım şansı, Avrupa Topluluğu ile aynı pazarda kıyasıya rekabet etmek ve yeterli üstünlüğü sağlamaktan geçmektedir.

IV. KIRSAL KESİMDE TOPRAK-İNSAN İLİŞKİLERİ

4.1. GAP alanında toprak-insan ilişkilerinin düzenlenmesinde ana yaklaşım

GAP alanında mevcut yapıdaki dengesiz tarımsal toprak dağılımının sulama sonrasında da sürmemesi için gerekli yasal, mali ve teknik düzenlemeler yapılmalı, topraksız çiftçilerin mülk edinmeleri sağlanmalıdır.

4.2. Mevcut durum

Mevcut durumda bölgedeki mülkiyet yapısı ve tarımsal işletme büyüklüklerinin il düzeyinde incelenmesi bölge içindeki farklılıkları ortaya koymaktadır (*).

Toprak sahibi ve topraksız çiftçi sayısı: GAP'ta 248 770 (%60) topraklı çiftçi ailesi, 167 699 (%40) topraksız çiftçi ailesi olmak üzere, toplam 416 469 çiftçi ailesi saptanmıştır (Tablo 4.1).

(*) Bu ayrıntıda bilgiler 1981 Köy Envanter etüdünde bulunmaktadır. İncelemelerimizde bu bilgiler kullanılmıştır. Dolayısıyla Batman ve Şırnak illeri o zamanki 6 il içerisinde olduğundan, sonuçlar Beytüşşebab ve Uludere ilçeleri dışında tüm bölgeyi kapsamaktadır. Bu nedenle bilgiler 6 il üzerinden verilecektir.

Tablo 4.1: GAP illerinde topraklı ve topraksız çiftçi ailelerinin dağılımı

İller	Topraklı Çiftçi Ailesi		Topraksız Çiftçi Ailesi		Toplam Çiftçi Ailesi	
	Sayı	Oran%	Sayı	Oran%	Sayı	Oran%
Adıyaman	38449	15	10891	6	49340	12
Diyarbakır	55455	22	45881	27	101336	24
Gaziantep	33611	14	18118	11	51729	12
Mardin	48763	20	37121	22	85884	21
Siirt	30059	12	24542	15	54601	13
Şanlıurfa	42433	17	31146	19	73579	18
Toplam	248770	100	167699	100	416469	100

Tablo 4.1'deki sayısal veriler, GAP'taki çiftçilerin büyük bir bölümünün (%63) Diyarbakır, Mardin ve Şanlıurfa illerinde bulunduğunu göstermektedir. Zaten bu üç il, GAP'tan en çok yararlanan iller olacaktır. Adıyaman, Gaziantep ve Siirt illerinde ise GAP'taki çiftçilerin geri kalan %37'si yer almaktadır. Topraklı ve topraksız çiftçilerin iller arasında dağılımı, genel dağılımla uyum göstermektedir. Ancak topraksız çiftçi ailelerin tüm çiftçi ailelerine oranı iller arasında değişiklik göstermektedir. Örneğin Diyarbakır (%45), Mardin (%43), Siirt (%45) ve Şanlıurfa'da (%42) topraksız çiftçi ailelerinin oranı GAP ortalamasından fazla iken, Adıyaman (%22) ve Gaziantep'te (%35) GAP ortalamasından daha azdır (Tablo 4.2).

Tablo 2: GAP illerinde mülkiyet dağılımı

İller	Topraksız Çiftçi Ailesi Oranı %	Topraklı Çiftçi Ailelerinin Ortalama İşletme Genişliği dk.	1000 dk ve Fazlası İşletmelerin Sahip Oldukları Arazi Aile Gen.(%) Say.(%)		100 dk ve Fazlası İşletmelerin Sahip Oldukları Arazi Aile Gen.(%) Say.(%)	
			Arazi Gen.(%)	Aile Say.(%)	Arazi Gen.(%)	Aile Say.(%)
Adıyaman	22	54,1	9,1	0,4	59,1	13,1
Diyarbakır	45	75,1	29	0,8	71,9	13,4
Gaziantep	35	98,4	3,9	0,2	68,9	27,9
Mardin	43	54,3	14,5	0,4	58,4	11,2
Siirt	45	38,9	10,5	0,3	61,5	8,6
Şanlıurfa	42	131,5	21,1	1,3	78,8	31,2
Toplam	40	75,8	17,5	0,6	70,2	17,3

Büyük mülkiyet kutuplaşmasının belirgin olduğu Diyarbakır, Mardin ve Şanlıurfa gibi illerde topraksız çiftçi ailesi oranının daha yüksek olduğu gözlemlenmektedir. Bu aşamada tek istisna Siirt ilindeki dağılım olmaktadır.

Mülkiyet dağılımı:

GAP ilçelerinde toprak mülkiyetine ilişkin farklılıklar şöyle sıralanabilir (Harita 3.1).

1. Adıyaman ilinde topraklı çiftçi ailelerinin ortalama işletme genişliği 54,1 dekar, topraksız çiftçi ailesi oranı %22'dir.

Topraklı çiftçi ailelerinin sahip oldukları ortalama işletme genişliği en geniş Samsat ilçesindedir. Samsat ilçesinde görece olarak büyük mülkiyet sahipliğinin de fazla olduğu görülmektedir. Dağlık arazinin çok yüksek oranlarda olduğu Çelikhan (10,6 dekar) ve Gerger (21,2 dekar) gibi ilçelerde ortalama işletme genişliği de çok küçüktür. Bu aşamada bu iki ilçedeki toprak-insan ilişkilerinin en bozuk olduğu söylenebilir.

2. Diyarbakır'da topraklı çiftçi ailelerinin ortalama işletme genişliği 75,1 dekar topraksız çiftçi ailesi oranı %45'tir. Topraklı çiftçi ailelerinin sahip oldukları ortalama işletme genişliği 300 dekar ile (Bismil ilçesi) 10,9 dekar (Çüngüş ilçesi) arasında değişmektedir.

Topraksız çiftçi ailesinin en yüksek oranına %76 oranıyla Diyarbakır merkez ilçede rastlanılmaktadır. Büyük toprak sahipliğinin hakim olduğu ilçelerde topraksız çiftçi ailelerinin oranının da fazla olduğu yani bu iki özellik arasında yakın bir paralellik bulunduğu görülmektedir. Diyarbakır ilinde Çermik, Çüngüş, Dicle, Ergani, Hani, Hazro, Kulp ve Lice ilçeleri, hem topraklı çiftçi ailelerinin sahip oldukları ortalama işletme genişliğinin hem de topraksız çiftçi aileleri oranının görece olarak küçük olduğu ilçeler olarak bir grupta toplanmaktadır. Bu ilçelerde arazinin büyük bir bölümü dağlıktır. GAP'tan sulama olarak yararlanmaları da söz konusu değildir. Genellikle Dicle nehrinin su toplanma havzasında yer almaktadırlar. Bu ilçeleri ve kırsal yerleşimlerini potansiyel göç verecek alanlar olarak tanımlamak mümkündür.

3. Gaziantep, GAP'ın sulama projelerinden çok dolaylı getirilerinden yararlanacak bir il konumundadır. Gaziantep ilinde Hancıoğlu barajı ile 7330 hektar, Kayıoğlu ve Kemlin barajları ile 81670 hektar alanın sulanması planlanmıştır. Bu iki projeden Gaziantep'in Nizip, Oğuzeli ve Kilis ilçeleri yararlanacaktır. Kuzeydeki Adıyaman, Göksoy, Araban projelerinden de Yavuzeli ve Araban ilçelerinin tarım arazilerinin bir kısmı sulanacaktır. Gaziantep ilinde topraklı çiftçi ailelerinin ortalama işletme genişliği 98,4 dekar, topraksız çiftçi ailesi oranı %35'tir. En yüksek

topraksız çiftçi ailesi oranına Islahiye (%52) ve Araban'da (%44) rastlanmaktadır.

4. Mardin'de topraklı çiftçi ailelerinin sahip oldukları ortalama işletme genişliği 54,3 dekar'dır. Bu genişlik Derik (155,8 dekar), Kızıltepe (146,7 dekar), Silopi (118,1 dekar) ve Cizre (98,3 dekar) gibi ova ve hudut köylerinde daha geniş; Midyat (13,7 dekar), Ömerli (14,6 dekar), Gercüş (16,7 dekar) ve Savur (29,4 dekar) gibi ilin kuzeyinde ve görelî olarak dağlık bölgede yer alan ilçelerde daha küçük olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuncu grup ilçeler GAP'ın sulama alanının dışında yer almaktadırlar. Bu nedenle bu ilçelere ileride göç verecek ilçeler olarak tanımlamak yerinde olacaktır. Topraksız çiftçi ailelerinin oranı Mardin ili genelinde %43'tür. Topraksız çiftçi ailelerinin oranı GAP'ın sulama alanında kalan Kızıltepe (%48), Silopi (%72), Nusaybin (%55), Cizre (%58) ve Merkez (%45) ilçelerinde daha yüksek oranlardadır. (Harita 4). Sulamadan önce bu ilçelerdeki topraksız çiftçi ailelerinin sosyal yapısı, ekonomik faaliyetleri ile, sulama sonrası bu ailelerin günlük yaşamlarında meydana gelmesi muhtemel değişimler üzerinde önemle durulması gerekmektedir.
5. Siirt ili genelinde topraklı çiftçi ailelerinin sahip oldukları ortalama işletme genişliği 38,9 dekar, topraksız çiftçi ailesi oranı ise %45'tir. Siirt ilinde GAP'ın sulama projesinden yararlanacak ilçeler Batman, Beşiri ve Kurtalan'dır. Bu ilçeler, topraksız çiftçi ailesinin en yüksek (%54-%71), topraklı çiftçi ailelerinin sahip oldukları ortalama işletmelerin en geniş (107,8 dekar ile 215,8 dekar) ve büyük mülkiyet kutuplaşmasının en belirgin olduğu ilçeler olarak ortaya çıkmaktadırlar. Diğer taraftan GAP'ın sulama projelerinden yararlanamayacak diğer ilçelerde arazinin dağlık olması nedeniyle topraklı çiftçi ailelerinin ortalama işletme genişlikleri çok küçük (örneğin Sason'da 3,7 dekar, Sirvan'da 8,2 dekar, Baykan'da 11,8 dekar, Şırnak'ta 12,5 dekar gibi) olmasının yanında, topraksız çiftçi ailesi oranları da %30 ile %51 gibi yüksek oranlardadır. Bu ilçelerdeki çiftçilerin GAP'ın getirisinden ne şekilde yararlandırılacağı şimdilerden sorgulanmalı ve bu ciddi sorunun yanıtı verilmelidir.
6. Şanlıurfa ili, GAP'ın sulama projelerinden en yüksek düzeyde yararlanacak illerin başında gelmektedir. Şanlıurfa'da topraklı çiftçi ailelerinin sahip oldukları ortalama işletme arazisi genişliği 131 dekar, il genelinde topraksız çiftçi ailesi oranı ise %42'dir. Şanlıurfa'da görelî olarak Suruç ilçesi hariç, diğer tüm ilçelerde büyük arazi mülkiyetinin yaygın olduğu görülmektedir. Örneğin Siverek ilçesinde tarım arazisinin yarısı 1000 dekar ve daha fazla araziye sahip %3,5 oranındaki çiftçi ailesinin elindedir. Bu ilçede topraksız çiftçi ailesi oranı da %58'dir. Bir benzeri durum Hilvan ilçesinde de gözlenmektedir. Sayısal veriler değişiklik göstermekle beraber, Şanlıurfa'nın genel görünümü

GAP'taki tüm illerden daha kötü sosyal dengesizliği sergilemektedir. Buna yukarda da belirtildiği gibi Aşağı Fırat Havzası sulamalarından en geniş alarak yararlanacak ilin Şanlıurfa olduğu gözönünde bulundurulduğunda toprak-insan dengesizliği sorununun en olumsuz sonuçlarının da Şanlıurfa'da yaşanacağı söylenebilir.

4.3. Politikalar

GAP alanında toprak insan ilişkilerinde aşağıdaki genel özellikleri sıralamak mümkündür:

1. GAP'ta toprak insan ilişkileri Türkiye genelinden daha bozuktur. Arazilerin çiftçi ailelerinin çok küçük bir diliminin elinde toplanması belirgindir. Bu durum topraksız çiftçi ailelerinin sayı ve oran bakımından fazla olmasına neden olmaktadır. Büyük arazi sahipliği GAP'la sulamaya konu olacak alanlarda, sulama dışında kalan alanlardan daha yaygındır.
2. Sulama alanının dışında kalan yerlerde tarım arazilerinin ortalama genişliği daha azdır. Buna karşın bu gibi alanlarda bile topraksız çiftçi ailesi oranı önemli oranlardadır.

Yukarıdaki genellemeden sonra GAP için toprak-insan ilişkilerinin yarattığı sorunlarının düzenlenmesi konusunda aşağıdaki önlem ve politikaları sıralayabiliriz:

a. Kamu eliyle yapılan yatırımlar bir anlamda, toplumun dar bir kesimini refaha kavuşturacak şekildedir. Özellikle sulamanın söz konusu olduğu yerlerdeki topraksız çiftçi ailelerinin bugünkü sosyal yapıları, ekonomik etkinlikleri incelenmelidir.

b. Sulama alanındaki topraksız çiftçilerin, sosyal ve ekonomik etkinliklerinde sulama ile olacak olumlu olumsuz değişimler ortaya konulmalı, gerekli önlemler alınmalıdır.

c. Sulama alanının dışında kalan ilçelerde yaşayan çiftçiler marjinal tarım alanlarında ve marjinal tarım işletmeciliği yapmaktadırlar. Bu insanların da GAP'ın getirisinden pay almaları için gerekli iç göç ve mülk edindirme önlemleri alınmalıdır.

d. Mülkiyet dağılımındaki düzensizliğin yarattığı ve yaratacağı sosyal, ekonomik ve politik olumsuzluklar yeniden toprak dağılımı (toprak reformu) ile sağlanabilir. Ancak şimdilerde toprak reformunu yapmanın politik ve ekonomik ortamının oluşmadığı göz önünde bulundurularak, alınacak ve sağlanacak önlem ve kredilerle, yasal düzenlemelerle topraksız çiftçilerin mülk sahibi olmaları sağlanmalıdır.

e. Daha önce verilen sayısal bilgiler ve bölge hakkındaki

e. Daha önce verilen sayısal bilgiler ve bölge hakkındaki diğer bilgiler bölgede geniş tarım işletmelerinin var olamayacağı yönündedir. Bu nedenle tarım işletmelerinin örgütlenmeleri yeter gelirli küçük ve orta genişlikteki tarım işletmeleri yönünde olmalıdır. Politikalar, kamu desteklemeleri de küçük ve orta genişlikteki tarım işletmelerini geliştirecek ve verimli kılacak şekilde yönlendirilmelidir.

V. GAP TA SANAYİ SEKTÖRÜ

5.1. Sanayinin geliştirilmesi ve sektörel önceliklerin belirlenmesinde ana yaklaşım

Sanayi sektörü açısından az gelişmiş olan bölgede bu sektörün geliştirilmesi için aşamalı bir sanayileşme politikası ve yerel kaynakları ve dinamikleri gözeterek bir destekleme düzeni gerçekleştirilmelidir.

5.2. Mevcut durum

Bugün bölge sanayi aşağıdaki özelliklere sahiptir.

A. Sanayi bölgede gelişmemiştir: GAP bölgesinde 1988 yılında 190 tane 10 + işçi çalıştıran sanayi birimi bulunmaktadır. Bu rakam 1980'de 172 iken 1985'te 245 olmuş, 1985-1988'de azalma göstererek 190'a düşmüştür. 1988 yılında 29109 kişi bu işyerlerinde çalışmaktadır. Bu sanayi birimlerinin %34'ü Gıda, içki, Tütün, %27'si Dokuma, Giyim, %12'si Kimya sanayinde bulunmaktadır. Diğer sektörlerin payı çok düşüktür. 1988 yılında GAP imalat sanayinin toplam sanayi katma değeri içindeki payı %1.49 (390 milyar TL)'dir.

1990 yılı verilerine göre Türkiye imalat sanayinde kapasite kullanım oranı %66.6 olup, gıda sektöründe bu değer %76.2 olduğu görülmektedir. GAP illerindeki en önemli sanayi kolunu oluşturan gıda sanayi incelendiğinde ise bu rakamların çok düşük olduğu görülmektedir (Tablo 5.1). Diğer bir deyişle sanayi üretim kapasitesi çok kısıtlı olan bu bölgede mevcut sanayi kapasitesi de kullanılamamaktadır.

Verimlilik göstergesi olarak kullanılan çalışan başına katma değer rakamlarının GAP sanayinde Türkiye ortalamasının altında kaldığı ancak 1985 sonrasında bu açıdan olumlu gelişmeler olduğu gözlenmektedir.

Katma değer içinde işçiye yapılan ödemeler GAP alanında yer alan sanayide daha yüksek olmakla birlikte , yine 1985 sonrası verilerde Türkiye ortalamasına yaklaşık (1986 rakamlarına göre) işçiye yapılan ödemeler Türkiye ortalamasından daha düşük) düzeeye gelmiştir (Tablo 5.2).

Tablo 5.1 : GAP illeri Gıda Sanayii Kapasite Kullanım Oranları

	1984	1986	1987
Adıyaman			
Un ve Unlu Mamuller	44.0	35.0	24.0
Diyarbakır			
Süt ve Mamulleri	9.0	9.0	12.0
Un ve Unlu Mamuller	29.0	32.0	29.0
Şekerli Mamuller	10.0	22.0	13.0
Alkollü içkiler	97.0	44.0	91.0
Meşrubatlar	-	60.0	3.0
Gaziantep			
Süt ve Mamulleri	13.0	54.0	6.0
Un ve Unlu Mamuller	24.0	33.0	20.0
Bitkisel Yağ	25.0	27.0	26.0
Şekerli Mamuller	16.0	17.0	18.0
Alkollü içkiler	71.0	39.0	48.5
Meşrubatlar	7.0	8.0	16.0
Antep Fıstığı	21.0	41.0	43.0
Tuz	17.0	10.0	0.0
Mardin			
Süt ve Mamulleri	63.0	49.0	54.0
Un ve Unlu Mamuller	18.0	18.0	10.0
Alkollü içkiler	70.0	60.0	35.0
Meşrubatlar	-	16.0	25.0
Siirt			
Et ve Mamulleri	55.0	0.0	0.0
Süt ve Mamulleri	15.0	12.0	9.0
Sebze Meyva işleme	6.0	4.0	0.0
Un ve Unlu Mamuller	9.0	8.0	9.0
Şekerli Mamuller	33.0	25.0	11.0
Tuz	53.0	82.0	21.0
Şanlıurfa			
Süt ve Mamulleri	77.0	68.0	74.0
Un ve Unlu Mamuller	54.0	52.0	67.0
Meşrubatlar	3.0	3.0	3.0
Tuz	16.0	24.0	18.0

Kaynak: TOBB Gıda Sanayi Envanteri

Tablo 5.2 : Türkiye ve GAP Katma Değer Ödemeler Karşılaştırması

Yıllar	Türkiye Kişi Başına Ort. Ödeme (1988 Fiy.)	Türkiye Kişi Başına Katma Değer (1988 Fiy.)	GAP Kişi Başına Ort. Ödeme (1988 Fiy.)	GAP Kişi Başına Katma Değer (1988 Fiy.)	Türk. GAP KD/O	GAP KD/O
1980	4,470,000	14,767,685	4,565,000	8,343,242	3.303	1.827
1981	4,692,000	18,341,139	4,440,000	15,351,977	3.909	3.457
1982	4,598,000	19,435,348	4,750,000	8,966,212	4.226	1.887
1983	4,380,000	18,610,769	3,804,000	11,379,944	4.249	2.991
1984	3,835,000	17,707,735	3,256,000	9,308,217	4.617	2.858
1985	3,692,000	19,010,261	2,995,000	16,065,232	5.149	5.364
1986	3,721,000	24,753,169	2,394,000	23,633,323	6.652	8.166
1987	4,195,000	25,660,995	3,311,000	21,098,021	6.117	6.372
1988	4,095,000	25,536,075	3,258,400	18,402,712	6.480	5.547

B. Bölgede teşviklerden yararlanmak isteyen sanayiler geleneksel sanayi kollarıdır: 1985-1990 arasında teşvik alan sanayi yatırımlarının incelenmesi, illere göre farklılaşmakla birlikte iki sektörde yığılma göstermektedir: Gıda Sanayi ve Dokuma. Bu iki sektör dışında taş ve toprağa dayalı sanayi bazı illerde gözlenmekte, buna karşılık ara ve yatırım malı üreten sektörlerde çok kısıtlı (bazı illerde hiç yok) sayıda sanayi teşvik belgesi almış durumdadırlar.

Adıyaman'da Teşvik Belgesi almış sanayi yatırımlarının yüzde 70.74'ü Dokuma, %4.99'u Gıda (özellikle un) sanayidir. Diyarbakır'da %43.03'ü Gıda (un, ekmek, mercimek), %26.82'si Dokuma (Çirçır) ve %7.31'i Taş ve Toprağa dayalı sanayi; Gaziantep'te %56.08'i Dokuma-Giyim, %39.76'sı dokuma (makarna-irmik-un); Mardin'de %70.74'ü Gıda Sanayi; Siirt'te %46.85'i Gıda, %21.57 Taş ve Toprağa Dayalı sanayi, %18.24'ü Dokuma Sanayi, Urfa'da %34.43'ü Dokma, %19.48'i Gıda (un); Batman'da %54.06'sı Gıda ve %15.89'u Dokuma Giyim Sanayi şeklinde dağılmaktadır.

İzlenebileceği gibi bölgedeki genel eğilim tarımsal ürünleri işlemeye yönelik sanayinin kurulması şeklindedir.

Ancak bölgede ileride ortaya çıkması beklenen artı değerlerin geleneksel sanayilerin ötesinde yeni bir sanayi bazı oluşturmak için kullanılması ve yönlendirilmesi temel sanayi politikası olarak benimsenmelidir.

C. GAP bölgesinde sanayilerin teşviki konusunda aksaklıklar bulunmaktadır. Az gelişmiş bölgelerde başta sanayi olmak üzere, tarım, hizmetler ve turizm yatırımlarını desteklemek ve bu bölgeleri yatırım açısından çekici hale getirmek üzere teşvikler uygulanmaktadır. Sektör bazında farklılaşan teşvikler yanı sıra, il bazında da farklılaşmalar bulunmaktadır. GAP bölgesinde yer alan illerden Adıyaman, Diyarbakır, Mardin, Siirt I. Öncelikli iller, Şanlıurfa II. Öncelikli iller, ve Gaziantep Normal Yöre kapsamında iller arasında yer almaktadır.

GAP bölgesinde teşviklerden yararlanmak isteyen yatırım talepleri son yıllarda artış göstermiş, özellikle 1989 ve 1990'da önemli rakamlara ulaşmıştır. 1989'da 3256 (Türkiye toplamının %12.44'ü), 1990'da 2323 (Türkiye toplamının %36.20)'si kadar işyeri teşviklerden yararlanmak üzere başvurmuş ve teşvik kapsamı içine alınmıştır.

Bu teşviklerin son yıllarda artan bir bölümü tarıma yönelmekte sanayi ve hizmet sektörü yıllar arasında büyük değişkenlik göstermektedir (Tablo 5.3).

Ancak alınan teşvikler ile gerçekleştirmeler arasında büyük farklar bulunmaktadır. Alınan teşviklerin bölge dışında veya amaç dışı kullanılması gibi bazı yolsuzluklar belirlenmiştir.

Tablo 5.3 : GAP Bölgesine Verilen Teşvik Belgesi

		Tarım	Sanayi	Hizmetler
1985	94	3	46	41
1986	123	7	64	52
1987	118	6	84	25
1988	136	36	63	34
1989	405	152	186	63
1990	841	510	275	841

Tablo 5.4 : Teşvik Belgelerinde GAP'ın Türkiye Genelindeki Payı (%)

Yıllar	Belge Sayısı	Toplam Yatırım	İstihdam
1985	5.13	6.60	8.11
1986	4.94	1.48	4.54
1987	4.17	4.48	5.17
1988	4.96	8.22	2.80
1989	12.44	6.63	7.19
1990	36.20	23.22	21.84

D. Bölgede kısıtlı olan sermaye birikimi bankacılık yolu ile diğer bölgelere aktarılmaktadır: Bölge daha önce değinildiği gibi kişi başına GSYİM'nin Türkiye ortalamasının çok altında olan bir gelire sahiptir.

Ancak bu gelirin tasarruf edilen kısmı da çeşitli yollarla, ve özellikle bankacılık yolu ile diğer bölgelere transfer edildiği görülmektedir.

1989 yılında bölgedeki toplam mevduat 60 706,380 Milyon Tl olup, Türkiye toplam mevduat hacminin (resmi mevduat hariç) yüzde 1.31'i oluşturmaktadır. Bölge nüfusunun Türkiye içindeki payının yüzde 9'un üzerinde olduğu gözönüne alındığında bu değer ne kadar düşük olduğu görülmektedir. Bu mevduatın'da yüzde 38.3'ü Gaziantep ilinden gelmekte, diğer illerden daha kısıtlı ölçüde mevduat toplanmaktadır.

Bölgeye sağlanan kredilere bakıldığında bu rakamın 1989'da 46 046,036 Milyon Tl. olduğu ve Türkiye ortalamasının %1.37'sine eşit olduğu görülmektedir. Kredi/mevduat oranları illere göre farklılaşmakta ve yüzde 48.04 ile Diyarbakır ilinde en düşük, yüzde 99.0 ile Şanlıurfa ilinde en yüksek orana ulaştığı görülmektedir (Tablo 5.5)

GAP ortalamasında (son 6 yıllık dönemde) tahsis edilen kredi toplamının mevduatın %88.89'luk bölümüne eşit olduğu görülmektedir.

Tablo 5.6 : Kredi/ Mevduat Oranının iller Bazında Dağılımı

iller	1984	1984	1986	1987	1988	1989
Adıyaman	95.88	69.98	91.50	98.20	86.77	65.82
Diyarbakır	51.78	34.42	47.74	65.02	42.12	48.04
Gaziantep	91.45	95.12	206.89	137.41	96.24	92.03
Mardin	103.06	98.04	95.96	100.99	61.49	68.52
Siirt	53.12	64.55	83.52	114.56	69.90	87.74
Şanlıurfa	104.35	84.17	112.13	152.74	99.77	99.00

5.3. Politikalar

A. Genel: Bu günkü durumda GAP Bölgesinin sanayi bazı çok az gelişmiş olup (Gaziantep dışında) becerili işgücü , fiziksel altyapı ve sosyal altyapıdaki eksiklikler, yerel pazarın kısıtlı olması (alım gücü dolayısıyla) ve pazarlama ağlarının yeterince gelişmemiş olması gibi darboğazlara sahiptir.

Ancak sulama ile birlikte tarımsal gelir düzeyinin artması, gelir ve yaşam tarzında olası dönüşümler ve sürdürülmekte olan altyapı yatırımları ile bölgede tüketim malları sanayi talebinde önemli artışlar sağlanmış olacaktır.

Bu nedenle bölgede ilk aşamada ve kısa süre için (2-3 yıl) emek yoğun, küçük ölçekli, tüketim ve inşaat malzemesi gibi sanayiler desteklenmelidir. Bu sanayi kollarının bölgenin işgücü yapısının olanakları ve kısıtlarına ve yerel bilgi ve beceri birikimlerine dayandırılması yararlı olacaktır. İkinci aşamada ise bölgede sanayi mallarının çeşitlenmesi, teknoloji yoğun tüketim malları gibi sanayi kollarının desteklenmesine geçilmesi ve ilk grup sanayilere verilen desteklerin kapsamlarının daraltılması sağlanmalıdır. Bu aşamada ayrıca dışsatım olanakları olan tarıma dayalı sanayilere destek sağlanmalıdır.

Üçüncü aşamada ise göreceli avantajlara sahip olabilecek ve ulusal pazara ve uluslararası pazarlara yönelebilecek teknoloji yoğun sanayi kollarından bölgedeki işgücü yapısına ve beceri düzeyinin gelişebildiği seviyeye uygun olanlarına öncelik verilmeli ve tarıma dayalı sanayilere sağlanan destekler kısıtlanmalıdır.

Diğer bir deyişle sanayi gelişmesi ile birlikte aşamalı olarak dönüşümünü sağlayabilecek bir sanayi yönlendirme politikası izlenmelidir. Teşvik bürokrasisini artırmadan bir denetleme mekanizmasının geliştirilmesi bir zorunluluk olarak görülmektedir.

B. Tarımsal sanayi:

Sanayileşmenin ilk aşamasında geliştirilebilecek tarımsal sanayi kolları şöyle sıralanabilir.

Yağlı tohumlar üretimini değerlendiren bitkisel yağ fabrikaları, ülke çapında atıl kapasite yaratsa bile, gereklidir. Bunların kapasiteleri yıllık 125 000 ile 300 000 ton arasında olacak şekilde planlanmalıdır. Yağ fabrikalarından çıkacak yağlı tohum küspeleri kurulacak hayvan yemi fabrikalarında değerlendirilmelidir.

Süt inekçiliği (ahır hayvancılığı) için iki tür sanayi zinciri düşünülmelidir. Bunlardan birincisi süt için olanıdır. Süt için süt toplama merkezleri ile süt işleme fabrikaları kapasiteleri en az 50 ton/gün (tek vardiya için) olarak düşünülmelidir. Eğer ayrıntılı çalışmalar ekonomik sonuç verirse daha geniş kapasiteli olanları, örneğin 300 ton/gün kapasiteli olanlar tercih edilmelidir. İkinci tür tarım sanayi ise kırmızı et içindir. Bunun için mezbaha (800 büyükbaş/gün), derin donduruculu soğuk hava depoları, et mamulleri (konserve, sucuk, salam, hazır yemek vb.) hazırlama birimleri için gerekli ve yeterli yatırımlar düşünülmelidir.

Taze meyva sebze için düşünülecek sanayi türleri ise sınıflandırma, paketlenme, depolama (soğuk hava depoları), işleme (konserve, meyva suyu, konsantre meyve suyu, kurutma, dondurulmuş sebze, hazır yemek vb.) tesisleri olarak sıralanabilir. Yanısıra, yan sanayi olarak ambalaj sanayii (karton kutu veya ağaç kasa) de düşünülebilir.

Hububat ve bakliyat için depolama (silolar), işleme (un fabrikaları, bulgur ve makarna fabrikaları, mercimek cilalama fabrikası) tesisleri kurulmalıdır.

Pamuk için çırçır fabrikaları mutlaka kurulmalıdır. Bu konuda "Toplu" çırçır teknolojisi ya da "Sawgin" teknolojisi için gerekli çalışma yapılarak, çırçır fabrikaların sayıları ve yerleşim yerleri saptanmalıdır. Pamuk çekirdeği bitkisel yağ üretimi için hammadde olarak da kullanılacağından, yağ fabrikalarının kuruluş yerleri ve kapasiteleri pamuk ekim alanları ile ilişkilendirilmelidir.

Beyaz et üretimi için yem fabrikaları, anaç çiftlikleri, günlük civciv üretim tesisleri, kesimhane, derin donduruculu soğuk hava depolarının kurulması gerekmektedir. Ayrıca yumurta üretimi için de soğuk hava depolarına gerek vardır.

Odun kökenli üretimler için hızarhaneler, yonga levha üretim fabrikaları ve hatta kağıt fabrikası düşünülebilir.

VI. YERLEŞME DÜZENİ

6.1. Yerleşme düzeninin şekillenmesine yönelik ana yaklaşım

GAP bölgesindeki yerleşim düzeni tüm nüfusa en iyi hizmet verecek ve bölgedeki tarım ve tarım dışı etkinliklerin en verimli şekilde gelişmesini sağlayacak şekilde yeniden yapılmalıdır.

6.2. Mevcut durum : Kentsel yapı

A. Bölgedeki yerleşim düzeninin temel belirleyicisinin yönetsel yapı ve işlevler olduğu görülmektedir. Bölgedeki yerleşimlerin ana işlevlerini ve sağlanan istihdam olanaklarının çoğunluğunu kamu hizmetlerinin oluşturması, yönetsel yapı ile ilgili kararların önemini göstermektedir.

Nitekim bu bölgede yapılan çalışmalarda bölgedeki ilçe merkezlerinin çoğunun 3. kademe merkez olduğunu, buna karşılık köy yerleşmelerinin bir üst kademesi olan 2. kademe merkezlerin bu bölgede çok kısıtlı sayıda olduğu görülmektedir.

Bu yapı bölgenin üretim ve üretime bağlı ticaret işlevlerinin az gelişmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak, tarımsal üretim yapısının değişmesi, üretim deseninin ve araçlarının farklılaşması, bölgede tarım dışı üretim etkinliklerinin gelişmesi ile kamu hizmetleri ve dışsal kararlarla şekillenen bir yerleşme düzeninden, işlevsel bağımlılıkları baz alan bir yapıya dönüşme için ana koşullar ortaya çıkacaktır. Bu dönüşme eğiliminin bölgedeki tarım ve tarım dışı etkinliklerin en verimli şekilde gelişmesine ve hizmetin verimli olarak ulaştırılmasına yönelik olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

B. Bölgede değişik etnik gruplar bulunmakta ve bu etnik grupların yoğunlaşma alanları farklılaşmaktadır. Mevcut yerleşim düzeninin oluşmasında yerleşimler arası ilişkilerde yerel kimlik gruplarının önemi büyüktür.

Bu güne kadar yeterli olarak nüfusun sosyal, kültürel ve etnik özellikleri belirlenmemiş, istatistik çalışmalarında bu unsurlar kapsamamıştır. Bu eksikliğin giderilmesi gereği açıktır.

Temelde yaklaşım yerel kimliklerin belirlenmesi ve bu kimlikleri koruyarak kaynaştıracak ve bir arada yaşamlarını sağlayacak bir düzenin kurulmasıdır. Bu amaçla yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi gereklidir.

C. Bölgede hızlı doğal nüfus artışı söz konusu olup, kısa dönemde bu artış hızında büyük düşüş beklenmemektedir.

Bölgedeki ortalama doğal nüfus artış hızı 1985-90 döneminde yıllık binde 32'ler civarında olup, Türkiye için aynı değer binde 23'tür. izlenebileceği gibi bölge doğal artış hızı ülke ortalamasının çok üzerindedir. Bu oranın ancak uzun dönemde Türkiye ortalaması düzeyine düşmesi beklenmelidir.

GAP bölgesi 1955'ten 1985'e kadar net göç vermesine karşılık, Türkiye ortalamasının çok üzerinde olan doğal nüfus artışı nedeniyle, Türkiye toplam nüfusun içindeki payı 1965'te %7.54'den 1990'da %9.18'e çıkmıştır.

Tablo 6.1: GAP Bölgesinde Nüfus Artış Hızı (%)

	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90
GAP Bölgesi	3.38	2.73	2.10	3.75	3.99
Türkiye	2.52	2.50	2.07	2.49	2.35

D. Bölge Gelecekte Net Göç Kazanan Bir Yapı Kazanacaktır.

GAP bölgesi illerinin tümü 1955-1985 döneminde sürekli dışa göç vermiştir ve genel olarak Karadeniz bölgesinin ardından en fazla dışa net göç veren bölge olma niteliğini devam ettirmiştir.

Ancak 1985-90 döneminde, GAP projesinin gündeme gelmesi ile bölgedeki üç ilde Adıyaman, Gaziantep ve Şanlıurfa'da net göç oranlı olumlu ve yüksek düzeyde gerçekleşmiştir (Tablo 6.2). Projenin devreye girmesi ile bu bölgenin çekiciliğinin artacağı beklenmektedir. (GAP Master Planı, 1988)

Doğal olarak bu denli büyük kamu yatırımlarının devreye girmesi ve sulama bölgedeki istihdam olanaklarının genişlemesine neden olurken, bu durum diğer az gelişmiş yörelerden bölgeye yönelik nüfus hareketleri yaratacaktır.

Tablo 6.2: GAP illerinde Net Göçler

iller	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90
Adıyaman	-21242	-28116	-11345	-13581	+32776
Diyarbakır	-5594	-9724	-15679	-12508	-30108
Gaziantep	+4916	+8791	-4097	-4097	+74028
Mardin	-15915	-13665	-17458	-17458	-27813
Siirt	-3044	-4704	-18216	-18216	-63810
Şanlıurfa	-19406	-45215	-14227	-14227	+79829

Kaynak . 1985-1990 Göçleri doğal nüfus artışına dayalı olarak hesaplanmıştır.
1965-1985 yılları DPT çalışmaları

E. Bölgede Yer Alan Kentler Hızla Büyümektedir.

GAP bölgesinde 1990 yılında nüfusu 10.000-50.000 grubunda olan 29 yerleşme, 50.000-100.000 nüfus grubunda 10 yerleşme, 100.000-300.000 grubunda 3, 300.000 + nüfuslu ise 2 yerleşme bulunmaktadır (Harita 6.1).

1975'te kentlerde (ilçe merkezleri ile 10.000 + yerleşmeler) yaşayanların oranı %42.9 iken 1990'da bu oran yüzde 56.25'e ulaşmıştır. 1985-1990 döneminde Türkiye'de kentsel nüfus artış hızı %4.51 iken, aynı dönemde GAP'ta bu artış oranı %6.18'dir.

1990 yılı sayımlarına göre GAP'ta 5 275 362 kişi yaşamakta olup, nüfusun 2 966 299'u kentlerde 2 309 063'ü kırsal alanda yaşamaktadır.

GAP Master Plan çalışmalarına göre bölgenin 2005 nüfusu çeşitli

GAP Master Plan çalışmalarına göre bölgenin 2005 nüfusu çeşitli alternatiflere göre 7.8 milyon ile 9.3 milyon arasında, 10.000+ yerleşmelerdeki nüfus ise 5.6 milyon ile 6.4 milyon arasında öngörülmektedir (GAP, App.D, Table 19-22)

En düşük tahminin gerçekleşmesi bile 15 yıllık bir dönemde (1990-2005) 2.6 milyon ek kentli nüfus, diğer bir deyişle bu günkü nüfusun 2 katına yakın bir nüfus artışı anlamına gelmektedir. Yüksek artışlı alternatifte ise nüfus artışı daha da fazlalaşmaktadır.

Kentsel nüfus artışına yönelik öngörüler, sanayi bazı gelişmemiş, hizmetler ve ticaret sektörlerinin kısıtlı olduğu ve altyapı açısından önemli sorunları olan GAP kentlerinin bu günkü yapıları ile söz konusu ek nüfusu emmekte yetersiz kalacaklarını açıkça göstermektedir.

F. Mevcut kentler işlevsel açıdan yeterince gelişmemişlerdir.

Farklı nüfus büyüklüklerinde yer alan GAP yerleşimlerinde istihdamın sektörel dağılımının incelenmesi,

1. 2.001-10.000 grubundaki yerleşmelerde istihdamın hizmetler sektöründe yığılma gösterdiği, buna karşılık imalat ve tarım sektöründe çalışanların oranının bu yerleşim grubunda Türkiye ortalamasının altında kaldığını,
2. 10.001-100.000 nüfus grubundaki kentlerde tarım sektöründe istihdamın yığılma gösterdiği, imalat ve hizmetlerde Türkiye'nin gerisinde olduğunu,
3. 100.001-300.000 grubunda imalat sanayinde yığılma oranının yalnızca Gaziantep'te yüksek olduğu, Şanlıurfa ve Diyarbakır'da yığılma katsayısının hizmetler sektörü için 1'in üstüne çıktığı görülmektedir.

Aynı büyüklükte olan yerleşmelerinde yapısal açıdan büyük farklılıklar gösterdiği izlenmekle birlikte, bu bölgedeki yerleşmelerde genellikle, kamu kuruluşlarının sağladığı istihdamın toplam yaratılan istihdam içinde çok önemli bir yer tuttuğu, buna karşılık üretime dayalı faaliyetlerin kısıtlı düzeyde geliştiği ve bunların bir bölümünün de kamu iştirakleri olduğu görülmektedir.

6.3. Mevcut Durum: Kırsal yerleşmeler

A. Genel: GAP'ta 3522 köy ve kırsal alanda köylerle birlikte toplam 10001 yerleşim birimi bulunmaktadır (Tablo 6.3). Bölge ortalamasında bir köy, köy merkezi ile birlikte 2,8 birimden oluşmaktadır. Her yerleşim birimine düşen ortalama toplam aile sayısı (topraklı ve topraksız çiftçi ailesi) ise 42'dir.

Tablo 6.3. GAP illerinde kırsal yerleşimler

İl	Köy Sayısı	Kırsal Alandaki Toplam Yerleşim Yeri Sayısı	Bir Köye Düşen Ortalama Yerleşim Yeri Sayısı	Bir yerleşim Birimine düşen Ortalama Aile Sayısı
Adıyaman	341	1154	3,4	43
Diyarbakır	691	2165	3,1	47
Gaziantep	588	1112	1,9	47
Mardin	717	1197	1,7	72
Siirt	496	1369	2,8	40
Şanlıurfa	689	3004	4,4	24
Bölge Toplamı	3522	10001	2,8	42

Bu fazla parçalı yerleşim birimlerine Şanlıurfa'da rastlanmaktadır. Şanlıurfa'da bir köy ortalama 4,4 yerleşim biriminden oluşmaktadır. Şanlıurfa'yı 3,4 yerleşim birimiyle Adıyaman, 3,1 yerleşim birimiyle Diyarbakır izlemektedir. Göreli olarak daha az birimden oluşan köyler Mardin (1,7) ve Gaziantep'te (1,9) bulunmaktadır.

Kırsal yerleşim biriminde en az aile sayısı Şanlıurfa'dadır. Bir yerleşim birimine Şanlıurfa'da 24 aile düşmektedir. Kırsal alandaki yerleşim birimine düşen en fazla aile sayısı ise Mardin ilindedir. Mardin ilinde bir yerleşim birimine 72 aile düşmektedir. Köye düşen yerleşim birimine de bakılarak, göreli olarak en toplu yerleşimlerin Mardin ilinde olduğu söylenebilir. Kırsal alandaki yerleşim birimlerine düşen ortalama aile sayıları Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep ve Siirt'te bölge ortalamasına yakındır.

B. illere göre kırsal yerleşimler

İllere göre kırsal yerleşim düzeni şu özellikleri göstermektedir (Harita 6.2 ve 6.3).

1. Adıyaman ilinde Samsat ilçesi kırsal alandaki yerleşim birimine düşen en az aile sayısı ile ayrıcalık göstermektedir. İlçede yerleşim birimine düşen aile sayısı 24'tür. Samsat'ı 29 aile sayısı ile Çelikhan izlemektedir. Çelikhan aynı zamanda köyleri en fazla parçalı olan ilçe özelliğini de göstermektedir. Bir genelleme yapmak gerekirse, tarım arazisinin biraz fazla olduğu ilçelerde köylerin parçalılığı azalırken, yerleşim birimlerindeki aile sayılarında artış gözlenmektedir.
2. Diyarbakır ilinde kırsal yerleşimleri özellikleri bakımından dört ayrı grupta toplamak olasıdır. Bunlardan bir tanesi merkez ilçedir. Köylerin parçalılığı il ortalamasından düşük

olmasına karşın, yerleşim birimi başına en fazla aile sayısı bu ilçede bulunmaktadır. Bir önceki bölümde verilen bilgilerde ildeki en yüksek topraksız aile oranının (%76) merkez ilçenin köylerinde olduğu dikkate alındığında bu fazlalığın nedeninin tarım kesiminden çok, Diyarbakır il merkezinin hizmet kesiminde sunduğu olanaklardan kaynaklandığı sonucuna varılabilir. İkinci ayrıcalık Kulp ilçesinde görülmektedir. Kulp'un köyleri GAP'ın sulama alanının dışında ve dağlık alanda olmasına karşılık il düzeyinde en çok parçalı (6,7 birim) ve en az aile sayısı (28) ile ayrıcalık göstermektedir. Üçüncü grubu Cüngüş, Çermik, Ergani, Dicle, Hani ve Lice ilçeleri oluşturmaktadır. Bu ilçeler Dicle'nin su toplama havzasında yer almaktadırlar. Özellikle ortalama aile sayısı bakımından il ortalamasına yakın bir görünüm sergilemektedir. Dördüncü grubu ise Çınar, Bismil ve Silvan ilçeleri oluşturmaktadır. Bu ilçeler GAP sulamalarından yararlanmaktadır. Toprakların verimli olmasına karşılık büyük mülkiyetin hakim olması nedeniyle yerleşim birimi başına düşen aile sayısı il ortalamasından düşüktür.

3. Gaziantep ilinde iki ayrıcalıklı ilçe göze çarpmaktadır. Bunlardan bir tanesi Oğuzelidir. Oğuzelinde kırsal alandaki bir yerleşim birimine 21 aile düşmektedir. Araban ise, kırsal alandaki bir birime düşen 73 aile ile, ortalamaya göre en kalabalık birimin olduğu ilçeyi temsil etmektedir.
4. Mardin ilinde sulamadan yararlanamayan ilçeler olan Savur, Gerçüş, Midyat, Ömerli gibi ilçelerde fazla parçalılık olmadığı gibi, kırsal yerleşim birimi başına düşen aile sayıları da fazladır. Buna karşın sulamadan yararlanacak Kızıltepe, Nusaybin, İdil, Cizre gibi ilçelerde görece olarak yerleşim yerlerinin parçalılığı artarken, kırsal alandaki yerleşim birimlerine düşen ortalama aile sayısı da azalmaktadır.
5. Siirt ilindeki kırsal yerleşimlerde Sason, Şırnak ve Şirvan ilçeleri bir benzerlik oluşturarak ayrıcalık göstermektedir. Sulamadan yararlanamayacak olan bu ilçelerde arazi dağlıktır. Bu nedenle kırsal alan yerleşimlerinde parçalılık artmakta ve yerleşim birimi başına düşen aile sayısı azalmaktadır. Siirt ilinin diğer ilçelerinde kırsal yerleşiminin incelenen iki özelliği bakımından il ortalamasına göre önemli ayrıcalıklar bulunmamaktadır.
6. Şanlıurfa ilinde en fazla parçalılık Viranşehir ve Siverek ilçelerinde bulunmaktadır. Viranşehir'de bir köy ortalama 8,6 yerleşim biriminden oluşmakta ve bir yerleşim birimine ortalama 21 aile düşmektedir. Siverekte ise aynı sayılar sırasıyla 7,6 ve 24'tür. Hilvan ilçesi yerleşim biriminde en az 13 aileyi barındıran ilçe, Halfeti ise en çok 63 aileyi barındıran ilçe olarak belirlemektedir.

5.4. Politikalar

A. Kentsel yerleşme düzeni:

Sayısal açıdan değerlendirildiğinde nüfusu en hızla artan bölgelerden biri olan Güneydoğu Anadolu bölgesinde, kentsel ekonomik yapının güçlendirilmesi, kentsel altyapının geliştirilmesi ve kentsel yönetimin yeniden düzenlenmesine yönelik politikalar geliştirme gereğini ortaya çıkarmaktadır.

1. Mevcut kentler işlevsel açıdan yeterince gelişmemişlerdir ve bir çoğu nüfusun yığıldığı, ancak tarım dışı üretimin gelişemediği odaklar olma özelliği göstermektedir. Kısıtlı iş olanaklarına karşılık, nüfusun hızla artması özellikle büyük kentlerde sağlıklı bir gelişmenin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bu nedenle, yerleşimlerin mevcut yapıda sunduğu olanaklar çerçevesinde orta ölçekli ve küçük üretimle ilgili alt ve üst yapıları geliştirilmeli, kırsal alandaki üretimi destekleyecek girdi imalatı ve tarımsal ürünlerin değerlendirilmesi konusunda teknik, mali ve pazarlama destekleri sağlanmalıdır.

2. Mevcut eğilimler bölgenin batı yarısındaki mevcut büyük kentler ile ana ulaşım ağları üzerinde konumlanan kentlerin göreceli olarak daha hızlı nüfus artışına konu olacağını göstermektedir. Bu kentlerin çevre yerleşimlerle olan ulaşım ve iletişim bağlantıları ve alt yapı olanakları geliştirilerek çevredeki küçük yerleşimlerin kentlerin sıçrama alanları olmaları sağlanmalıdır.
3. Özellikle Dicle yukarı havzasındaki yerleşim birimleri bölgedeki gelir artışlarından daha az pay alacak konumdadırlar. Bu yerleşimlerle, Mardin ve Siirt illerinin ilçelerinde sulama dışında kalan yerleşim merkezlerinde tarım dışı üretim konularında mevcut potansiyelin değerlendirilmesi sağlanarak bu alanların dezavantajları azaltılmalı ve ana gelişme noktalarındaki kentlerle işlevsel bağlantılar kurmaları sağlanmalıdır.

4. Bölge içinde sulamanın olmayacağı alanlardan, sulama alanlarına, sulama takvimlerinin farklı olması nedeniyle sulanacak alanlar arasında ve bölgede talepten fazla işgücü olmasına karşılık belirli becerileri kazanmamış olmaları dolayısıyla bölge dışından bu bölgeye yönelik nüfus hareketleri olacak, bu arada bölge dışına farklı beklentilerle olan göç sürecektir. Bu durumda özellikle geçici işgücünün zaman içinde büyük kentlerde yığılma ve marjinal işlerde istihdam bulma eğilimi daha önce bu deneyimin yaşandığı alanlarda görülmektedir. Kentlerin bu tür bir gelişme baskısına hazırlıklı olmaları, bu amaçla

altyapı ve arsa-konut politikalarını geniş çapta düzenlemeleri gerekmektedir.

5. Kentlerin çevrelerinde yer alan kırsal alandaki gelişmelerin, kent -kır ilişkilerinin düzenlenmesi ve kentler arasındaki işbirliğinin işlevsel baza oturtulabilmesi için yönetimin ve planlama işlevlerinin yeni bir örgütlenme biçimine kavuşturulması gereklidir (Bu konuyla ilgili olarak örgütlenme bölümünde daha ayrıntılı öneriler getirilmiştir).

B. Kırsal yerleşme düzeni:

GAP alanında kırsal yerleşim bakımından iki ayrı alt bölge belirmektedir. Bunlardan birisi Fırat ve Dicle'nin su toplama havzasında bulunan dağ köyleridir. Bu köyler GAP'ın sulama alanının dışında olduklarından, sulamanın getirisinden doğrudan yararlanmaları da söz konusu değildir. Arazilerinin de görece olarak verimsiz oldukları bilinmektedir. Bu köylerde parçalılık fazla ve bir yerleşim birimine düşen aile sayısı çoğu kez il ortalaması civarında veya üzerinde oluşmaktadır.

Sulama alanı içersinde olan köylerde ise büyük mülkiyetin hakimiyeti birim başına düşen ortalama aile sayısının il ortalamasının aşağısında gerçekleşmesine neden olmaktadır.

Bu genellemeden sonra aşağıdaki öneriler ileri sürülebilir:

1. Dağlık bölgelerde parçalılığı savunmak olası değildir. Zaten verimsiz arazilerde geçimini sağlayan bu çiftçilerin alınacak önlemlerle başka verimli alanlara kaydırılması gerekir. Böylece tekniğe aykırı yapılan tarım tarzı da kolaylıkla denetlenecek duruma geleceğinden, ciddi boyutlarda olan erozyon kontrolü de dolaylı olarak yapılmış olacaktır. Diğer yandan buradaki insanlara gerekli alt yapı yatırımları daha uygun alanlarda daha ucuza çözümlenir hale gelecektir.
2. Sulama alanlarındaki yerleşim yerlerine ilişkin önlemler, ürün deseni ve mülkiyet düzenine göre oluşacaktır. Küçük ve orta aile işletmelerinin varlığı sağlanabilirse, sulu ve emek yoğun tarım tarzında köy altı yerleşim birimleri kaçınılmazdır ve varlıkları desteklenmelidir.
3. Köylerin oluşturulmasından sonra, kırsal alanda tarımsal ürünlerin bir araya getirilmesi, sınıflandırma ve bazı ürünlerin işlenmesine olanak sağlayacak merkez köylerin yerleri, sayıları, büyüklükleri saptanarak desteklenmelidir. Bu bölgede yerel gelişmenin odağı da ilk işleme merkezleri olacaktır.

VII. KAMU HİZMETLERİ

7.1. Eğitim

Eğitim, insan kaynaklarının daha verimli olarak kullanılması, gelişmiş faaliyetlerin bölgede hızla büyümesi, yeni üretim kollarının devreye girebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Bölgedeki insan gücünün kalitesi ve eğitim düzeyi büyük bir atılım için yeterli değildir. Hızla genç nüfusun arttığı bu bölgede eğitimin yeniden düzenlenmesi en önemli konulardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda aktif yaş grubundaki becerisiz genç nüfusa yönelik hızlı beceri kazandırma programlarının, örgün eğitimin yaygınlaştırılması ile birlikte ele alınması gerekmektedir.

Bölgede parçalı kırsal yapı eğitim hizmetlerinin yeterli ve düzeyli olarak verilmesini engellemektedir. Bu nedenle belirli merkezlerde yatılı eğitim olanaklarının sağlanarak ilk öğrenim sonrası eğitimin sürdürülmesine olanak sağlanmalıdır.

A. Bölgede ilköğretim zorunlu olmasına karşılık tüm çağ nüfusunu kapsayacak şekilde yürütülmemektedir.

Ülkemizde ilk öğrenim zorunludur. Ancak sosyo-ekonomik yapı ile ilgili özellikler ve eğitimin sunumundaki darboğazlar nedeniyle okullaşma oranları tüm çağ nüfusunu kapsayacak şekilde geliştirilememiştir.

Bölgede ilkokullarda okullaşma oranı 1990'da yüzde 79 olarak belirlenmiş olup, bu oran GAP illerine göre farklılıklar göstermektedir (Tablo 7.1). Siirt ilinde ilkokullarda okullaşma oranı en düşük düzeyde olup, yüzde 67'de kalmaktadır.

Tablo 7.1 : 1990 Yılı Okullaşma Oranları

GAP illeri	ilkokul Okullaşma Oranı(%)	Ortaokul Okullaşma Oranı(%)	Lise Okul. Oranı(%)	Meslek Okul. (%)	Teknik liseleri Okul sayısı
Adıyaman	88	40	11	7	18
Diyarbakır	78	36	15	6	21
Gaziantep	92	41	17	7	24
Mardin	73	21	9	4	13
Siirt	67	26	8	6	14
Şanlıurfa	78	27	6	3	9
Batman	73	33	11	8	19
Şırnak	49	16	6	1	7
GAP Toplam	79	33	12	6	18

Kaynak: MEB

1989-90 öğretim yılında GAP bölgesinde 5 495 ilkokul, 696192 ilkokul öğrencisi ve 16 831 ilkokul öğretmeni bulunmaktadır. Dolayısıyla öğretmen başına 41 öğrenci düşmektedir. Aynı oran Türkiye ortalamasında 30'dur.

Ancak, ilköğrenim çağ nüfusu gözönüne alındığında farklılıklar daha büyük boyutlara çıkmaktadır. Eldeki rakamlar ilk eğitim görmeyen önemli bir genç nüfusun varlığını göstermektedir.

B. ilköğretim Sonrasına Eğitimini Sürdürenlerin Oranı Çok Düşüktür.

1990 yılı verilerine göre GAP'ta ortaokullarda okullaşma oranı yüzde 33, liselerde yüzde 12 ve meslek liselerinde yüzde 6 olmak üzere bu yaş grubunda yüzde 18 okullaşma oranı vardır. Diğer bir deyişle 11-14 yaş grubundakilerin 2/3'ü, 15-17 yaş grubundakilerin 4/5'inden fazlası bir üst öğretim kurumuna devam etmemektedir.

Örgün eğitim kurumları dışında beceri geliştirmeye yönelik eğitim olanaklarının çok kısıtlı olduğu düşünüldüğünde yeni yetişen nüfusun bölgeye yeni bir gelişim ivmesi yaratmada yeterli olamayacağı görülmektedir.

7.2. Sağlık

Bölgede nüfus hızla artarken sağlık hizmetlerine talep hızla artmaktadır. Tedavi sağlık hizmetleri yanısıra bölgede koruyucu sağlık hizmetleri ve doğum kontrol hizmetlerinin etkin olarak sunumu gerekmektedir.

A. Bölgedeki Sağlık Hizmetleri Nicelik Açısından Yetersizdir.

1985 yılında DPT tarafından bir çalışmaya göre Türkiye genelinde 10 000 kişiye düşen yatak sayısı 24 iken GAP'ta bu oranın 10 olduğu belirlenmiştir. 1990 Sağlık Bakanlığı verilerine göre bu değer on bin kişiye 11.9 yatak seviyesine ulaşmış görünmekte, ancak Türkiye ortalamasının çok altında kalmaktadır.

GAP'ta 1990 yılında 4216 hastane yatağı bulunmakta ve 69 ilçenin 30'unda devlet hastanesi bulunmaktadır. izlenebileceği gibi ilçe merkezlerinin çoğunluğunda (39 tanesinde) hastane bulunmamakta, bu durum il merkezlerine olan talebi arttırıcı rol oynamaktadır.

7.3. Kırsal alanda yayım ve yayın

Üretim artışında amaçlananın elde edilebilmesi, sosyal ve ekonomik yapıya uygun, etkin yayım ve yayın çalışmasının

varlığına bağlıdır. Çünkü, araştırma kurumlarında, üniversitelerde mevcut tekniğin ulusal ekonomiye yarar sağlaması, çiftçinin bu tekniği benimsemesine ve bunu işletmesinde uygulamasına bağlıdır.

Ülkemizde yayım ve yayın çalışmaları daha çok tepeden örgütlenmekte, bu çalışmalarda çiftçi katkısı, desteği göstermelik olmaktadır. Diğer taraftan yayım ve yayın çalışmalarının sonuçlarının nicel olarak ölçülmesi hemen hemen hiç mümkün olamamaktadır. Çoğu kez yayım ve yayın çalışmalarının sonuçlarının zaten nicel olarak değerlendirilemeyeceği şeklinde yorumlanmaktadır. Sonuçta yayım ve yayın için kamunun büyük boyutlarda harcamalarda bulunmasına, bu çalışmalara önemli ölçülerde insan gücü tahsis edilmesine karşın, istenilen sonuç elde edilememektedir.

GAP'ta yayım ve yayın örgütlenmesindeki aşağıdaki ilkelere göre hareket edilmesi gerekmektedir:

1. GAP'ta proje bazında örgütlenme sağlanmalıdır. Her proje birimine bir proje müdürü ve yeteri kadar yayım ve yayın teknisyeni atanmalıdır. Proje müdürüne karar alma ve harcamalarda yeteri kadar bağımsızlık sağlanmalıdır.
2. Proje birimlerine, genel üretim desenine uyumlu olarak; üretim deseni verilmelidir. Yine genel planlamaya uygun olarak belirli teknikler, verim hedefleri ve süreci belirlenmelidir. Verilen bu hedefe ulaşıp ulaşılamadığı ayrı bir birim tarafından altı aylık ve yıllık sürelerde değerlendirilmelidir.
3. Çiftçilerin tabanda örgütlenmeleri, çiftçilerin kendilerine önerilen konuları eleştirmeleri, uygun bulunurlarsa benimsemeleri sağlanmalıdır. Yapılacak çalışmalarla çiftçilerin yayım ve yayıncıya sorun götürecek duruma gelmeleri mutlaka sağlanmalıdır.
4. Örnek çiftçilerin her 20 çiftçi grubu için bir kişi olarak saptanmasına çalışılmalıdır. Örnek çiftçilerin bilfiil çiftçilik yapan kişiler arasından seçilmesine özen gösterilmelidir. Örnek çiftçilerin aynı zamanda kamu elemanı olarak kamudan belirli bir ücret alması ve kamu denetiminin bu kişiler üzerinde etkili olarak yapılması sağlanmalıdır.
5. Önder çiftçiler sürekli faaliyette bulunacak çiftçi eğitim merkezlerinde konunun önemine göre 3 veya 30 günlük eğitime tabi tutulmalıdır. Önder çiftçilerin çiftçi eğitim merkezlerindeki tüm giderleri kamuca karşılanmalıdır. Önder çiftçilere verilecek eğitim her yıl bir veya iki defa tekrarlanacak şekilde düzenlenmelidir.
6. Proje birimlerinin görevi yalnız belirli bir tekniğin çiftçiye benimsetilmesiyle sınırlı tutulmamalıdır. Aksine, tarım ürünlerinin hasadı, sınıflandırılması, işlenmesi,

depolanması, paketlenmesi ve pazarlanması gibi konular da, proje birimlerinin görevleri arasında olmalıdır.

7. Proje birimleri üretimden önceki aşamadaki çiftçi gereksinimlerini de çözebilecek yetkilerle donatılmalıdır. Örneğin proje birimlerinin ellerinde kredilendirme olanakları olmalıdır.
8. Proje birimleriyle araştırma örgütleri arasında sürekli ve kalıcı bir işbirliği sağlanmalıdır. Proje birimleri araştırma örgütlerine ekonomik ve sosyal konularda araştırılması gereken sorunlar getirebilmeli ve bu sorunlar araştırma birimlerince öncelikle çözüme kavuşturulmalıdır. Başka bir deyimle proje birimi araştırma kurumlarının hiç olmazsa bir kısım çalışmalarını doğrudan saptayabilmelidir. Araştırma birimleri de yeni sonuçların proje birimleri vasıtasıyla çiftçiye iletilmesini isteyebilmelidir.

VIII. GAP VE YONETSEL ÖRGÜTLENME

8.1. Yönetisel örgütlenme ile ilgili ana yaklaşım

GAP'ın başarısı bölgede yer alan merkezi hükümet kuruluşlarının taşra örgütlerinin, bölgedeki yerel yönetimlerin ve özel kuruluşların plan uygulamasına etkili bir biçimde katılmaları ile olanaklıdır. Ancak bu katılım ilgili kuruluşların tek başlarına, birbirlerinden bağımsız etkinliklerde bulunmaları anlamına gelmemektedir. Bu nedenle tüm ilgili kuruluşların etkinliklerini plan hedefleri doğrultusunda yönlendirilmesi, merkezi kamu kuruluşları ile yerel yönetimleri bir araya getirecek işbirliğinin esaslarının yeniden tanımlanması gereklidir.

Yanısıra, bölge düzeyindeki yönetisel örgütlenmenin yerel karar mekanizmalarına daha fazla olanak sağlayacak şekilde, merkezi yönetim-yerel yönetim arasında yeni dengelerin oluşturulabileceği şekilde düzenlenmesi, yerel unsurların projeye katılımı açısından gerekmektedir.

8.2. Mevcut durum

A. Kamu hizmet birimlerinin hizmet alanları birbirleri ile tutarlı olmayıp büyük farklılıklar bulunmaktadır.

GAP'ın kapsadığı 8 ilden oluşan bölgede projenin başarı ile uygulanabilmesi için hizmet vermek durumunda olan kamu örgütlerinin bugünkü görünümü çok karmaşık bir manzara arz etmektedir. Bölgeye hizmet götüren ve GAP'ın başarısında önemli roller üstlenmek durumunda olan bu kamu örgütlerinin sayısı yaklaşık 100 civarındadır ve herbiri doğrudan merkeze

bağlıdır. Bu kuruluşlar il veya bölge düzeyinde örgütlenmişlerdir. Bölge düzeyinde örgütlenen merkezi kuruluşların herbiri bölgedeki illere kendi gereksinimleri doğrultusunda gruplandırdıklarından bölge sınırları birbirleri ile çakışmamaktadır. Projenin kapsamındaki 8 il (yeni il tanımlarına göre) çeşitli biçimlerde gruplandırıldığından aynı merkezi kuruluşun 2 ya da 3 bölge örgütü bu bölgede faaliyet göstermektedir. Doğrudan doğruya merkezin denetimi altında bulunan bu taşra kuruluşlarının hiçbirisi GAP'ın kapsadığı alanın tümünde yetkili değildir. Herbiri sınırlı bir alanda ya bir ilin sınırları içinde ya da 2 ya da 3 ilin sınırları içinde kendilerine yasalarla verilen görevleri yerine getirmektedir. Merkezi hükümetin bölgede yer alan taşra örgütlerine ek olarak 8'i il özel idaresi olmak üzere 94 yerel yönetim kuruluşu bulunmaktadır. Bu sayıya birer yerel yönetim birimi olan köyler dahil değildir.

B. Merkezi kuruluşlar arasında ve merkezi kuruluşlar ile yerel kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanmasında sorunlar vardır.

GAP bir bölgesel kalkınma örneğidir ve kamu kesiminin önderliğinde hazırlanarak uygulanacak planlarda kamu yönetiminin yapısı önem taşımaktadır. Bu açıdan bakıldığında Türk kamu yönetiminin yapısı yetersiz kalmaktadır. Planların hazırlanmasında ve uygulanmasında önemli bir rol oynayacak olan merkezi hükümetin taşra örgütlenmesi il ve bölge düzeyinde birbirlerinden bağımsız birimlerden oluşmaktadır. il kuruluşları ile bölge kuruluşları arasında eşgüdümü sağlamak olanaklı değildir.

Merkezi hükümet kuruluşlarının taşra örgütleri arasında eşgüdümü sağlayamayan bir yönetsel yapı merkezi hükümet kuruluşları, yerel yönetimler ve özel kuruluşların oluşturacağı örgütler grubunu bir araya getirip etkinliklerini plan hedefleri doğrultusunda eşgüdümlemekte hepten yetersiz kalacaktır.

C. Yerel yönetim birimleri yeterince gelişmemiştir.

GAP bölgesinde hızlı doğal nüfus artışı olması ve bölgenin çekiciliğinin artması sonucu gelecekte net göç alan bir niteliğe kavuşacağı beklentisi merkezi yönetimin sunduğu hizmetler yanında yerel yönetimler ve sunacakları hizmetlerin de önemini artırmaktadır. Yörede şu anda hizmet vermekte olan yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. il özel idareleri varlık nedenini hemen hemen tamamen yitirmiş yerel yönetim birimleridir. Kendilerine yasayla verilen görevlerin pek çoğu merkezi yönetim kuruluşlarınca yerine getirilmektedir. Var olan ağır vesayet denetimi nedeniyle bu kuruluşları özerk yerel yönetim birimleri olarak görmek olanaklı değildir. Belediye ve köyler özellikle belediyeler özerk yerel yönetim birimleri olmakla beraber sınırlı olanaklara sahip olmaları yeterince

etkili hizmet götürmelerini engellemektedir. Yerel yönetimlerin etkililiğini artıracak yeni oluşumlar ve mekanizmalar kurulmasına gerek vardır.

8.3. Politika ve öneriler

1. Merkezi yönetimle ilgili düzenlemeler:

Türkiye'de bölge düzeyinde il ve bölge kuruluşları arasında eşgüdümü sağlamak, bölgenin yönetimi, planlaması ve uygulamasına yönelik faaliyetlerde bulunmak üzere her bölgeye bir bütün olarak bakacak yeni bir birime gereksinim vardır. Bu amaçla her bölgeye bir bölge Koordinatörü atanarak onun denetiminde çalışacak çeşitli uzmanlardan oluşan bir Bölge Planlama ve Koordinasyon Birimi (BPKB) kurulmalıdır. Bakanlar Kurulu tarafından atanacak bölge koordinatörleri denetimleri altında çalışan uzmanlarla bölgesel planların hazırlanması ve uygulanmasından doğrudan sorumlu olacaklardır. Koordinatör emrindeki uzmanlar ile plan hazırlanması ve uygulanması için bölgedeki il ve bölge kuruluşları, yerel yönetimler ve özel kuruluşlar arasındaki ilişkileri eşgüdümleyip bu örgütler arasında iletişimi etkin bir biçimde gerçekleştirecek ve DPT'ne gerekli bilgi akışını sağlayacaktır. Özellikle planların uygulanmasında çeşitli kuruluşlar arası eşgüdümü sağlamak için Bölge Koordinatörünün başkanlığında il valileri ve bölge müdürlerinden oluşan bir Bölge Planlama ve Koordinasyon Kurulu (BPKK) oluşturulmalıdır.

Yerel yönetimlerin ve özel kuruluşların etkinlikleri ile bölge planları arasında uyum sağlanabilmesi için yerel yönetim ve özel kuruluş temsilcileri ile valiler, ve bölge müdürlerinden oluşan bir Bölge Planlama Konseyi oluşturulması ve plan hedeflerinin ve uygulamaya yönelik olarak kamu kuruluşlarınca alınacak önlemlerin tartışılması yararlı olacaktır. Bölge Planlama Konseyi (BPK) merkezi hükümetin taşra örgütleri, yerel yönetimler ve özel kuruluş temsilcilerini biraraya getirerek plana ilişkin bilgi alışverişini hızlandıracak, plan hedeflerinin benimsenmesi ve özel kuruluş ve yerel yönetimlerin planın hazırlanması ve uygulanmasına katılmalarında önemli bir rol oynayacaktır.

2. Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler:

Belediye hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde sunulabilmesi amacıyla belediye kurmak için gerekli nüfus ölçek büyütülmelidir. Merkezi yönetimin sunduğu sağlık, eğitim gibi konularda temel hizmet birimleri de bu ölçekte olmalıdır. Bu birimlerin aynı zamanda ilçe merkezi olması sağlanmalı merkezi yönetimin çeşitli dallarındaki taşra örgütleri de bu ölçekte örgütlenmelidir. Bu modelde

en küçük yerel yönetim birimi olan köylerin merkezi hükümet ile ilişkileri de bu birimdeki taşra örgütleri aracılığıyla kurulacaktır. Dolayısıyla çeşitli yerel yönetim birimleri ile merkezi kuruluşların birbirleri ile iletişim kurabilecekleri, işbirliği yapabilecekleri en küçük birim ilçe merkezi olacaktır. Bu anlamda ilçe tam bir toplum kalkınması merkezi haline getirilmek istenmektedir.

ilçenin bu işlevini tam anlamıyla yerine getirebilmesi için belediyeden daha küçük birimlere hizmet götürecek bir ilçe Yerel Yönetimi oluşturulmalıdır. işlevini hemen hemen yitirmiş il Özel idarelerinin kaldırılıp yerine ilçe düzeyinde bir yerel yönetim birimi kurulması istabetli olacaktır. ilçe Yerel Yönetimi tam anlamıyla özerk, karar organları doğrudan halk tarafından seçilen bir yerel yönetim birimi olmalıdır. ilçe düzeyinde yerel yönetim birimi kurulması sözkonusu olduğunda sıkça önerilen merkezi yönetimin bir organı olan Kaymakam'ın ilçe yerel yönetim biriminin başı olmasına olanak tanınmamalıdır. Yerel yönetimler olanaklar elverdiği ölçüde özerk kuruluşlar haline getirilmeli ve karar organları doğrudan halk tarafından seçilmelidir. Tüm karar organları seçimle iş başına gelen bu tür yerel yönetim birimleri yörede bulunan azınlıklarında kendilerini temsil ettirmelerine ve karşı karşıya bulundukları sorunları merkezi hükümete duyurmalarına yardımcı olacaktır.

Yerel yönetimlerin daha etkili hizmet sunabilmeleri için yerel yönetim birliklerinin kurulmasını özendirici tedbirler (örneğin birlik bütçesine merkezin belirli ölçüde katkıda bulunması gibi) alınmalıdır. Birlikler aracılığıyla yerel yönetimler sınırlı olanaklarını biraraya getirip tek başlarına sunamadıkları bir çok hizmeti sunma fırsatını bulacaklardır.

8.4. Bölgesel Planların Hazırlanma ve Uygulanması

Bölge Planlama ve Koordinasyon Kurulu bölgesel planların hazırlanıp uygulamanın denetlenmesinden sorumlu bir birim olacaktır.

BPKK bölge planlama çalışmalarına plan döneminde çeşitli kurum ve kuruluşların tasarladıkları etkinliklere ilişkin görüşlerini almakla başlar. Bölgenin gereksinimleri, ulusal politika kararları, çeşitli kuruluşların görüşleri ve teknik gereklilikler biraraya getirilerek taslak plan hazırlanır. Taslak plan Yerel Yönetim temsilcileri, Ticaret ve Sanayi Odaları Temsilcileri, Çiftçi Birlikleri Temsilcileri, Üretim Kooperatifleri Temsilcileri, Bölgeden seçilmiş olan milletvekilleri ve Bölge Planlama ve Koordinasyon Kurulu üyelerinden oluşan Bölge Planlama Konseyi'nin değerlendirmesine sunulur ve buradaki tartışmaların ışığında

gerekli düzenlemeler yapılır. Plan nihai hale getirilirken planın başarılı uygulanmasında çeşitli kuruluşların katılımlarının çok önemli olduğu, planın sadece kamunun değil özel kuruluşların da amaçlarına hizmet edeceği ilkesi gözönünde bulundurulur.

Plan uygulamasında çok önemli bir olgu plan hedefleri doğrultusunda özel kuruluşlara sağlayacak teşvik ve kredi olanaklarının en etkili bir biçimde kullanılmasını sağlayacak mekanizmaların nasıl oluşturulacağıdır. Teşvik ve kredilerini Bölge Planlama ve Koordinasyon Kurulunun oluru ile ve bölge planında öngörülen ilkeler çerçevesinde verilmesi sorunu büyük ölçüde çözecektir. Bu bağlamda teşvik ve kredi uygulamasına tabi tüm projeler BPKK tarafından değerlendirilip onaylanacak ve kredilerin nasıl kullanıldığı gene bu kurul tarafından periyodik olarak denetlenecektir.

Bölgede etkinliklerde bulunan tüm kamu kuruluşlarının Bölge Plan kapsamında olan projelerine ilişkin olarak bütçelerine konulmuş olan fonların süratle bölgedeki temsilciliklerine ya da Bölge Koordinatörlüğü emrine tahsis etmeleri sağlanmalıdır. Kamu Kuruluşunun bölgedeki taşra örgütü aracılığıyla kullanılacak olan bu fonların kullanılmaya hazır tutulması planın gereği gibi uygulanmasını garanti edeceği gibi belirli bir esneklikte sağlayacaktır.

Bölge Koordinatörlüğü yerel yönetimlerin Bölge Planının hazırlanması ve uygulanmasına aktif bir biçimde katılmalarını sağlamak amacıyla yerel yöneticilere yönelik hizmet içi eğitim programları düzenlemelidir. Genel olarak planlama ve bölge planlaması, kamu hizmetlerinin sunulmasında etkililik ve verimlilik, yerel yönetim merkezi yönetim arası ilişkiler, yerel yönetim mevzuatı vb. konular bu hizmet içi eğitim programlarında işlenerek yerel yöneticilerin gerek bölge planlaması, gerekse yerel yönetim merkezi yönetim arası ilişkiler konularında duyarlılıkları artırılmalıdır.

8.5. Uygulama

1. Bankalar ve Destek Kredileri

Bölge plan kapsamındaki projelere verilecek destek kredilerinin niteliklerine en uygun banka aracılığıyla ve Bölge Koordinatörlüğü ile işbirliği içinde verilmesi sağlanmalıdır. Bu amaç doğrultusunda;

a. Bölge Koordinatörlüğü ilgili banka ile işbirliği içinde her yıl hangi alanlarda ne tür projelere destek kredisi verileceğini ilan etmeli ve krediler yalnız bu tür projelere yönlendirilmelidir.

b. Kredi talepleri sunulan proje çerçevesinde ilgili banka ve Bölge Koordinatörlüğü tarafından müştereken incelenmeli

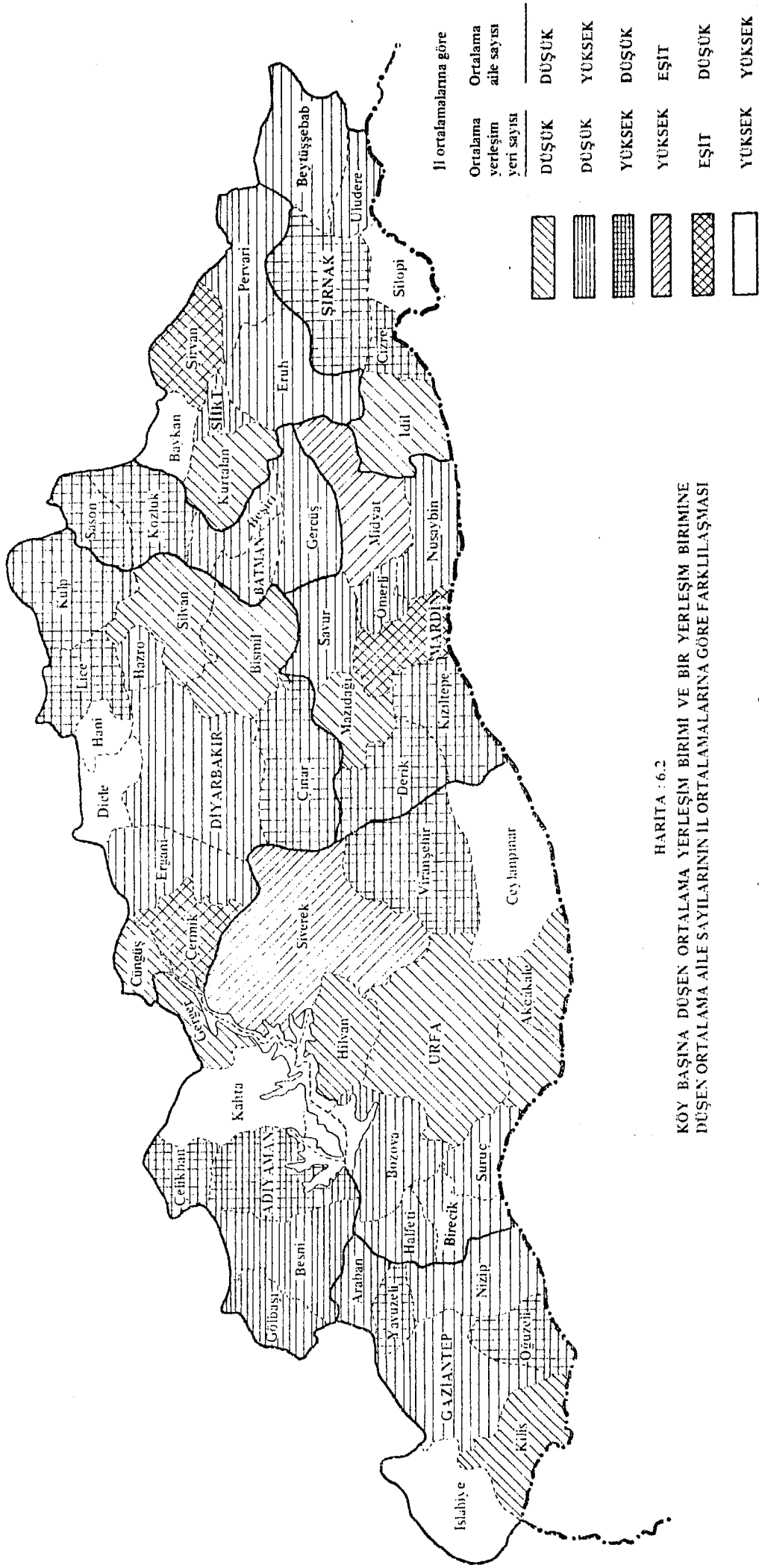
ve projenin uygunluğu Bölge Koordinatörlüğünce onaylanmalıdır.

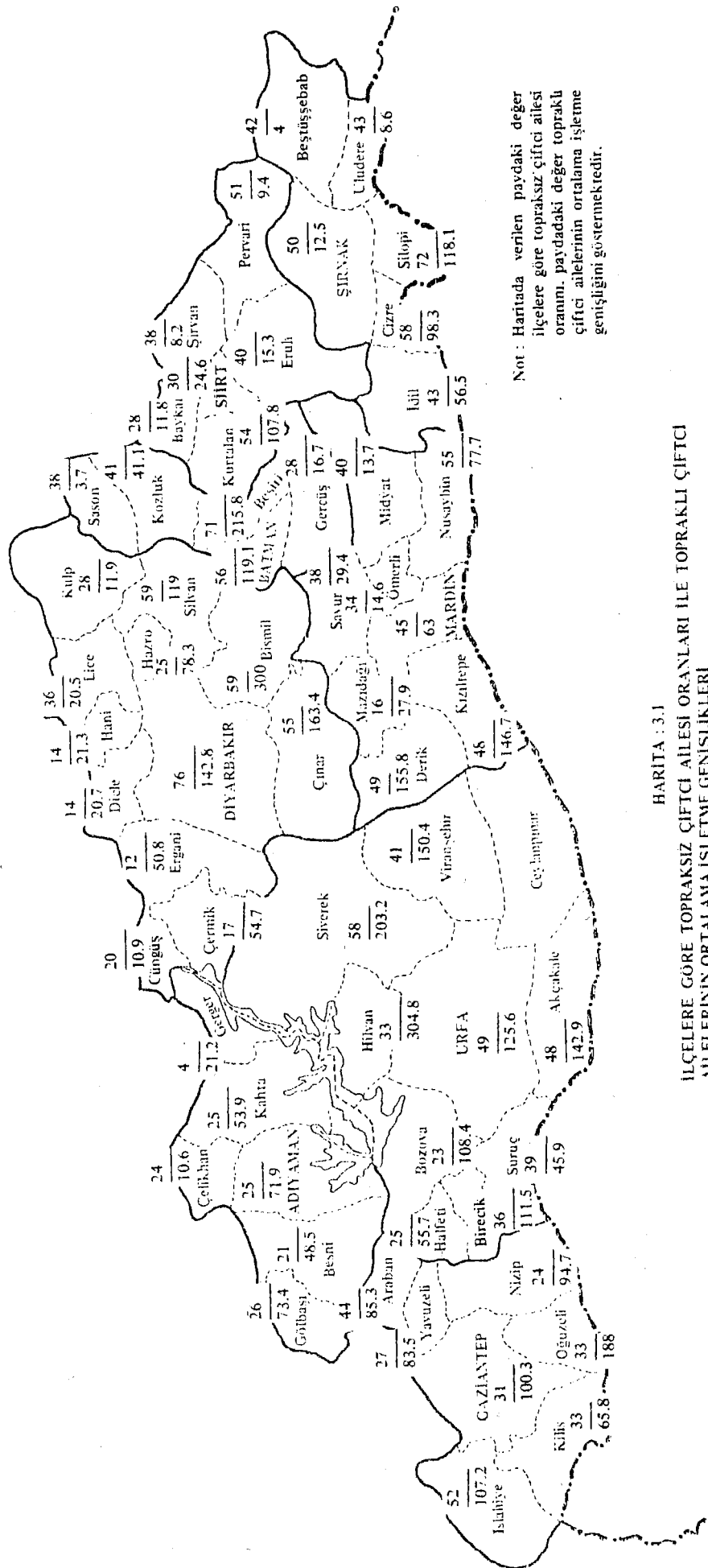
c. Tahsis edilen kredinin sözkonusu projede kullanılıp kullanılmadığı periyodik olarak kontrol edilmelidir. Bu kontrol ilgili banka ve Bölge Koordinatörlüğünce oluşturulacak ekipler aracılığıyla yapılmalıdır.

Destek kredisi sağlamak amacıyla bölgede hizmet verecek yeni bir banka kurma girişiminde bulunulmamalıdır. Böyle bir yaklaşım hem kaynak kullanımını artıracak hem de yeni kurulacak banka yeterince deneyim sahibi olmadığından deneyim kazanma kadar kredi hizmeti gereği gibi sunulamayacaktır. Bunun yerine özellikle tarım alanında verilecek krediler Ziraat Bankası aracılığıyla, ticari krediler ise Halk Bankası aracılığıyla verilmelidir. Ziraat Bankası Bölge Müdürlüğü biçiminde örgütlendiğinden Bölgeye yönelik hizmet götürmek için örgütlenme ya da koordinasyon sorunu olmayacaktır. Halk Bankası řu anda bölge düzeyinde örgütlü değildir ancak bu kolaylıkla sağlanabilir. Bölge düzeyinde örgütlenmenin temel gerekçesi kredi verecek kuruluşun bölgeye bir bütün olarak bakabilmesinin ve Bölge Planın da öngörülen ilkeler doğrultusunda kredi işlemlerinin sürdürülmesinin sağlanmasıdır. Her iki banka da yukarıda belirtilen krediler konusunda deneyim ve uzmanlık sahibi olduklarından kredi işlerini başarı ile yürütebilirler.

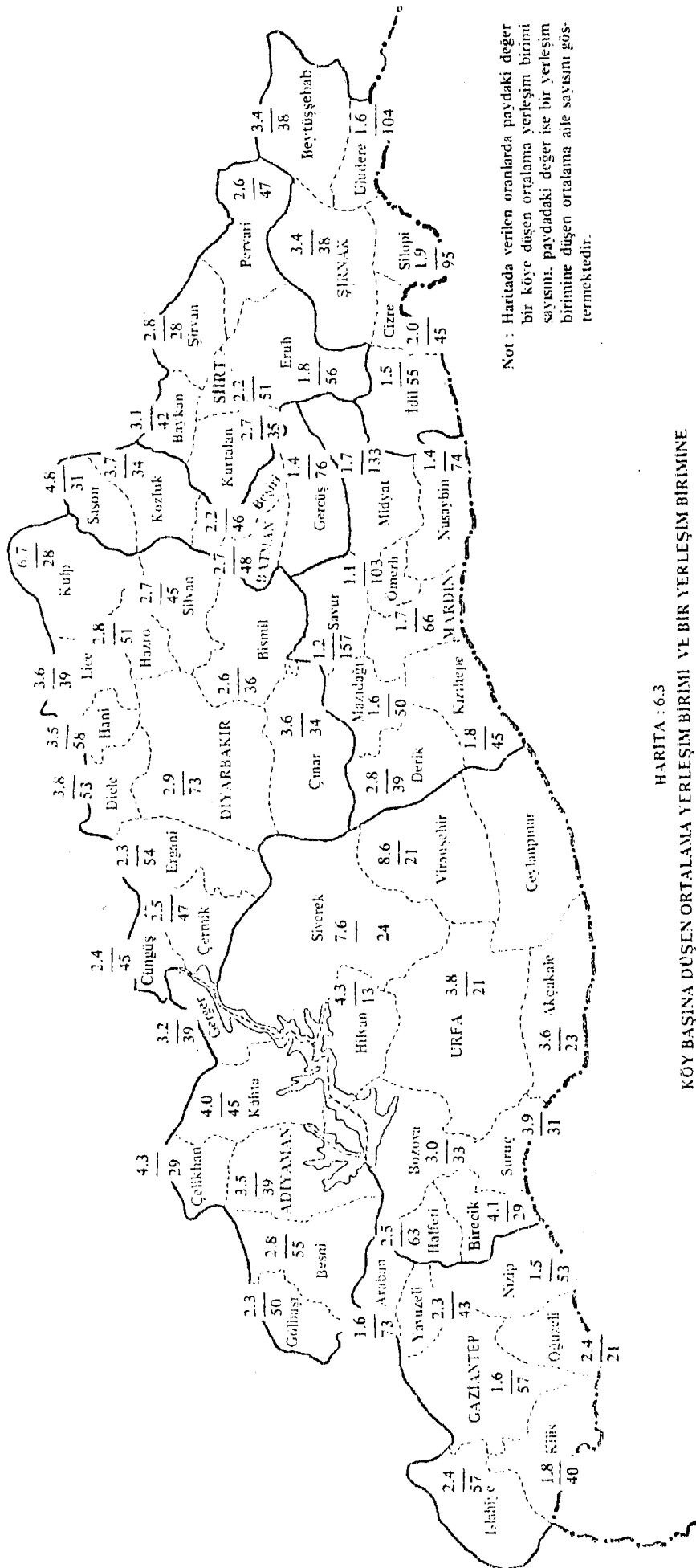
2. Çiftçinin Örgütlenmesi

Çiftçinin ürün bazında kooperatifleşmesi özendirilmeli ve aynı ürün türünde kurulmuş olan kooperatiflerin bölge düzeyinde Kooperatif Birlikleri olarak örgütlenmeleri ve birlikte hareket etmeleri sağlanmalıdır.





Not : Haritada verilen paydaki değer içelere göre topraksız çiftçi ailesi oranını, paydaki değer topraklı çiftçi ailesinin ortalama işletme genişliğini göstermektedir.



Not : Haritada verilen oranlarda paydaki değer bir köye düşen ortalama yerleşim birimi sayısını, paydadaki değer ise bir yerleşim birimine düşen ortalama aile sayısını göstermektedir.

