

# TÜRKİYE'DE KAMU YATIRIMLARININ BÖLGESEL AZ GELİŞMEDEKİ ROLÜ

YIL / YEAR 14, SAYI / ISSUE 28 (GÜZ / AUTUMN 2016/2) ss. 235- 247

MEZHER YÜKSEL

Yrd. Doç. Dr., Kırıkkale Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi

Sosyoloji Bölümü

mezheryüksel@yahoo.com

Öz

Türkiye'de kamu yatırımlarının bölgesel az gelişmişlik meselesindeki rolünü tartışan bu çalışmanın temel iddiası kamu yatırımlarındaki sektörel ve mekânsal önceliklerin bölgesel az gelişme ve bölgeler arası gelişmişlik farkları üzerinde etkili olduğudur. Buradan hareketle Türkiye'nin en az gelişmiş ili olan Muş için planlı kalkınmaya geçildiği 1963 yılından günümüze kadar geçen dönemde tahsis edilen kamu yatırımlarının sektörel dağılımı ve zaman içinde gelişim seyrine bakılacaktır. Tartışma ve değerlendirmeler yatırımlardaki sektörel öncelikler ve genel eğilimler nelerdir, zaman içinde varsa ne tür değişimler meydana gelmiştir, Türkiye geneli ve az gelişmiş bölgelerdeki eğilimler ile ne tür benzerlik ve farklılıklar vardır gibi sorular temelinde yürütülecektir.

*Anahtar Kelimeler: Bölgesel gelişme, az gelişme, kamu yatırımları, Muş*

THE ROLE OF PUBLIC INVESTMENTS IN THE REGIONAL UNDERDEVELOPMENT  
IN TURKEY

Abstract

This study examines the role of public investments in the regional underdevelopment in Turkey. The main argument of this article is that sectorial and regional priorities of public investments have an impact on regional underdevelopment and interregional development gaps. This study is based on the data concerning the sectorial distribution of public investments allocated for the least developed province of Muş and its evolution. It covers the period starting with 1963 when a planned development program was put into effect, down to the present. The analysis aspires to address the following questions: what are sectorial priorities and general trends during the period under consideration? What are the changes throughout this period, if any? What similarities and differences does the specific case of Muş suggest vis-à-vis Turkey in general, and other underdeveloped regions, in particular?

*Keywords: Regional development, underdevelopment, public investments, Muş*

## Giriş

Türkiye'nin önemli sorunlarından bir tanesi bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarıdır. Esasen bu sorun 1950'lerden sonra ekonomik yapıda meydana gelen ve devletçi, korumacı, içe kapalı, tarıma dayalı iktisadi sistemin yerini görece serbest pazar koşullarının hakim olduğu, dışa açık, sanayileşme yoluyla kalkınma stratejisinin izlendiği, ulusal pazarın kapitalist dünya ekonomisi ile daha fazla eklemlendiği bir yapıya bıraktığı büyük değişim sonrasında ilk defa gündeme gelmiştir. Geçen süre zarfında bu sorun çok boyutlu bir hal almış ve önemini korumaya devam etmiştir. Bu itibarla başta hükümet programları ve ulusal kalkınma planları olmak üzere bütün temel politik-stratejik belgede bu soruna yer verilmiş ve çözümü amacıyla çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir (TBMM: 2013 ve Kalkınma Bakanlığı: 2014). Bunlardan en yaygın üçü; bölgesel ölçekli kalkınma projeleri<sup>1</sup>, teşvik paketleri<sup>2</sup> ve (bölgesel) kalkınma ajanslarıdır<sup>3</sup>.

Bununla birlikte, alınan tedbirlere ve hayata geçirilen düzenlemelere rağmen bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farkları azalmak bir yana artmaya devam etmiştir. Örneğin Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 1996 ve 2003 yıllarında yayınlanan *İllerin ve Bölgelerin Gelişmişlik Sıralaması* isimli iki araştırmanın sonuçlarına göre en gelişmiş bölge olan Marmara'nın endeks değeri 1.694'ten 1.702'ye çıkarken en düşük gelişmişlik düzeyine sahip Doğu Anadolu bölgesinin aynı dönemler için endeks değeri -1.137'ten -1.162'ye gerilemiştir (DPT: 1996; 2003).

Bu çalışmanın amacı bölgesel az gelişmişliğin ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının oluşmasında kamu yatırım politikalarının rolünü ve etkisini ortaya koymaktır. Bunun için Türkiye'de en düşük gelişmişlik düzeyine sahip bölgesi olan Doğu Anadolu'nun en az gelişmiş ili olması dolayısıyla Muş ili

\* Bu çalışmanın ilk hali Bölgesel Gelişimde Kamunun Rolü: Muş İli Örneği başlığı ile 14-16 Aralık 2011 tarihlerinde Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde düzenlenen 12. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi'nde sunulmuştur.

<sup>1</sup> İlk defa birinci beş yıllık kalkınma planında yer verilen ve daha ziyade yüksek gelişme potansiyeline sahip Doğu Marmara, Çukurova, Zonguldak ve Antalya bölgelerinin kalkınmasını planlamak amacıyla öngörülen bu tedbir zamanla özellikle az gelişmiş bölgelerin kalkınmasını sağlamak üzere uygulanmıştır (DPT: 1963). Bu kapsamda Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) gibi devam eden entegre bölgesel kalkınma projeleri olarak anılabilir. Söz konusu projeler hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız; [www.kalkinma.gov.tr](http://www.kalkinma.gov.tr)

<sup>2</sup> Türkiye'de destek mekanizmasının kökenleri geç Osmanlıdaki teşviki sanayi uygulamasına kadar giden uzun bir geçmiş vardır. Gerek devletçi ekonomi politikaların izlendiği erken cumhuriyet döneminde gerekse çok partili yaşama geçilmesinden sonra da destek mekanizmasının uygulandığını görüyoruz. Planlı dönemde izlenen kalkınma politikalarında önemini korumaya devam etmiş olsa da ulusal ve bölgesel kalkınmada başvurulan ve yaygın bir mekanizma olarak kullanılması neo-liberal dönemdedir. Bu konuda ayrıntılı bir çalışma için bakınız; Eser: 2011

<sup>3</sup> 08.02.2006 tarih ve 5449 sayılı yasa ile kurulan kalkınma ajanslarının kuruluş amacı, 'kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak *bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak*' olarak belirtilmiştir (vurgular eklenmiştir). 2006 yılında İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajanslarının kurulması ile uygulamaya geçirilen bu düzenleme daha sonra bütün düzey-II bölgelerinde de kurulmak suretiyle ajans sayısı yirmi altıya ulaşmıştır. Ajansların kuruluş süreci, bu alandaki yasal düzenlemeler gibi konular için ayrıntılı bir çalışma için bkz. Tamer: 2008.

seçilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Kalkınma Bakanlığı tarafından illerin ve bölgelerin sosyo ekonomik gelişmişlik düzeylerini ortaya koymak üzere 1996, 2003 ve 2011 yıllarında yapılan üç araştırmada da Muş ili ekonomik, sosyal ve kültürel birçok gösterge bakımından son sırada yer almıştır (DPT: 1996, 2003 ve Kalkınma Bakanlığı: 2013). İktisadi açıdan bakıldığında tarım ve hayvancılığa dayalı bir yapının hakim olduğu, sanayi sektörünün gerek istihdam gerekse katma değer yaratma bakımından çok düşük düzeyde kaldığı, istihdamın tarım ve hizmet sektörlerinde yoğunlaştığı görülmektedir (TÜİK: 2013). İl ekonomisinin dayandığı tarım sektöründe küçük üreticilik hakim olup (DİE: 2001) tarımsal üretim pazara yönelik olmaktan ziyade büyük oranda geçimlik amaçla gerçekleştirilmektedir. Öte yandan başta okuryazarlık ve okullaşma oranları olmak üzere birçok sosyo-kültürel gösterge ile kentleşme düzeyi bakımından da durum pek farklı değildir. 2015 yılı itibarıyla dört yüz on bin kişilik nüfusa sahip ilde nüfusun yüzde altmıştan fazlası kırsalda ikamet etmektedir. Diğer bir ifade ile kentleşme oranı yüzde kırkın altındadır. Okuma yazma bilmeyenlerin oranı yaklaşık yüzde on kadınlarda ise bu oran yüzde on altıdır. İlk, orta ve lisede okullaşma oranı ile yüksek eğitim mezunu oranları bakımından da Türkiye ortalamasının altında değerlere sahiptir (TÜİK, 2016).

Genel olarak Doğu Anadolu bölgesinin daha özeldi ise Muş'un az gelişmişliği meselesi çok boyutlu bir meseledir. Meselenin kapitalizm ve eşitsiz gelişme<sup>4</sup> boyutu, nüfusun çoğunluğunun Kürd olmasından kaynaklı etno-politik boyutu,<sup>5</sup> bölgede egemen olan sosyo-ekonomik ve kültürel yapıdan kaynaklanan boyutu olmakla birlikte, buradaki tartışma esas olarak bu ilde takip edilen kamu yatırım politikaları bağlamında yürütülecektir. Bu çerçevede planlı kalkınmaya geçildiği tarihten günümüze kadar geçen sürede hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında il bazında tahsis edilen kamu yatırımlarının sektörel dağılımı ve tarihsel seyri incelenerek kamu yatırımlarının rolü tartışılacaktır. Tartışma ve değerlendirmeler hangi sektörlerin öncelikli olarak desteklendiği, yatırımlardaki genel eğilimlerin neler olduğu, zaman içerisinde varsa ne tür değişimler yaşandığı ve Türkiye geneli ile az gelişmiş bölgelerdeki yatırım öncelikleri ve stratejileri ile ne tür benzerlik ve farklılıklar arz ettiği soruları etrafında yürütülecektir.

Çalışmanın temel iddiası şudur; Türkiye'deki bölgesel az gelişmişlik meselesinin anılan nedenleri olmakla birlikte kamu yatırım politikalarında izlenen sektörel ve mekânsal öncelikler bölgeler arası gelişmişlik farklarının artarak devam etmesinde bir kaç açıdan etkili olmuştur. Birincisi, imalat sanayi gibi yüksek is-

<sup>4</sup> Kapitalizm ve eşitsiz gelişme tezi esasen Marxist sosyal bilimcilerin öncülük ettiği ve özellikle 1960-1970'lerde popüler olan bir tez olup gelişmiş kapitalist merkez ülkeler ile az gelişmiş çevre ülkeler arasındaki gelişmişlik farkına ilişkin tartışmalarda gündeme gelen bir yaklaşım olsa da Türkiye'deki bölgeler arası eşitsiz gelişme meselesinin tartışılmasında da başvurulan bir kuramsal yaklaşımdır.

<sup>5</sup> Bilindiği üzere mülga Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE, şimdiki Türkiye İstatistik Kurumu-TÜİK) tarafından 1980 yılına kadar yapılan nüfus sayımlarında ana dil bilgisi de derlenmekte idi. Ana dile ilişkin veriler 1965 sayımı dahil yayınlanmış daha sonra yapılan sayımların sonuçları yayınlanmamıştır. 1935 yılı sayım sonuçlarına göre Muş'ta ana dilinin Kürtçe olduğunu beyan edenlerin oranı yaklaşık yüzde yetmiştir (Dündar: 1999).

tihtam ve yüksek katma değer üretme kapasitesine sahip ve dolayısıyla kalkınmayı daha hızlı sağlayacak sektörler ya düşük bütçe tahsis edilmiş ya da hiç pay ayrılmamıştır. İkincisi, birçok plan döneminde yatırım bütçeleri oluşturulurken sektörler arasında hiç bir denge gözetilmemiştir. Bazı sektörler il yatırım bütçesinin çok büyük bölümü tahsis edilirken diğer sektörler ihmal edilmiştir. Bu bakımdan en çarpıcı örnek 1996-2005 arası dönemdir. Bu dönemde enerji sektörüne ayrılan pay il toplam yatırım bütçesinin sırasıyla yüzde seksen sekiz ve yüzde yetmiş beşidir. Buna karşılık ilin iktisadi bakımdan lokomotif sektörü olan tarıma yüzde ikiler düzeyinde eğitim ise yüzde beş civarında bütçe tahsis edilmiştir. Diğer bazı plan dönemlerinde de bu kadar çarpıcı olmasa da benzer bir durum söz konusudur. Son olarak, yatırımlar bölgeye özgü ve bölge için oluşturulan gelişme stratejileri ve kalkınma eksenlerine göre değil de dönemin koşullarına ve kısa vadeli planlamalara göre yapılmıştır.

Buradaki tartışmalar 1963-2015 arasında Muş ili için tahsis edilen kamu yatırım bütçesine ait veriler üzerinden yürütülecektir. İki kaynaktan (Kutbay; 1982 ve Kalkınma Bakanlığı; 216) derlenmiş olan veriler hakkında birkaç hususu belirtmek gerekir. Veriler ilgili plan döneminde il bazındaki tahsisatları kapsamakta olup Muş'un da içinde yer aldığı birden fazla ili kapsayan yatırımlar hesaplamaya dâhil edilmemiştir. Dönemleştirmede ulusal kalkınma planları baz alınmıştır. Bununla birlikte, herhangi bir planda yer almayan 1984, 1995 ve 2006 yılları değerlendirme dışı bırakmamak için takip eden planlara dâhil edilmiştir. 1978 ve 1985 yıllarına ait yatırım bütçesi verilerine ulaşılamadığından bu yıllar değerlendirme dışı bırakılmıştır. Yatırım tahsisatlarından başka özel sektöre verilen teşvikler de ayrıca değerlendirmelerde göz önünde bulundurulmuştur.

### Bölgesel Geri Kalmışlık Meselesine Yaklaşımlar

Türkiye'de gelişme/az gelişme meselesi ile ilgili tartışmalar ve yapılan akademik çalışmalar il düzeyinden ziyade bölgesel ölçekte sürdürüle gelmiştir. Dolayısıyla, münhasıran Muş ilinin gelişmişlik düzeyini konu edinen herhangi bir araştırma veya çalışma bulunmamakla birlikte genel olarak bölgele-rarası gelişmişlik farkları daha özeldir ise Muş ilinin de içinde yer aldığı Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri ile Türkiye'nin batı bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklarını çeşitli açılardan tartışan araştırmalar mevcuttur.

Söz konusu çalışmaları üç ana grupta değerlendirmek mümkündür. Meseleyi etno-politik açıdan açıklamaya çalışan ilk yaklaşıma göre Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin geri kalmış olmasında bu bölgelerdeki nüfusun Kürd olmasının önemli etkisi vardır. Etnik boyutunun yanı sıra mesele-nin sınıfsal niteliğinin de olduğu ve Kürd feodal egemen sınıflar ile devle-te hâkim Türk burjuvazisinin kurdukları sömürü ittifakının sonucu olduğu vurgulanmaktadır. Özellikle 1960'lar ve 1970'ler boyunca popüler olan bu yaklaşımın en önemli temsilcisi İsmail Beşikçi'dir (Beşikçi: 1969). Bu yaklaşımın siyasal alanda da özellikle Türkiye İşçi Partisi (TİP) tarafından savunuldu-ğunu belirtmek gerekir. Partinin kapatılma gerekçeleri arasında yer alan ve

1970 yılında yapılan 4. Büyük Kongresinde alınan kararlarda bu görüşe yer verilmiştir (TİP Genel Merkezi: 1970).

İlk yaklaşımın karşıtı mahiyetindeki ikinci yaklaşım Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin geri kalmış olmasının esas nedeninin bu bölgelerde egemen olan sosyo-kültürel ve ekonomik yapı olduğunu savunmaktadır. İlk yaklaşım gibi bu yaklaşım da meselenin sömürü boyutu olduğunu kabul etmektedir. Ancak ilkinin aksine bu yaklaşım söz konusu iki bölgenin Türkiye'nin daha fazla gelişmiş olan batı bölgelerini sömürdüğünü iddia etmektedir. Bu iddiayı kanıtlamak üzere devlet eliyle fert başına bu bölgelere yapılan yatırım ve harcamalar ile bu bölgelerden merkezi bütçeye aktarılan katma değer miktarları karşılaştırılmaktadır. Basitçe ifade edilecek olursa devletin kişi başında verdiği ile aldığı karşılaştırılmakta ve devletin aldığından daha fazla verdiği dolayısıyla da bu iki bölgenin diğer bölgeleri sömürdüğü sonucuna varılmaktadır (Mutlu: 2002).

Meseleyi üretim biçimi ve üretim ilişkileri bağlamında tartışmayı öneren üçüncü yaklaşıma göre bölgelerarası gelişmişlik farkı kapitalizme içkin olan eşitsiz gelişme ilkesinin kaçınılmaz sonucudur. Buna göre kapitalist ekonomide yatırımların mekânsal dağılımı ile yüksek kar getirisi arasında doğrusal bir ilişki vardır. Kapitalizmin egemen olduğu toplumlarda yatırımlar, en yüksek kar olasılığının olduğu bölgelere yapılmakta ve bu da küresel ölçekte olduğu gibi ulusal ve bölgesel ölçekte de gelişmişlik farklarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Kapitalist dünya sistemi ile geç entegre olmalarının da etkisiyle Türkiye gibi toplumlarda bölgelerarası gelişmişlik farkları daha keskin yaşanmaktadır (Aydın: 1986, Akçay: 1997).

### **Bölgesel Gelişme/Az Gelişmede Devletin Rolü**

Yukarıda kısaca tasvir edilen yaklaşımların her biri bölgesel geri kalmışlık ve bölgelerarası gelişmişlik farkı meselesine ilişkin önemli değerlendirmeler sunmaktadır. Bununla birlikte, genel olarak devletin daha özeldense kamu yatırım politikalarının bu meseledeki rolüne ilişkin değerlendirmeler eksik olup bu yönde bir tartışma yürütmek mümkündür. Tartışmaya geçmeden önce Türkiye'de, özellikle erken cumhuriyet döneminde, devletin sınıfsal niteliğine ve ulusal kalkınma sürecindeki rolüne ilişkin yaygın kabul gören bir hususu burada anmak gerekmektedir. Türkiye Cumhuriyeti milli/Müslüman bir burjuva sınıfı olmadan kuruldu. Türkiye'yi kuran asker-sivil bürokratik seçkinler bir yandan ulusal kalkınmayı gerçekleştirmeye çalışırken bir yandan da milli bir burjuva sınıfının oluşması için çaba sarf etti (Boratav: 2015, Keyder: 1987). Bu süreçte devlet, sınıflar üstü bir aygıt olmaktan ziyade belirli bir sınıf pozisyonunda görev yapmıştır. Devletin ulusal kalkınma sürecindeki bu aktif rolünün 1990'lara kadar devam ettiğini söylemek mümkündür. Türkiye'de ulusal kalkınmanın devlet eliyle gerçekleştirilmiş olması dolayısıyla ki bölgelerarası gelişmişlik farklarının oluşmasında devletin özel bir rolü vardır. Bu çalışmada devletin rolü daha ziyade kamu eliyle gerçekleştirilen yatırımların sektörel dağılımı boyutu ile tartışılacaktır.

Daha önce de belirtildiği üzere bu çalışmanın temel iddiası genel olarak kamu yatırım politikaları daha özeldir ise yatırımlardaki sektörel ve mekansal önceliklerin bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının oluşmasında ve devam etmesinde bir kaç yönden etkili olduğudur. Birincisi ve belki de en önemlisi kamu yatırımlarında planlı kalkınma dönemi dâhil çok uzun bir süre boyunca temel strateji sürdürülebilir bölgesel kalkınmayı sağlamak ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını gidermekten ziyade ulusal kalkınma olmuştur. Diğer bir ifade ile kamu yatırımlarında takip edilen strateji, bölgeye özgü bir planlama dâhilinde bölgesel geri kalmışlığı ortadan kaldırmak ve bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmaktan ziyade bölgesel dinamikleri makro ölçekli ulusal kalkınma hedefleri doğrultusunda harekete geçirmek ve ulusal düzeyde sağlanacak kalkınma vasıtasıyla bölgenin kalkınmasının gerçekleştirilmesi olmuştur.

Bu strateji bölgelerarası gelişmişlik farkının görece olarak az olduğu 1960 ve 1970'lerde hazırlanan kalkınma planlarında açıkça vurgulanmaktadır. Özellikle üçüncü beş yıllık kalkınma planında bölgesel geri kalmışlığın coğrafi olarak tanımlanmasına ve bölge ölçekli kalkınma strateji ve planlarının hazırlanmasına itiraz edilmektedir. "Yurdun bazı yöreleri ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan geri kalmış durumdadır. Bu yöreleri kesin coğrafi sınırlarla belirlemek olanak dışıdır. Gelişmiş bir bölgede geri yöreler bulunduğu gibi, gelişmemiş bir bölge içinde gelişmiş yöreler de vardır.... (Dahası) kalkınmada öncelikli yörelerin sorunlarını Türk toplumunun temel sorunlarından ayrı olarak düşünmeye imkân yoktur" (DPT, 1973: 947-948).

Kısacası, uzun yıllar boyunca yatırımlar bölgesel ölçekli planlama ve kalkınma stratejileri oluşturulmadan gerçekleştirilmiştir. Bu durumun az gelişmiş bölgeler açısından çok daha olumsuz sonuçları olmuştur. Zira az gelişmiş bölgeler özel sektörün çeşitli nedenlerle yatırım yapmaktan uzak durduğu bölgelerdir ve bu itibarla kamu yatırımlarına bağlı ve bağımlı bölgelerdir. Kamu yatırımları da bölgeye özgü ve bölge için oluşturulan gelişme stratejileri ve kalkınma eksenlerine göre değil de dönemin koşullarına ve kısa vadeli planlamalara veya popülist kaygılara göre yapıldığından gelişmişlik farklarının derinleşerek devam etmesine katkıda bulunmuştur. Bununla birlikte, son dönemde bir kısmı biçimsel düzeyde kalsa da bölgesel farklılıklara duyarlı ve bölgelere özgü çeşitli tedbirlerin uygulamaya konulduğunu görüyoruz. Bu çerçevede özellikle 2009 ve 2012 yıllarında kabul edilen son iki teşvik yasasını anmak gerekir. Söz konusu yasalar teşvik sistemin önemli değişiklikler getirmiş ve farklılıklara duyarlı bölge ve sektör bazlı destekleri öngörmüştür<sup>6</sup>. Bunun yanı sıra, finans kaynakları, yetki ve sorumluluk alanı, kurumsal yapısı bakımından eleştiriye açık olsa da kalkınma ajansları gibi kurumsal düzenlemeleri de anmak gerekir.

<sup>6</sup> İlgili yasalar için bakınız: 2009/15199 Sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar (16.07.2009 tarih, 27290 sayılı Resmi Gazete) ve 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararı (19.06.2012 tarih 28328 sayılı Resmi Gazete).

Gerek teşvik sistemi gerekse kalkınma ajanslarının bölgesel az gelişmişlik meselesinin çözümü noktasında ne ölçüde başarılı olacağını zaman gösterecektir.

Kamu yatırımlarının bölgesel az gelişmişlik meselesindeki rolünü ortaya koyan ikinci husus yatırımlardaki sektörel önceliklerdir. Muş ilinde gerçekleştirilen yatırımların sektörel kompozisyonuna bakıldığında imalat sanayi gibi yüksek istihdam ve yüksek artı değer üretme kapasitesine sahip ve dolayısıyla daha hızlı kalkınmayı sağlayacak sektörler ya düşük bütçe tahsis edildiği ya da hiç pay ayrılmadığı görülmektedir. Üçüncü ve dördüncü planlardaki görece yüksek tahsisat oranları hariç imalat sanayi alanında tahsis edilen kamu yatırımlarının payı Türkiye ortalamasının çok altındadır. Söz konusu iki planda yüksek tahsisatın nedeni şeker fabrikasının kurulmuş olmasıdır. 1982 yılında üretim faaliyetine başlayan şeker fabrikası ildeki en önemli sanayi tesisi olma özelliğini devam ettirmektedir. Planlı kalkınma politikalarının terk edilip neo-liberal politikalara geçildiği 1980 sonrası dönemde ise, altıncı plan dönemi hariç, imalat sanayiine hemen hemen hiç doğrudan kamu yatırım yapılmamıştır.

TABLO 1: Beş Yıllık Kalkınma Planlarında (BYKP) Muş ili için Tahsis Edilen Kamu Yatırımlarının Sektörel Dağılımı (%)

	Tarım	Madencilik	İmalat San.	Enerji	Ulaştırma & Haberleşme	Turizm	Konut	Eğitim	Sağlık	Diğer Kamu Hizmetleri
I. Plan (1963-1967)	30,5	0,7	-	8,5	9,6	-	2,1	36,8	2,5	9,2
II. Plan (1968-1972)	36,3	-	4,5	2,1	13,9	4,1	1,6	19,1	6,6	11,7
III. Plan (1973-1977)	18,5	-	34,3	1,3	10,8	3,9	1,6	19,9	1,6	8,0
IV. Plan (1979-1983)	7,0	-	67,5	0,8	6,0	0,9	2,1	12,5	0,7	2,7
V. Plan (1985-1989)	21,5	-	0,5	8,7	3,2	0,2	5,7	16,9	2,9	40,3
VI. Plan (1990-1994)	18,7	-	4,3	8,9	0,6	-	3,3	29,0	18,0	17,3
VII. Plan (1996-2000)	2,7	-	-	88,1	0,2	-	0,4	5,8	1,1	1,8
VIII. Plan (2001-2005)	2,1	2,3	0,3	75,9	0,1	-	5,1	5,3	0,2	8,7
IX. Plan (2007-2013)	9,4	3,5	0,9	20,9	9,5	0,4	4,8	31,5	7,3	11,8
X. Plan (2014-2015)	13,7	2,2	-	7,6	18,2	-	2,7	37,0	4,5	14,1

Kaynak: Kutbay (1982) ve Kalkınma Bakanlığı'ndan (2016) derlendi.

Benzer bir durum il ekonomisinin dayandığı temel sektör olan tarım için de geçerlidir. Tarım, on plan dönemi boyunca sadece ikinci plan döneminde en fazla bütçe tahsis edilen sektör olmuştur. Diğer plan dönemlerinde genellikle üç veya dördüncü sırada yer almış, sekizinci plan döneminde ise on sektör arasında en fazla pay ayrılan altıncı sektör olabilmıştır. Üstelik bu sektöre ayrılan bütçe büyük oranda sulu tarım alt yapısı yatırımı içindir. Tarım sektörüne tahsis edilen bütçenin yüzde seksenden fazlası 1976 yılında planlaması yapılan ve toplam yedi bin altı yüz hektarlık tarımsal alanın su-

lanmasını öngören bir sulama projesi içindir. Öte yandan imalat sanayi ve tarım sektörü ile karşılaştırıldığında başta istihdam yaratma kapasitesi bakımından olmak üzere ilin sürdürülebilir kalkınmasında doğrudan katkısı bakımından görece daha düşük çarpan etkisine sahip enerji sektörüne çok yüksek bütçe tahsis edilmiştir. Örneğin 1963-2011 arası dönemde tahsis edilen toplam kamu yatırımlarının yaklaşık yarısı enerji sektörüdür. Özellikle 1990-2005 arası dönemde yüksek tahsisat çarpıcıdır. Yedinci plan (1996-2000) döneminde Muş için tahsis edilen toplam kamu yatırım bütçesinin yaklaşık yüzde doksanı sekizinci plan döneminde (2001-2005) ise yüzde yetmiş altısı enerji sektörüne yapılmıştır.

Üstelik bu durum sadece doğrudan kamu yatırımları için değil aynı zamanda özel sektöre sağlanan destekler için de geçerlidir. 2001-2016 arası dönemde Muş ilinde özel sektöre sağlanan toplam destek tutarının yüzde altmıştan fazlası enerji sektörüne iken imalat sanayi için bu oran yüzde yirmi beş civarındadır. Bu destekler neticesinde iki sektörün sağladığı istihdam baktığımızda ise tam tersi bir tablo görüyoruz. Enerji sektörü toplam istihdamın yüzde üçünü gerçekleştirirken imalat sanayinin sağladığı istihdam yüzde yetmişten fazladır.

Üçüncü husus yatırım bütçeleri oluşturulurken sektörler arası denge gözletilmemiştir. Kısmen sektörel önceliklerin bir sonucu olarak ortaya çıkan bu durum birçok plan döneminde il yatırım bütçesinin diğer sektörleri ihmal etme pahasına bir veya iki sektörde yoğunlaşmış olarak karşımıza çıkmaktadır. Bazı sektörlerle il yatırım bütçesinin çok büyük bölümü tahsis edilirken diğer sektörler ihmal edilmiştir. Bu bakımdan en çarpıcı örnek 1996-2005 arası dönemdir. Bu dönemde enerji sektörüne ayrılan pay il toplam yatırım bütçesinin sırasıyla yüzde seksen sekiz ve yüzde yetmiş beşidir. Buna karşılık ilin iktisadi bakımdan lokomotif sektörü olan tarıma aynı dönemde yüzde ikiler düzeyinde, eğitime ise yüzde beş civarında bütçe tahsis edilmiştir. Diğer bazı plan dönemlerinde de bu kadar çarpıcı olmasa da benzer bir durum söz konusudur.

TABLO 2: 2001-2016 Döneminde Muş İlinde Özel Sektöre Sağlanan Destekler

Sektör	Belge (Adet)		Destek Tutarı (milyon TL)		İstihdam (kişi)	
	Yerli	Yabancı	Yerli	Yabancı	Yerli	Yabancı
Enerji	6		895		159	
Hizmetler	63	1	165	7	979	95
İmalat	70		370		3.456	
Madencilik	11		23		178	
Tarım	3		5		75	
Toplam	153	1	1.458	7	4.847	95

Kaynak: Ekonomi Bakanlığı (2016)



Kamu yatırımlarının sektörel kompozisyonu ve zaman içindeki seyrini gösteren tablodaki en dikkat çekici hususlardan bir tanesi eğitim için tahsis edilen bütçedir. Eğitim, il için tahsis edilen yatırım bütçesinden en yüksek payı alan ilk iki sektörden biri olagelmıştır. Yedinci ve sekizinci plan dönemleri (1996-2005 arası) hariç bütün planlarda eğitimin il tahsisatından aldığı pay yüzde onun üstündedir. Birinci, altıncı, dokuzuncu ve onuncu plan dönemlerinde ise yüzde otuzlar civarında gerçekleşmiştir. Bu itibarla eğitimin il bütçesi içindeki oranı hem Türkiye hem de kalkınmada öncelikli iller ortalamasının üzerindedir.

Öte yandan dokuzuncu plandan itibaren eğitim yatırım bütçesi sadece il bütçesi içindeki payı bakımından değil aynı zamanda tahsis edilen reel miktar bakımından da çarpıcı bir şekilde artmıştır. Örneğin sekizinci planda yüzde beşler düzeyinde olan eğitimin payı dokuzuncu planda altı kattan fazla artarak yaklaşık yüzde otuz ikiye çıkmış ve en fazla pay alan sektör olmuştur. Artış eğilimi sonraki plan döneminin ilk iki yılında da devam ederek yüzde otuz yediye ulaşmıştır. Rakamlarla ifade edilecek olursa 2003 yılında eğitime ayrılan bütçe (cari fiyatlarla) bir milyon dört yüz bin lira civarında iken 2007 yılında sekiz milyon üç yüz bin liranın üstüne çıkmıştır. Bütçe artışı sonraki yıllarda da çarpıcı bir biçimde artmaya devam etmiş ve 2009-2015 arası dönemde eğitime tahsis edilen bütçe üç yüz milyon liranın üstüne çıkmıştır. Söz konusu artışta zorunlu temel eğitim süresinin sekiz yıla çıkmış olmasının ve ilde üniversite kurulmuş olmasının etkisi büyüktür.

Eğitim sektörüne sürekli yüksek oranda bütçe tahsis edilmiş olmasının kalkınmanın kültürel ve sosyal boyutuna verilen önemin bir göstergesi olarak değerlendirmek mümkündür. Eğitim ile gelişme arasında güçlü ve doğrusal bir ilişki ön gören bir kalkınma anlayışını yansıtmaktadır ve bu kökenleri geç dönem Osmanlıya kadar giden bir anlayıştır. Bu itibarla modern Türkiye'de eğitime verilen önemin belirli bir zaman periyodu veya bölge ile sınırlı olmadığını, yeni bir ulus ve devletin inşa edilmeye çalışıldığı cumhuriyetin erken döneminden başlayarak eğitimin her dönemde önemini korumaya devam ettiğini belirtmek gerekir.

Bununla birlikte Muş iline tahsis edilen kamu yatırım bütçesinden en büyük payın eğitime ayrılmış olmasını sadece söz konusu kalkınma anlayışı ile açıklamak yetersiz bir açıklama olacaktır. Zira bu ilde eğitim sektörünün il toplam yatırım bütçesinden aldığı pay sadece Türkiye ortalamasının değil aynı zamanda kalkınmada öncelikli bölgeler ortalamasının da üstündedir. Bu durum il nüfusunun etnik kompozisyonu ve erken cumhuriyet döneminde meydana gelen bazı önemli isyanlar ile ilişkilidir. Kürd nüfusun çoğunlukta olduğu bütün illerde eğitime sürekli yüksek bütçe tahsis edildiğini ancak aralarında Muş'un da olduğu bazı illerin (Tunceli, Ağrı, Bingöl, Diyarbakır) hem bölgedeki diğer illere ve hem de kalkınmada öncelikli illere göre daha fazla eğitim bütçesi aldığını görüyoruz (Yüksel: 2007). İl yatırım bütçesinden en yüksek pa-

ysin eğitime ayrıldığı bu iller cumhuriyetin erken döneminde üç büyük Kürd isyanına (Şeyh Said, Ağrı ve Dersim<sup>7</sup>) ev sahipliği yapan illerdir.

### Yeni Bir Dönem (mi)?

Son dönemlerde Türkiye’de genel olarak bölgeler arası gelişmişlik farkları meselesinde daha özeldense az gelişmiş Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgelerinin kalkınması hususunda izlenen politikalarda güçlü değişme eğilimleri gözlemlenmektedir. Özellikle 2009 yılından itibaren belirginleşen bu eğilimlerin etkilerini söz konusu bölgelere tahsis edilen yatırım bütçesinde, tahsisatların sektörel dağılımında ve teşvik yasalarında görmek mümkündür. İlk olarak, genel yatırım bütçesi içinde az gelişmiş bölgelere ayrılan payda büyük artış meydana gelmiştir. Örneğin, Kürd nüfusun çoğunlukta olduğu on üç Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgesi ilinin ulusal yatırım bütçesi içindeki payı 1963-2008 arası dönem boyunca yüzde yedi ile yüzde on bir arasında değişiyor iken 2009 yılından sonra bu oran yüzde on dokuzlara kadar çıkmıştır. İkincisi, il düzeyindeki yatırım tahsisatı sektörler arasında görece dengeli paylaştırılmaya başlanmıştır. Diğer bir ifade ile yatırımların yarısından fazlasının bir veya iki sektörde yoğunlaştığı önceki dönemlerin aksine bu yeni dönemde yatırımlarda sektörler arasında denge gözetilmeye başlanmıştır. Üçüncüsü, 2009 ve 2012 yıllarında bölgesel farklılıklara duyarlı bölge ve sektör bazlı teşvik sistemini ön gören iki teşvik yasası çıkarılmıştır. Son olarak, ilk defa 2006 yılında kurulmaya başlanan kalkınma ajansları ile kalkınma strateji ve politikalarının planlanma ve uygulanmasına yerel aktörlerin dâhil edildiği bir aşamaya geçilmiştir.

Bu genel eğilimlerle uyumlu olarak Muş ilinde izlenen politikalarda da önemli değişimler meydana gelmiştir. Söz konusu değişimin kamu yatırımları ile ilgili boyutunda çarpıcı bir biçimde aşağıdaki tabloda (Tablo 3) görmek mümkündür. 2002 yılı sonunda iktidara gelen AK Parti, ilk altı yılında kendisinden önce uygulana gelen politikaları izlemeye devam etmiştir. Süreklilik arz eden bu politikalar düşük bütçe tahsisatı ve tahsisatın tek sektörde yoğunlaşması biçiminde karşımıza çıkmaktadır. 2009 yılından itibaren ise bu politikalarda köklü değişimler meydana gelmiştir. İlk dönemde yatırımlardan yüzde on ve üstünde pay alan sadece iki sektör vardır ve bunlardan enerji sektörünün payı yüzde altmıştır. Buna karşılık, 2009-2015 arası dönemde yüzde on ve daha fazla pay alan sektör sayısı beşe çıkmıştır. Daha da önemlisi reel bütçede meydana gelen artıştır. 2003-2008 arası ilk altı yılda cari rakamlarla üç yüz otuz milyon lira civarında olan il yatırım bütçesi 2009-2015 arası altı yılda sekiz yüz yirmi beş milyon liraya çıkmıştır.

<sup>7</sup> Son dönemde bu konuda yapılan bazı çalışmalar Dersim’de yaşananların isyandan ziyade tedip hareketi olarak tanımlanmasını önermektedir. Bakınız; Aygün: 2011.

TABLO 3: AK Parti Dönemi Muş İli Kamu Yatırımlarının Sektörel Dağılımı (%)

	Tarım	Madencilik	İmalat San.	Enerji	Ulaştırma & Haberleşme	Turizm	Konut	Eğitim	Sağlık	Diğer Kamu Hizmetleri
2003-2008	3,7	2,4	0,6	60,2	1,7	-	7,8	10,1	6,3	7,2
2009-2015	11,8	3,4	0,6	10,3	14,0	0,4	3,3	37,0	5,1	14,1
2003-2015	9,5	3,1	0,6	24,7	10,5	0,3	4,6	29,2	5,5	12,1

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (2016)

### Sonuç

Türkiye’de bölgeler arası gelişmişlik farkları önemli bir sorundur. İktisadi boyutu kadar sosyal, kültürel ve siyasi boyutları da olan bu sorunun gelişiminde başka faktörlerin yanı sıra kamu yatırım politikalarının özel bir yeri vardır. Kamu yatırımlarının bu meseledeki rolünü sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında son sırada bulunan Muş ili örneğinde tartışan bu çalışmada öne çıkan bir kaç husus şunlardır. Diğer bir ifade ile kamu yatırımlarının bölgesel az gelişmişlik meselesindeki rolünü üç noktada özetlemek mümkündür. Birincisi, kamu yatırımlarında takip edilen temel strateji, bölgeye özgü bir planlama dâhilinde bölgesel geri kalmışlığı ortadan kaldırmak ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaktan ziyade bölgesel dinamikleri makro ölçekli ulusal kalkınma hedefleri doğrultusunda harekete geçirmek ve ulusal düzeyde sağlanacak kalkınma vasıtasıyla bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesinin sağlanması olmuştur. İkincisi, kamu yatırımlarında esas öncelik yüksek istihdam ve katma değer yaratmak suretiyle sürdürülebilir bölgesel kalkınmayı gerçekleştirecek olan sektörlerden (tarım ve imalat sanayi gibi) ziyade merkezi bütçeye en fazla ve doğrudan aktarılabilir artı değer üreten sektörler (enerji) verilmiştir. Üçüncü husus yatırım bütçeleri oluşturulurken sektörler arası denge dikkate alınmamıştır. Kısmen sektörel önceliklerin bir sonucu olarak ortaya çıkan bu durum birçok plan döneminde il yatırım bütçesinin diğer sektörleri ihmal etme pahasına bir veya iki sektörde yoğunlaşmış olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yatırımlarının sektörel kompozisyonu ve zaman içindeki seyrine baktığımızda dikkat çeken bir nokta da eğitimin yatırım bütçesinden sürekli yüksek oranda pay almış olmasıdır. Bunun bir nedeni eğitim ile gelişme arasında doğrusal ilişki ön gören kalkınma anlayışı ise diğer bir nedeni de ilde egemen olan sosyo-kültürel ve dilsel yapının merkez ulusal yapı ile uyumlu hale getirmektir. Son olarak, kamu yatırım politikalarında son dönemde önemli değişme eğilimleri görülmektedir. Bu çerçevede tahsisatların sektörel kompozisyonu görece daha dengeli oluşturulmaya başlanmış, kamu yatırımlarının planlama ve uygulanmasında yerel aktörlere daha fazla yer veren kurumsal düzenlemelere gidilmiş ve bölgesel gelişmişlik farklarına duyarlı bölge ve sektör bazlı teşvik sistemi hayata geçirilmiştir.

## Informative Abstract

### The Role Of Public Investments In The Regional Underdevelopment In Turkey

This study aims to examine and discuss the question of regional underdevelopment in Turkey with a particular attention to public investment policies. This research concentrates on the sectorial distribution of public investments and its evolution in the context of the least developed province of Muş during the period of 1963-2015. The main argument of the article is as follows: alongside regional underdevelopment in general and historical, geographical, socio-cultural and political factors in particular, public investments have also played an important role in the underdevelopment of Muş. It is possible to summarize the role of public investments in the underdevelopment of Muş in three points. First, the fundamental strategy adopted in public investments is to mobilize regional dynamics subjected to macro-level national development goals rather than eliminating regional underdevelopment by means of planning limited with the region and curtailing interregional development gaps. In this sense, this strategy aimed to realize regional development through development on a national scale. Secondly, the main priority was given to such sectors as energy which would produce added value that could be immediately transferred to the central budget rather than agriculture and manufacturing which would make sustainable regional development possible by means of the creation of high employment and added value. Thirdly, when investment budgets were made, a balanced distribution between different sectors has not been taken into account. This is partly a result of sectorial priorities and it is seen in many terms of development plans, in which provincial investment budgets have been predominantly allocated to one or two sectors at the expense of neglecting other sectors. When one views the sectorial distribution of public investments and its evolution during the period under consideration, one is struck by the fact that the sector of education has always received shares from the investment budget in high proportions. While one reason for this is an understanding of development that sees a direct proportion between education and development, another reason seems to be to adapt the socio-cultural and linguistic make-up prevalent in the province to the central national structure. Finally, it should be pointed out that recently, there have been significant trends of change in public investment policies. In this context, the sectorial distribution of allocations has been relatively more balanced. Moreover, the planning and implementation of public investments have been subjected to institutional modifications which reserve more place for local actors. The implementation of a region and sector-based support system that is sensitive to regional development gaps has been another trend of change in public investment policies.

*Keywords: Regional development, underdevelopment, public investments, Muş*

**Kaynakça**

- Akçay, A. Adnan, "Southeastern Question and Some Unintentional but Inevitable Effects on Turkish Society" in *Orient*, Vol. 38 No: 2, pp. 277-287, 1997.
- Aydın, Zülküf, *Underdevelopment and Rural Structures in Southeastern Turkey: The Household Economy in Gısgıs and Kalhana*, London: Ithaca Press, 1986.
- Aygün, Hüseyin, *Dersim 1938 ve Zorunlu İskan*, Dipnot Yayınları, Ankara, 2011.
- Beşikçi, İsmail, *Doğu Anadolu'nun Düzeni: Sosyo-Ekonomik Temelleri*, İstanbul: E Yayınları, 1969.
- Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*, Ankara: İmge, 2015.
- DİE *Genel Tarım Sayımı*, Ankara: DIE, 2001.
- DPT *İllerin ve Bölgelerin Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, Ankara: DPT, 2003.
- DPT *İllerin Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, Ankara: DPT, 1996.
- DPT *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977*, Ankara: DPT, 1973.
- DPT *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*, Ankara: DPT, 1963.
- Dündar, Fuat, *Türkiye Nüfus Sayımlarında Azınlıklar*, İstanbul: Doz Yayınları, 1999.
- Eser, Emre, *Türkiye'de Uygulanan Yatırım Teşvik Sistemleri ve Mevcut Sistemin Yapısına Yönelik Öneriler*, Ankara: DPT, 2011.
- Ekonomi Bakanlığı [www.ekonomi.gov.tr](http://www.ekonomi.gov.tr) Erişim tarihi: 23.06.2016
- Kalkınma Bakanlığı <http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/index.html> Erişim tarihi: 20.06.2016
- Kalkınma Bakanlığı *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi 2014-2023*, Ankara: Kalkınma Bakanlığı, 2014.
- Kalkınma Bakanlığı *İllerin ve Bölgelerin Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, Ankara: Kalkınma Bakanlığı, 2013.
- Keyder, Çağlar, *State and Class in Turkey: A Study in Capitalist Development*, London: Verso, 1987.
- Kutbay, Cemil, *Kamu Yatırımlarının Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Diğer İller İtibarıyla Dağılımı (1963-1981 Dönemi)*, Ankara: DPT, 1982.
- MGK Genel Sekreterliği *Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri*, Ankara: MGK Genel Sekreterliği Yayınları, 1993.
- Mutlu, Servet, *Doğu Sorununun Kökenleri: Ekonomik Açından*, İstanbul: Ötüken, 2002.
- Tamer, Ahmet, *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*, Ankara: DPT, 2008.
- TİP (Türkiye İşçi Partisi) *Türkiye İşçi Partisi IV. Büyük Kongresi (29-31 Ekim 1970 Ankara): Alınan Kararlar ve Yapılan Seçimlerin Sonuçları*, Ankara: TİP, 1970.
- TÜİK *Seçilmiş Göstergelerle Muş*, Ankara: TÜİK, 2013.
- TÜİK <https://biruni.tuik.gov.tr/bolgeselistatistik/tabloOlustur.do> Erişim tarihi: 23.06.2016.
- Yüksel, Mezher *An Unintended Consequence of Modernization in Turkey: Nationalist Reactions From Its Periphery*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü ODTÜ, Ankara, 2007.