

# GAP EYLEM PLANI GERÇEKLEŞMEYEN VAAT



umut oran  
temmuz 2012

Ülkemizin sosyo ekonomik açıdan en geri kalmış bölgesi olan Güneydoğu Anadolu'da halkın gelir düzeyi ve hayat standardını yükseltmek amacıyla uygulamaya konulan **Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)** , Türkiye'de önemli siyasal, sosyal, demografik sorunlara kaynaklık eden bölgeler arası gelişmiş farklarını ortadan kaldırma hedefi bağlamında stratejik bir öneme sahip bulunuyor.

Başlangıcı çok eski yıllara dayanmakla birlikte 1980 yılında çok sektörlü, entegre bir "bölgesel kalkınma projesi" şeklinde yapılandırılan GAP, Aşağı Fırat ve Dicle havzalarındaki geniş ovalardan oluşan Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yer alan **Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak** illerini kapsıyor. Güneyde Suriye, güneydoğuda ise Irak'la sınırı bulunan bölge, 75 bin 358 kilometrekarelik yüzölçümü ile Türkiye'nin yüzde 9.7'sini oluşturuyor. Türkiye'de sulanabilir 8.5 milyon hektar arazinin yüzde 20'si, GAP Bölgesi'nde yer alıyor.

Uzun yıllar ağır aksak ilerleyen GAP, iktidarının ilk 6 yıllık döneminde AKP'nin neredeyse hiç gündeminde olmadı. Bu sürede GAP'ın adını ağzına almayan AKP, 2008 yılında büyük şamata ile ilan ettiği "**Kürt Açılımı**"nın "**ekonomik ayağı**" niteliğinde, 2008-2012 dönemini kapsayan bir **GAP Eylem Planı**'nı açıkladı. Başbakan Recep Tayyip Başbakan Erdoğan, Mayıs 2008'de neredeyse tüm kabineyi yanına alarak Diyarbakır'a gitti, gösterişli bir törenle Eylem Planını açıkladı. Erdoğan, yeni Eylem Planı ile GAP'a 2008-2012 döneminde rekor kaynak aktarımı, 300'ün üzerinde proje ve eylemle GAP'ı hızlandırma bölgede yatırım, üretim ve istihdamı artırma yönünde iddialı vaatlerde bulundu.

Erdoğan, bu Eylem Planının Türkiye için **Yeni bir milat** olacağını iddia ederek, "**Bugün açıkladığımız bir rapor, proje veya dosya değildir. Takvimi belirlenmiş, somut olarak, müşahhas olarak tanımlanmış, kaynağı temin edilmiş bir Eylem Planıdır**" dedi.

Yeni Eylem Planının hazırlandığı tarihte, GAP'ın mali portresi 2008 yılı fiyatlarıyla toplam 41.2 milyar TL olarak hesaplanmış, 2007 sonuna kadar yapılan toplam harcama 25.6 milyar TL, nakdi gerçekleşme oranı yüzde 62.2 olarak açıklanmıştı. GAP kapsamında inşa edilen barajların elektrik enerjisi üretimi, Türkiye üretiminin yüzde 7'sini oluşturuyordu. Ancak ağır ilerleyen sulama projelerinde 2007 sonu itibarıyla hedefin ancak yüzde 15'ine ulaşılabilmişti.

## EYLEM PLANI İLE NE VAAT EDİLMİŞTİ?

27 Mayıs 2008 tarihinde Diyarbakır'da kamuoyuna açıklanan ve 18.06.2008 tarih ve 26910 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2008/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile uygulamaya konulan GAP Eylem Planı'nda; 4 ana eksen altında 73 ana eylem ve bu ana eylemler çerçevesinde 300'ün üzerinde proje ve faaliyet yer alıyordu.

Söz konusu eylemler ve kapsamındaki projeler için 2008-2012 döneminde (2008 fiyatlarıyla) toplam 26.7 milyar TL kaynak aktarımı öngörülüyordu. Bu ise önceki yaklaşık 30 yılda yapılan toplam harcamanın üzerinde bir kaynak anlamına geliyordu.

Söz konusu kaynağın 7.3 milyar TL'lik kısmı Eylem Planı olmaksızın olağan olarak bütçe kapsamında tahsis edilecek kısımdan oluşuyordu. Bu dönemde Eylem Planı için gereken ek finansman ihtiyacı 19.4 milyar TL olup, bu tutarın 4.9 milyar TL'lik kısmının "merkezi bütçe dışından", 14,5 milyar TL'lik kısmının ise merkezi bütçe kapsamında finanse edilmesi öngörülmüştü.

2008-2012 dönemi için öngörülen 26.7 milyar liralık kaynağın yüzde 42.4 oranındaki 11.3 milyarı sulama yatırımlarına ayrılmıştı. Alt yapı yatırımları 3.5 milyar lira ile toplamda yüzde 13.2, enerji yatırımları 3.3 milyar lira ile yüzde 12.3 pay alıyordu. Toplam kaynağın yüzde 11'i eğitim, yüzde 4'ü sağlık yatırımları için öngörülüyordu.

## GAP Eylem Planı'nda (2008-2012) Öngörülen Yatırım Harcaması

SEKTÖR	Milyon TL	Pay (%)
SULAMA	11.323,9	42,4
ALT YAPI	3.518,0	13,2
ENERJİ	3.279,6	12,3
EĞİTİM	3.014,6	11,3
ULAŞTIRMA	1.977,6	7,4
EKONOMİK KALKINMA	1.344,2	5,0
SAĞLIK	999,2	3,7
KÜLTÜR SANAT	407,3	1,5
İSTİHDAM	347,8	1,3
SOSYAL HİZM. VE YARDIMLAR	345,8	1,3
DİĞER	144,2	0,5
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>26.702,1</b>	<b>100,0</b>

## GERÇEKLEŞMEYEN PLAN HEDEFLERİ

Ancak "Kürt açılımı" fiyaskosunun ardından, bununla bağlantılı olarak açıklanan GAP Eylem Planı da adeta hükümetin gündeminden düştü.

GAP Eylem Planı döneminde yapılan kaynak tahsisleri ve yatırım harcamaları, projelerdeki gerçekleşme oranı, bölgede yatırım, üretim, istihdam göstergelerinde

yaşanan gelişmelere ilişkin Kalkınma Bakanı Sn. **Cevdet Yılmaz** tarafından yanıtlanması istemiyle verdiğimiz soru önergesi, hala yanıtlanmayı bekliyor.

Bakanlığın bağlı kuruluşu GAP İdaresi ise GAP Eylem Planı'na ilişkin en son 2011 "izleme" raporunu açıkladı. Buna göre GAP Eylem Planı kapsamında 2011 sonuna kadar gerçekleşen kaynak tahsisleri, 2008-2012 dönemi için vaat edilen tutarın yarısına bile ulaşmadı; fiili harcama ise bunun neredeyse üçte biri düzeyinde kaldı.

GAP İdaresi'nin raporuna göre, 2008-2011 dönemi toplamında GAP Eylem Planı kapsamındaki proje ve eylemler için cari fiyatlarla 12.3 milyar liralık (2011 fiyatlarıyla 12.8 milyar TL) bir kaynak tahsis edilirken, aynı dönemde fiili harcama ise 10 milyar lira dolayında kaldı. 2011 fiyatları ile hesaplandığında da toplam kaynak tahsisi 12.9 milyar, yapılan harcama 10.5 milyar lira oldu. Buna göre GAP'a söz konusu dönemde cari fiyatlarla yapılan harcama, 2008-2012 dönemi için öngörülen kaynağın yüzde 36.9'u düzeyinde gerçekleşti.

2008-2011 döneminde GAP Eylem Planı uygulamalarına ödenek tahsisi ve yapılan harcama

	CARİ FİYATLARLA (Milyon TL)			2011 FİYATLARIYLA		
	Program Ödeneği	Revize Ödenek	Gerçekleşen Harcama	Program Ödeneği	Revize Ödenek	Gerçekleşen Harcama
2008	1.898,0	1.898,0	1.588,9	2.053,5	2.053,5	1.719,0
2009	2.668,0	2.651,0	2.147,6	2.896,7	2.879,3	2.331,7
2010	3.244,8	3.791,3	3.043,0	3.433,0	4.011,2	3.219,5
2011	3.359,3	3.938,0	3.214,6	3.359,3	3.938,0	3.214,6
2008-2011 TOPLAM	11.170,1	12.278,3	9.994,1	11.742,4	12.882,0	10.484,8

## GAP YATIRIMLARININ TAMAMLANMASI BİR BAŞKA BAHARA

Eylem Planı'nın ilk dört yıllık uygulama dönemindeki fiili harcama, 2008-2012 için öngörülen 27 milyar liraya yakın tutarın yaklaşık üçte biri düzeyinde kalırken, GAP'ta işlerin iyiden yavaşladığı 2012 yılında kalan 17 milyar liraya yakın kaynağın bulunup harcanması söz konusu değil.

Bu da GAP yatırımlarının tamamlanmasının bir başka bahara kaldığını, AKP iktidarının birçok konuda olduğu gibi GAP'la ilgili vaatlerinin de fos çıktığını gösteriyor.

## GAP'IN FİNANSMANI İŞSİZLİK SİGORTASI FONU'NDAN

GAP Eylem Planı kapsamındaki proje ve eylemlere yapılan harcamanın da büyük bölümü, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılandı.

İŞ-KUR verilerine göre İşsizlik Sigortası Fonu gelirlerinin 9 milyar 202.7 milyon TL'si, 2008 -2010 yılları arasında GAP kapsamında Hazine Müsteşarlığı hesaplarına aktarıldı. 2011 yılında ise bu kapsamda 898 TL'lik bir aktarım yapıldı. Buna göre 2008-2011 döneminde Fon'dan GAP'a yapılan toplam aktarma 10.1 milyar liraya



ulaştı. Buna göre devlet dört yılda, GAP için yaptığı harcamayı merkezi yönetim bütçe gelirleri yerine, büyük oranda, 2008'den itibaren **el koyduğu İşsizlik Sigortası Fonu'ndan bütçeye aktarılan kaynakla karşıladı**. Gelirlerini işçi ve işveren adına ücretlerden kesilen primlerin oluşturduğu Fon, çalışanlara işsiz kaldıkları dönemlerde "işsizlik ödeneği" verilmesi amacıyla kurulan Fon'un, işsizlik sigortası uygulamasının başladığı Mart 2002'den 2011 sonuna kadar olan dönemde gerçekleştirdiği toplam işsizlik ödemesi 4.5 milyar TL olurken, hükümetin 2008'deki düzenlemesi ile son dört yılda GAP'a yapılan aktarma bunun iki katını aştı.

## TEŞVİKLİ YATIRIMLARDAN YÜZDE 5 PAY

GAP için vaat edilen yatırım hamlesi fos çıkarken, 2008-2011 döneminde kamu ve özel girişimcilerin ülke genelinde gerçekleştirmek üzere teşvik belgesi aldığı yatırımlarda GAP illerinin payı da çok düşük kaldı. Dört yılda tüm illere yönelik alınan teşvik belgesi sayısı 15 bin 313, belgelerdeki yatırım tutarı da 199.1 milyar lira olurken, GAP bölgesinde yer alan 9 ile yönelik belge sayısı 1.607, yatırım tutarı da 10.4 milyar lirada kaldı. Buna göre yaklaşık 8 milyon kişi ile ülke nüfusunun yüzde 10.5'inin yaşadığı GAP bölgesi, 4 yılda teşvik belgesine bağlanan toplam yatırım tutarında sadece yüzde 5.2 pay alabildi. Bu dönemde teşvik belgesine bağlanan yatırımlarda öngörülen toplam 412 bin 568 kişilik istihdamda GAP illerinin payı ise 30 bin 235 kişi ile yüzde 7.3 olarak gerçekleşti.

9 ilin toplam teşvikli yatırım tutarında 2007 itibariyle yüzde 3.9 olan payı, 2008'de yüzde 5, 2009'da yüzde 4.1, 2010'da yüzde 3.9, geçen yıl ise yüzde 7.6 olarak gerçekleşti. Ancak yıllık bazda yaşanan bu artış tamamen, Gaziantep'ten kaynaklandı. Diğer illerin payının gerilediği ya da yerinde saydığı gözlemlendi.

### 2008-2011 döneminde teşvikli yatırımlar

	Sabit yatırım (Milyon TL)	Pay (%)	İstihdam (kişi)	Pay (%)
ADIYAMAN	751,6	0,4	2.784	0,7
BATMAN	374,7	0,2	2.458	0,6
DİYARBAKIR	954,8	0,5	3.965	1,0
GAZİANTEP	4.715,4	2,4	10.555	2,6
KİLİS	56,7	0,0	462	0,1
MARDİN	687,9	0,3	4.980	1,2
SİİRT	718,0	0,4	492	0,1
ŞANLIURFA	1.469,6	0,7	3.954	1,0
ŞIRNAK	628,2	0,3	584	0,1
<b>GAP TOPLAMI</b>	<b>10.357,0</b>	<b>5,2</b>	<b>30.235</b>	<b>7,3</b>
TÜRKİYE	199.060,9	100,0	412.568	100,0

## İŞSİZLİK ORANI TÜRKİYE ORTALAMASININ ÜSTÜNDE

GAP Bölgesinde yer alan 9 ilde çalışma çağındaki nüfus, 2011 sonu itibariyle 4 milyon 848 bin kişi ile Türkiye genelindeki yüzde 9'unu oluşturuyor. Bunun ise yüzde 64 oranındaki 3 milyon 87 bini iş gücü dışında bulunuyor. GAP illerinde iş gücüne dahil olmayan nüfusun 2008-2011 döneminde yüzde 14 oranında 378 bin kişi arttığı dikkati çekiyor.

GAP'da iş gücüne dahil nüfus ise Türkiye genelindeki yüzde 6.6'sı kadar olmak üzere 1 milyon 761 bin kişi düzeyinde bulunuyor. İstihdamdaki nüfus 1 milyon 555 bin kişi ile ülke genelindeki sayının yüzde 6.4'ünü, 2008-2011 döneminde az da olsa gerileyerek 206 bin kişiye inen işsiz sayısı ise ülkedeki toplam işsizlerin yaklaşık yüzde 10'unu oluşturuyor. GAP'da yüzde 11.7 olan işsizlik, yüzde 9.8'lik genel oranın bir hayli üzerinde bulunuyor.

### GAP bölgesi iş gücü göstergeleri (2011; Bin kişi)

	Çalışma Çağındaki nüfus	İşgücü	İstihdam	İşsiz	İ.K.O.(%)	İşsizlik Oranı(%)	Tarım dışı İşsizlik oranı(%)	İstihdam Oranı (%)	İşgücüne dahil olmayan.
TRC1(Gaziantep, Adıyaman, Kilis)	1.592	679	581	98	42,6	14,4	16,2	36,5	914
TRC2(Şanlıurfa, Diyarbakır)	2.022	663	608	55	32,8	8,4	9,6	30,1	1.359
TRC3(Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)	1.234	419	365	53	33,9	12,7	14,3	29,6	815
<b>TOPLAM</b>	<b>4.848</b>	<b>1.761</b>	<b>1.555</b>	<b>206</b>	<b>36,3</b>	<b>11,7</b>	<b>13,4</b>	<b>32,1</b>	<b>3.087</b>

## BÖLGE GÖÇ VERMEYE DEVAM EDİYOR

TÜİK verilerine göre GAP bölgesindeki işsiz sayısı 2008-2011 döneminde yüzde 12.3 oranında 29 bin kişi azalarak 206 bin kişiye geriledi. Ancak, bu gelişmede bölgenin yoğun göç vermesinin etkisi bulunuyor. İş gücüne dahil olmayan nüfustaki hızlı artışa karşılık, eli iş tutan nüfusun çalışmak amacıyla başka illere göç etmesi işsiz sayısı ve işsizlik oranını kağıt üzerinde düşürüyor.

TÜİK'in göç raporu, sadece son bir yılda, GAP bölgesi illerinin net olarak 32 bin 167 kişilik göç verdini ortaya koyuyor. Bölgede Gaziantep dışındaki tüm illerin "net" bazda göç verdiği dikkati çekiyor.

Geçen yıl net 10 bin 212 kişi ile Diyarbakır, 10 bin 66 kişi ile Adıyaman, 5 bin 855 kişi ile Mardin, 5 bin 682 kişi ile Şanlıurfa en fazla göç veren iller oldu. Siirt bir yılda net olarak 3 bin 954, Kilis 1.728, Batman 1.473, Şırnak 554 kişi göç verdi. Gaziantep ise net olarak 7 bin 357 kişi göç aldı.