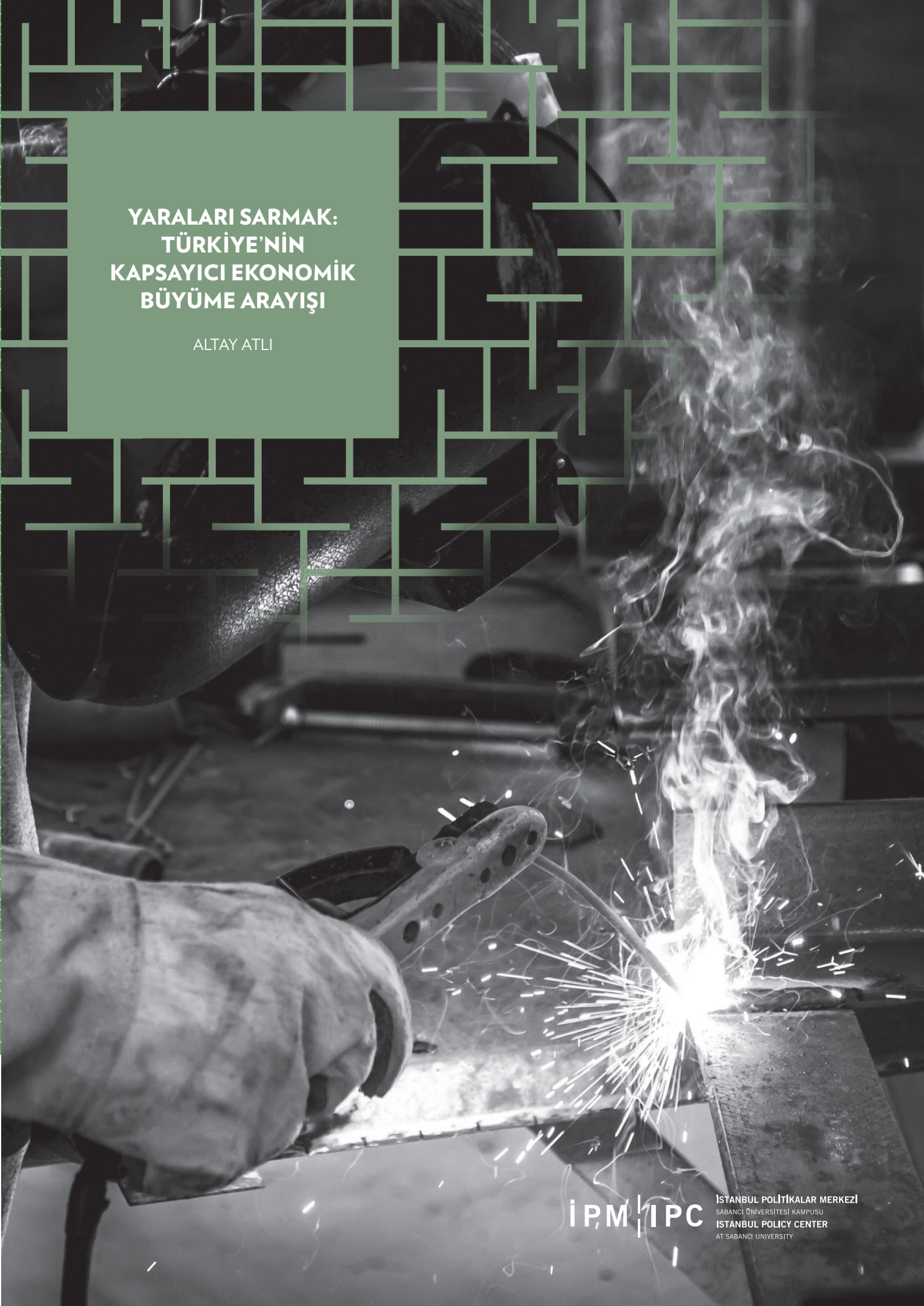


YARALARI SARMAK: TÜRKİYE'NİN KAPSAYICI EKONOMİK BÜYÜME ARAYIŞI

ALTAY ATLI

İPM | IPC
İSTANBUL POLİTİKALAR MERKEZİ
SABANCI ÜNİVERSİTESİ KAMPUSU
İSTANBUL POLICY CENTER
AT SABANCI UNIVERSITY

YARALARI SARMAK: TÜRKİYE'NİN KAPSAYICI EKONOMİK BÜYÜME ARAYIŞI

ALTAY ATLI

Haziran 2017

Altay Atlı İstanbul Politikalar Merkezi'nde (İPM) araştırmacı olarak görev yapmaktadır.

İstanbul Politikalar Merkezi Hakkında

İstanbul Politikalar Merkezi (İPM) demokratikleşmeden iklim değişikliğine, transatlantik ilişkilerden çatışma analizi ve çözümüne kadar, önemli siyasal ve sosyal konularda uzmanlığa sahip, çalışmalarını küresel düzeyde sürdüren bir politika araştırma kuruluşudur. İPM araştırma çalışmalarını üç ana başlık altında yürütmektedir: İstanbul Politikalar Merkezi-Sabancı Üniversitesi-Stiftung Mercator Girişimi, Demokratikleşme ve Kurumsal Reform, Çatışma Çözümü ve Arabuluculuk. İPM, 10 yılı aşkın süredir, karar alıcılara, kanaat önderlerine ve paydaşlara uzmanlık alanına giren konularda tarafsız analiz ve yenilikçi politika önerilerinde bulunmaktadır. Sabancı Üniversitesi'nin önemli araştırma kurumlarından olan İPM akademik çalışmaları da desteklemektedir. Merkez, genç akademisyen ve politika araştırmacılarına çeşitli programları aracılığıyla olanaklar sunmaktadır.

YÖNETİCİ ÖZETİ

Türkiye'nin ekonomik olarak en geri kalmış bölgeleri olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri, ekonomik kalkınmanın önünde ciddi bir engel teşkil eden ve bir türlü kırılamayan bir terör ve çatışma döngüsü içerisinde kalmaktadır.[1] Ekonomik sorunlar ve fırsatların yetersizliği bireyleri marjinalleştirerek terör ve çatışma ortamını daha da körüklemektedir. Hükümet tarafından bölge için hazırlanan ve uygulamaya konulan kalkınma planları ile geniş kapsamlı fon ve teşvikler, daha fazla istihdam olanağı sağlayacak bir iş ortamı yaratma konusunda şu ana kadar istenen başarıya ulaşamamıştır. Öte yandan, gerek terör saldırılarının ve güvenlik güçleriyle terör örgütleri arasındaki çatışmaların giderek artması, gerekse komşu ülkeler Suriye ve Irak'a ölümcül bir kaos ortamının hakim olması, durumu daha da kötüleştirmiştir.

Bu kısır döngünün kırılması mümkündür. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki ekonomik duruma ilişkin makro düzeyde bir analiz yapılarak bulguların yerel paydaşlarla gerçekleştirilen kapsamlı görüşmeler ile çalıştaylar vasıtasıyla sahadan elde edilen verilerle bir araya getirildiği bu makalede; devlet ile yerel aktörler ve kamu ile özel sektör arasında tesis edilecek işbirliği içerisinde planlanmış, rasyonel ve uygulanabilir programların ekonomik faaliyetleri canlandırarak daha verimli bir ekonomik ortamın oluşturulmasına ve güvenlik endişelerinin hafifletilmesine katkı sağlayabileceği, böylelikle de daha güçlü bir ekonomik iyileşme için uygun zeminin hazırlanabileceği öne sürülmektedir. Bölgede salt ekonomik çıktının artırılması ve gayri safi yurt içi hasıla rakamlarının yükseltilmesi amacıyla hareket etmekten ziyade, kapsayıcı büyüme mantığını güden bir yaklaşım benimsenmelidir. Diğer bir ifadeyle, bir taraftan ekonomik üretim artırılırken, diğer taraftan da tüm ekonomik kesimlerin dahil olduğu pazar ve kaynaklara erişimde fırsat eşitliği ve uygun bir mevzuat ortamı sağlayan, ekonomik faaliyette niceliğin yanı sıra niteliği ön plana çıkartan bir kapsayıcılığa ulaşılması amaçlanmalıdır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yaşanan sorunlar sadece ekonomi kökenli değildir. Ekonomik geri kalmışlık, sorunun sadece bir parçasıdır ve bu nedenle de, kapsayıcı büyüme, ihtiyaç duyulan çok boyutlu çözümün ancak bir parçası olabilir. Bununla beraber, bölge için ekonomik ilerleme, tek başına yeterli olmasa da, yaraların sarılmasına katkı sağlayacağı kuşku götürmeyen, hayati derecede önemli ve gerekli bir koşuldur. Bu makalede, genel ekonomik çıktı artışı anlamında bir büyümenin yanı sıra eşitlik ve katılım imkanlarını da sağlayan bir model önerilmekte ve bu doğrultuda bir dizi temel amaç tanımlanarak ele alınmaktadır.

Bu temel amaçlardan biri, kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanması sürecinin paydaşları olan kurumların kurumsal kapasitelerinin artırılmasıdır. Bu husus, sadece kamu kurumları için değil, iş dünyasının temsilci örgütleri başta olmak üzere özel sektör için de hayati önem taşımaktadır. Kurumsal kapasite inşası, kamu-özel sektör arasındaki diyaloğun güçlendirilmesi bakımından da faydalı olabilir. Bu diyalog, kalkınma ve teşvik planlarının hazırlanmasında yerel bilgi akışını ve yerel dinamiklerin dikkate alınmasını sağlamak için gereklidir.

Bölgede kritik önem arz eden diğer bir husus, sektörel gelişmedir. Düşük katma değerli ve emek yoğun sektörlerde artış gösteren yeni istihdam olanaklarının yanında, daha yüksek katma değerli, daha az emek yoğun ve daha fazla sermaye ve teknoloji odaklı yeni sektörlere doğru kademeli bir geçiş temin edilmelidir. Ayrıca, bilgi teknolojileri ve turizm gibi orta düzeyde beceri gerektiren hizmet sektörlerine yatırım yapılması önemli yararlar sağlayabilir.

Ekonomik ilerlemenin önündeki en önemli engellerden birinin komşu ülkelerle aramızdaki sınır kapılarının kapalı olması başta olmak üzere çeşitli nedenlerle ticaret olanaklarının kaybedilmesi olduğu dikkate alındığında; uzun vadede bölgeye yönelik ekonomik amaçlı bir dış politika paradigmasının benimsenmesi, kısa vadede ise sınır ötesi ticaretin artırılmasına dönük yeni mekanizmaların geliştirilmesi mevcut şartlar altında uygun bir politika tercihi olacaktır.

Son olarak, Türkiye, Suriyeli sığınmacıların hem bölgede, hem de ülkenin diğer yerlerinde kapsayıcı büyümeye dahil edilmelerini sağlamalıdır. Suriyelilerin hem tüketici, hem girişimci, hem de çeşitli düzeyde bilgi ve beceri sahibi bireylerden oluşan bir işgücü havuzu olarak bölgesel ekonomiye entegre edilmeleri sadece sığınmacıların değil, aynı zamanda toplumun bütününün de faydasına olacak şartların oluşturulmasına katkı sağlayacaktır.

1 Bu makale, İstanbul Politikalar Merkezi Çatışma Çözümü ve Arabuluculuk Programı tarafından yürütülen Darbe Sonrası Çatışma Çözümü ve Demokrasi Fırsatları Projesi kapsamında yazılmıştır.

GİRİŞ

Ekonomik kalkınma anlamında süregelen bölgesel ekonomik eşitsizlikler, Türkiye ekonomisinin en önemli ve en köklü sorunlarından biridir. Türkiye'nin gayri safi yurt içi hasılasındaki (GSYİH) artış devam etmekle birlikte[2]; bu büyümenin bölgeler arasındaki refah uçurumunun kapatılmasına olan katkısı bugüne kadar oldukça sınırlı kalmıştır. Ülkenin sanayileşmiş ve küresel ekonomiyle entegre olmuş Batı ve Kuzeybatı kesimlerinde yaşayan nüfus önemli oranda daha yüksek bir yaşam standartlarına sahip iken, Kürt kökenli nüfusun yoğun olduğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri Türkiye'nin bölgesel kalkınma sıralamasında en alt sıralarda yer almaktadır.[3] Türkiye'nin 81 ili arasında kişi başına düşen GSYİH bakımından en yoksul 18'i Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da bulunmaktadır. Eldeki son verilere göre bu bölgedeki kişi başı GSYİH değeri Türkiye ortalamasının yüzde 49,3 altındadır.[4]

Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin ekonomik açıdan geri kalmışlığının çeşitli nedenleri vardır. Türkiye Cumhuriyeti'nin tarihi boyunca izlenen ayrımcı politikaların yanı sıra verimsiz bir şekilde icra edilen reform ve teşvik paketlerinin bölgenin ekonomik geri kalmışlığında önemli bir rol oynadığı aşikâr olmakla birlikte, bölgenin neredeyse son kırk yıldır içinde bulunduğu terör ve çatışma sarmalından çıkamaması da bu başarısızlıkta en az o kadar, hatta belki de daha da büyük bir paya sahiptir. Terör ve çatışma; insan ve sermaye stokunun azalmasına, belirsizlik ortamının derinleşmesine, kaynakların üretken sektörlerden güvenlik alanında kullanıma kaydırılması nedeniyle terörle mücadele harcamalarının artmasına neden olmakta ve turizm gibi belirli sektörleri olumsuz yönde etkileyerek genel anlamda ekonomiye büyük bir zarar vermektedir.[5] Türkiye, bu olumsuz etkilerin tamamına maruz kalmaktadır. Terör saldırıları ve Türk güvenlik güçleri ile bölücü terör örgütü PKK arasındaki silahlı çatışmalar nedeniyle binlerce kişi hayatını kaybetmiş, güvenlik kaygıları nedeniyle çok büyük göç dalgaları oluşmuştur. Komşu ülkeler Suriye ve Irak'ta yaşanan savaş ve çatışma ortamının olumsuz yayılma etkisi nedeniyle son zamanlarda durum daha da karmaşık bir hal almıştır. Resmi açıklamalara göre terörün Türkiye'ye maliyeti 1980'li yılların başından bu yana 1,5 trilyon dolara ulaşmıştır.[6] Ülkenin tamamı terör ve çatışmadan olumsuz yönde etkilenmekle birlikte, en ağır etkiler Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da görülmektedir. Güncel bir çalışmadan elde edilen sonuçlar, terör eğer olmasaydı bugün bölgedeki reel kişi başı GSYİH değerinin yüzde 6,6 daha yüksek olabileceğini göstermektedir.[7]

Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde karşı karşıya olduğu durum, pek çok uzman tarafından bir kısır döngü olarak değerlendirilmektedir. Çatışmanın ekonomik maliyetini araştıran Fırat Bilgel ve Burhan Can Karahasan'a göre, kalkınma ve çatışma arasında döngüsel bir model mevcuttur:

> ... yoğun PKK eylemlerine maruz kalan bölgelerin öteden beri daha az gelişmiş, sanayileşmede geri kalmış, siyasal olarak bölünmüş, daha az eğitimli ve ülkenin diğer kesimlerinden ekonomik olarak soyutlanmış bölgeler olması, az gelişmişliğin PKK terörünün ortaya çıkma nedenlerinden biri olduğuna işaret etmektedir. Terörün diğer yıkıcı etkileri de dikkate alındığında, bu döngüsel modelde PKK çatışması sürecin tamamının hem nedeni, hem de sonucu olmaktadır.[8]

2 Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre Türkiye'nin GSYİH değeri 2015 yılında yüzde 6,1, 2016 yılında ise yüzde 2,9 oranında artmıştır. "Dönemsel Gayrisafi Yurtiçi Hasıla," TÜİK Haber Bülteni No. 24566, 31 Mart 2017, http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24566.

3 Bu makalede kullanılan "Doğu ve Güneydoğu Anadolu" terimi, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasında listelenen şu üç bölgeyi kapsamaktadır: Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi (TRA), Ortadoğu Anadolu Bölgesi (TRB) ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi (TRC). Bu üç bölge, Türkiye'nin toplam 81 ilinden 24'ünü kapsamaktadır. Türkiye'deki bölge, alt bölge ve illerin ayrıntılı listesi için bkz. "Turkey," Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/7773495/TR.pdf.

4 İller bazında kişi başı GSYİH verileri TÜİK tarafından 2001 yılından bu yana yayınlanmadığı için bu makalede belirtilen bölgeler ve iller bazında kişi başına düşen GSYİH değerleri resmi nüfus istatistikleri (TÜİK tarafından yayınlanan en güncel veriler 2014 yılına aittir) ve illere ait GSYİH rakamları kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır. Nüfus verileri için bkz. "Yıllara Göre İl Nüfusları," TÜİK, www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1590; il bazında GSYİH istatistikleri için bkz. "İl Bazında Gayrisafi Yurtiçi Hasıla," TÜİK, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2520.

5 Alberto Abadie ve Javier Gardeazabal, "Terrorism and the World Economy," *European Economic Review* 52 (2008): 1-27.

6 Bu rakam, 2016 mali yılına ait merkezi yönetim bütçesi üzerine yapılan meclis görüşmeleri esnasında Başbakan Yardımcısı Numan Kurtulmuş tarafından verilmiştir. Oturum tutanaklarının tamamı için bkz. "2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile 2014 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı Birinci Tur Görüşmeleri," TBMM web sayfası, 27 Şubat 2016, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=45067.

7 Fırat Bilgel ve Burhan Can Karahasan, "The Economic Costs of Separatist Terrorism in Turkey," *Journal of Conflict Resolution* 61, no. 2 (2017): 457-479.

8 Fırat Bilgel ve Burhan Can Karahasan, "Estimating the Economic Cost of Turkey's PKK Conflict," *London School of Economics European Politics and Policy Blog,* 26 Eylül 2016, http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/09/29/economic-cost-pkk-conflict-turkey.

Müstakil Sanayici ve İş Adamları Deneği (MÜSİAD) Genel Başkanı Nail Olpak, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki durumu "terör ve yatırımsızlık arasında kısır bir döngü" olarak değerlendirmektedir.[9] Hem kendi çıplak gerçekliğiyle, hem de dışarıdan algılandığı şekliyle potansiyel yatırımcılar açısından caydırıcı bir etken olan çatışma, ekonomik faaliyetleri çarpıcı biçimde sekteye uğratarak az gelişmişliğe, işsizliğe ve yoksulluğa yol açmakta, bireylerin dışlanmasına neden olmakta ve dolayısıyla da şiddetin daha ileri boyutlara tırmanabileceği bir ortama zemin hazırlamaktadır. Yoksulluk ile terör arasında doğrudan bir nedensellik ilişkisi olduğunu iddia etmek abartılı ve yanıltıcı olmakla birlikte, bu ikisi arasında bir korelasyonun varlığı çok açıktır.[10]

Yerel aktörler, sorunun niteliğiyle ilgili görüş birliği içindedir: Güvenlik meselesi nedeniyle ekonomik kalkınma gerçekleştirilememektedir. Bölgede yerleşik bir iş kadını durumu şu şekilde ifade etmektedir: "Uluslararası haritalarda güvenli olmayan bir bölge, kırmızı bölge olarak görülüyoruz. Bu da, doğal olarak, bir istikrar problemine neden oluyor. Kimsenin buraya gelmesini, burayı ziyaret etmesini bekleyemezsiniz. Kendi yerel yatırımcılarımız bile bölgeyi terk ettiler."[11] Yerel aktörler de göreli olarak barışın sağlandığı ve çatışmaların düşük düzeyde seyrettiği dönemlerde ekonomik faaliyetlerde gerçekten de bir canlanma görülmesinin mümkün olduğuna işaret etmektedirler. 2013-2015 yılları arasında Türk güvenlik güçleri ile PKK arasında çatışmaları kalıcı olarak sonlandırma yönündeki siyasi çabalarla desteklenen bir ateşkesin sağlandığı "çözüm sürecine" atıfta bulunan Diyarbakır'da yerleşik bir avukatın ifadeleri şu şekildedir: "Bu, bulunmaz bir fırsattı. Diyarbakır'a sunulan herhangi bir teşvik, herhangi bir paket olmamasına rağmen iş insanları Organize Sanayi Bölgesi'nden pay alabilmek için birbirleriyle yarışıyorlardı. Sağlanan hiçbir destek yoktu. Yine de, o tarihte açılan fabrikaların sayısı—ki Ticaret Odası'nın verilerinden kontrol ettim—hatırı sayılır düzeyde idi." 2015 Temmuz'unda sınır komşularımız Suriye ve Irak'taki durumun tam bir kaos sarmalına dönüşmesiyle birlikte yeniden ortaya çıkan terör saldırıları sonucunda ise ateşkes sona ermiştir.[12] "O fabrikaların yarısı 2015 Temmuz'undan sonra kapandı. Eğer durum bu şekilde devam ederse, bir iki yıl içinde hepsi kapanacaktır."[13]

Bu durumda sorulması gereken şudur: Bu kısır döngü nasıl kırılabilir? Makro düzeyde bir analize ve ayrıca, yerel paydaşlarla gerçekleştirilen kapsamlı görüşmeler ve yerinde çalıştaylar vasıtasıyla sahadan elde edilen verilere dayalı olarak yapılan bu çalışmada; söz konusu kısır döngünün devlet ile yerel aktörler ve kamu ile özel sektör arasında tesis edilecek işbirliği içerisinde planlanmış, rasyonel ve uygulanabilir programların ekonomik faaliyetleri canlandırarak daha verimli bir ekonomik ortamın oluşturulmasına ve güvenlik endişelerinin hafifletilmesine katkı sağlayabileceği, böylelikle de daha güçlü bir ekonomik iyileşme için uygun zeminin hazırlanabileceği—dolayısıyla, olumlu bir döngü oluşturulabileceği—öne sürülmektedir. Bahse konu programlarda sadece bölgesel GSYİH değerinde ya da kişi başına düşen ortalama gelirde rakamsal artış sağlama amacıyla hareket etmekten ziyade, kapsayıcı büyüme gerekleri dikkate alınmalıdır. Zira bu parametrelerin her ikisinde de, terör ve çatışma ortamını besleyen sosyoekonomik bozulmanın temel kaynağı olan eşitsizlikler dikkate alınmamaktadır.

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) tanımına göre kapsayıcı büyüme "milli gelir artışından kaynaklanan parasal ve parasal olmayan fayda ve fırsatların toplumun tüm kesimlerine dengeli bir şekilde dağıtıldığı bir ekonomik büyüme modelini" ifade etmektedir.[14] Bu yaklaşım, sadece hızlı büyümeye odaklanmak yerine, büyümeyi farklı kesimlerin geneline yayan geniş tabanlı bir yaklaşım çerçevesinde kalitenin artırıldığı, pazar ve kaynaklara erişimde fırsat eşitliği ve uygun bir mevzuat ortamı anlamında kapsayıcılığın sağlandığı bir bütün olarak değerlendirmektedir. Kapsayıcı büyümede, toplum içindeki belirli kesimleri kayıran bir gelir dağılımı yerine iş gücünün tamamı için verimli istihdam imkânları sağlanmasına öncelik verilmektedir. Kapsayıcı büyüme, sadece devlet tarafından finanse edilen sanayi politikalarına bel bağlamak yerine, büyümenin önünde engel teşkil

9 Sibel Atik ve Aram Ekin Duran,,"23 İlde Yatırım Akını," *Ekonomist,* 26 Mart 2017, 18.

10 Söz konusu korelasyonla ilgili teorik çalışma için bkz. J. Brian Atwood, "The Link Between Poverty and Violent Conflict," *New England Journal of Public Policy* 19, no. 1 (2003): 159-165.

11 Doğu ve Güneydoğu İş Kadınları Derneği (DOGÜNKAD) Başkanı Nevin İl ile 27 Ocak 2017 tarihinde Pınar Akpınar tarafından yapılan mülakat.

12 Çözüm süreci ve neden başarısız olduğuyla ilgili değerlendirmeler için, bkz. Galip Dalay, "The Kurdish Peace Process: From Dialogue to Negotiation?" *Al Jazeera Center for Studies,* 22 Nisan 2015, http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2015/4/22/201542212218935734Kurdish%20Peace%20Process.pdf; Michael M. Gunter, "The Kurdish Issue in Turkey: Back to Square One?" *Turkish Policy* 14, no. 4 (2016): 77-86; Cuma Çiçek ve Vahap Coşkun, "The Peace Process from Dolmabahçe to Present-Day: Understanding Failure and Finding New Paths," Peace Foundation, 1 Nisan 2016.

13 Diyarbakır Barosu Başkanı Avukat Ahmet Özmen ile 26 Ocak 2017 tarihinde Derya Berk tarafından yapılan mülakat.

14 "Inclusive Growth," OECD web sayfası, http://www.oecd.org/inclusive-growth.

eden kısıtlayıcı unsurların ortadan kaldırılmasına ve özel sektör yatırımcıları için eşit şartlar sağlanmasına yönelik politikalar ortaya koyulmasını gerektirir. Diğer bir ifadeyle, kapsayıcı büyüme sadece büyümenin miktarıyla ilgili değil, daha da önemlisi, büyümenin niteliğiyle ilgilidir.

Kapsayıcı büyüme, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da savaşın, terörün ve çatışmanın açtığı yaraların sarılmasına yarar sağlayabilir. Kapsayıcı büyümenin her soruna uygun tek bir çözüm halinde formüle edilmesi mümkün olmadığından, her ülke ve her bölge kendi durumuna ve koşullarına göre kendi modelini geliştirmek zorundadır. Bu makalenin amacı, ekonomik çıktı artışı anlamında bir büyümenin yanı sıra eşitlik ve katılım olanağı da sağlayan bir büyüme modelinin hayati bileşenleri olarak görülen bir dizi temel amacı tanımlayarak, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri için kapsayıcı büyüme sağlamaya yönelik bir yol haritası çizme çalışmalarına katkı sağlamaktır. Bu amaçlar dört başlık altında ele alınacaktır: i) Kurumsal kapasite inşası; ii) Sektörel gelişme; iii) Sınır ötesi ticaretin geliştirilmesi; ve iv) Suriyeli sığınmacıların entegrasyonu.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yaşanan sorunlar sadece ekonomi kökenli değildir. Ekonomik geri kalmışlık, sorunun sadece bir parçasıdır ve bu nedenle de, kapsayıcı büyüme, ihtiyaç duyulan çok boyutlu çözümün ancak bir parçası olabilir. Bununla beraber, bölge için ekonomik ilerleme, tek başına yeterli olmasa da, yaraların sarılmasına katkı sağlayacağı kuşku götürmeyen, hayati derecede önemli ve gerekli bir koşuldur.

KURUMSAL KAPASİTE İNŞASI

Kurumların kalitesi ekonomik büyüme açısından önemli bir konudur. Daron Acemoğlu ve James A. Robinson tarafından yapılan dikkat çekici analizler ve ampirik çalışmalarda gösterildiği üzere, büyümenin arkasındaki temel itici güç kültür, coğrafya ya da iklim gibi faktörler değil, bir ülkenin insan yapımı kurumlarıdır.[15] Kapsayıcı büyüme söz konusu olduğunda ise, güçlü bir büyüme sağlamanın yanı sıra bu büyümeden elde edilen faydaların daha iyi ve eşit bir şekilde dağıtılmasıyla ilgili güçlüklerin varlığında, kurumlar ve kabiliyetleri daha da büyük önem kazanmaktadır. Kapsayıcı büyümenin çok boyutlu doğasına dikkat çeken OECD'ye göre, hükümetler politika oluşturma; ileri düzeyde bir politika uyumu sağlama; politika etkilerini daha geniş bir bakış açısıyla değerlendirme; politikaları koordine etme; paydaş katılımı ve çeşitli mekanizmalar yoluyla dengeli bir katılımı destekleme; daha iyi bir politika uyumu sağlamak için çıktıları çeşitli yönetim kademeleriyle uyumlu hale getirme; toplumun kesimleri arasında erişimi, kullanımı ve duyarlılığı en üst düzeye çıkarmayı amaçlayan bir uygulama temin etme ve kapsayıcı bir politika uygulama süreci benimseme aşamalarının karmaşıklığıyla başa çıkabilecek kapasiteye sahip olmalıdır.[16] Diğer bir ifadeyle, kapsayıcı büyüme için kurumların sadece kabiliyetli olmaları değil, aynı zamanda kabiliyetlerinin kapsayıcılığa yönelik olması da gereklidir.

Zayıf yapısal kapasite ve kurumsallaşma eksikliği Türkiye'de devletin başlıca problemleridir. Genel bir reform ve yeniden yapılanma sürecinin hem Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da, hem de Türkiye'nin diğer bölgelerinde kapsayıcı büyüme sağlamaya yönelik çabalara katkı sağlayacağı açıktır. Bu bağlamda, Bülent Aras'ın ifadesiyle, "tasarlanacak yeni kurumsal yapının ideolojik devlet yaklaşımını terk ederek kamu yönetiminde işlevsel ve hizmet veren bir devlet anlayışını tesis etmeye yönelmesi sağlanmalıdır". Yeterli insan ve malzeme kaynaklarına sahip olan, kabiliyetlerini eğitim-öğretim yoluyla geliştiren, liyakata dayalı bir istihdam sistemi uygulayan, halkın görüşlerine başvuran ve hükümet ile bürokrasi arasında işler bir ilişki tesis eden bir kamu yönetimi bu anlamda temel şarttır.[17]

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da kapsayıcı büyüme için kurumsal yeteneklerin geliştirilmesine ve bürokratik etkinliğin artırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu, özellikle kalkınma programlarının ve teşvik paketlerinin etkili biçimde uygulanması açısından hayati önem arz etmektedir.

Hükümet tarafından açıklanan kalkınma planlarının gereği gibi uygulanamaması önemli bir sorundur. Diyarbakırlı bir iş kadınına göre "Kararlar almak ve bunları açıklamak yetmez. Bu kararların uygulanabilirliği de temin edilmelidir. Programların uygulanmasından sorumlu olanlar kamu ve yarı kamu kuruluşlarıdır. Kalkınma ve teşvik programlarını yönetmek, en az bu tür programları oluşturmak kadar önemlidir. Ancak, söz konusu programları etkin bir şekilde uygulayabilecek güçlü kurumsal yapılar maalesef mevcut değildir."[18] Bölgeye yönelik olarak uygulamaya koyulan kalkınma programlarına sıklıkla getirilen eleştirilerden biri de, bu programların popülist kaygılarla planlandığı ve bu nedenle sahadaki amaçlara ulaşma konusunda başarısız olduğu şeklindedir.

Daha kabiliyetli ve kapsayıcı kurumlar, söz konusu programların etkili bir biçimde hayata geçirilmesini ve istenen sonuçların elde edilmesini sağlayabilir. Aynı husus, teşvik programları için de geçerlidir. Hükümet bugüne kadar bölgeye yönelik toplam 140 milyar dolar tutarında ekonomik teşvik paketi açıklamıştır.[19] Başbakan Binali Yıldırım tarafından 4 Eylül 2016 tarihinde Diyarbakır'da açıklanan paket, son zamanlardaki terör saldırılarından ve Türk Silahlı Kuvvetleri ile PKK arasındaki silahlı çatışmalardan en fazla zarar gören yedi ilçenin yeniden inşa edilmesi için sağlanacak 10 milyar TL desteğin yanı sıra, 23 ilde beş ayrı "cazibe merkezi" kurulmasına yönelik bir teşvik programını kapsamaktadır. Bu programla, söz konusu cazibe merkezlerinde yılda 80 yeni fabrikanın finanse edilmesi ve 40.000 yeni iş olanağı sağlanması amaçlanmaktadır.[20]

15 Daron Acemoğlu ve James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (London: Profile Books, 2013).

16 "The Governance of Inclusive Growth," OECD https://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf.

17 Türkiye'de nasıl bir kamu yönetimi reformu yapılabileceğine dair görüşler için bkz. Bülent Aras, "15 Temmuz Sonrası Türkiye'de Devlet, Kurumlar ve Reform," İPM Politika Raporu (İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi, Mart 2017).

18 Doğu ve Güneydoğu İş Kadınları Derneği (DOGÜNKAD) Başkanı Nevin İl ile 27 Ocak 2017 tarihinde Pınar Akpınar tarafından yapılan mülakat.

19 Robert Olson, "The Reconstruction of the Southeast and Turkey's War in Syria," *LobeLog*, 9 Eylül, 2016, https://lobelog.com/the-reconstruction-of-the-southeast-and-turkeys-war-in-syria.

20 23 İle 4 Yılda 140 Milyar TL," Hürriyet, 5 Eylül, 2016, http://www.hurriyet.com.tr/23-ile-4-yilda-140-milyar-tl-40216152.

Bahse konu programlar bir dereceye kadar başarılı olmasına rağmen, gerek daha fazla kapsayıcılık sağlayarak, gerekse politikaların oluşturulması ve uygulanması aşamalarında yerel seslere daha çok kulak vererek etkinliğin artırılması için halen kat edilmesi gereken uzun bir yol mevcuttur. Önemli bir bölgesel iş adamları derneğinin temsilcisi, kalkınma planlarının ve teşvik politikalarının "bölgesel sivil toplum kuruluşlarının görüşleri ve yerel dinamikler dikkate alınarak" hazırlanması gerektiğini savunmaktadır.[21] Böylesine bir kapsayıcılık, öncelikle Vahap Coşkun'un ifadesiyle "merkezi hükümet ve yerel yönetim arasında bir koordinasyon tesis edilmesini" gerektirmektedir. Zira, hali hazırda hayli problemli olan ve sıklıkla kesintiye uğrayan ilişkiler, diğer her şeyi olduğu gibi ekonomiyi de olumsuz yönde etkilemektedir.[22] Eski Kalkınma Bakanı Cevdet Yılmaz'ın aşağıdaki ifadelerinden, politika yapıcıların da aynı fikirde olduğu görülmektedir:

> Burada yapmamız gereken; politikalarımızı şekillendirirken ve formüle ederken kapsayıcı olmak, tüm paydaşların şu veya bu şekilde sürece dahil olmalarını sağlamak, kendi katkılarını sunmalarına olanak tanımak ve politikaları uygularken geniş bir hedef kitleye ulaşmaktır... Tüm bunlar teoride kulağa hoş gelmekle birlikte, somut politikalara dönüştürülmeleri kapasite ve çaba gerektirmektedir.[23]

Belki de daha önemli olan ikinci bir husus ise, kapsayıcı politika oluşturma sürecinin hem kamu tarafının hem de yerel aktörlerin daha gelişmiş kurumsal yeteneklere sahip olmalarını gerektirmesidir.

Diğer taraftan, Bölgesel Kalkınma Ajansları, kalkınma projelerinin finanse edilmesi ve uygulanması bakımından hükümet ile yerel ekonomiler arasında köprü görevi gören başlıca kuruluşlar olarak öne çıkmaktadır. Bölgesel Kalkınma Ajansları 2006 yılında i) Bölgesel kalkınma stratejilerinin geliştirilmesi sürecini desteklemek; ii) Bölgesel kalkınma fonlarının dağılımını kolaylaştırmak; iii) Kırsal kalkınma ve yerel kalkınma faaliyetlerini desteklemek; iv) Devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları (STK'lar) arasında koordinasyon, uyum ve işbirliği sağlamak; v) Girişimciliği desteklemek ve geliştirmek; vi) Girişimcilerin yatırım işlemlerini kolaylaştırmak; vii) Potansiyeli değerlendirerek veri tabanları oluşturmak, viii) Yerli ve yabancı kaynakları çekebilmek amacıyla bölgenin sunduğu iş ve yatırım olanaklarının tanıtımını yapmak; ix) Yerel idarelerin planlama faaliyetlerine teknik destek sağlamak ve x) İzleme ve değerlendirme yapmak amaçları doğrultusunda kurulmuştur.[24] Bugün, Türkiye'de kurulu bulunan toplam 26 Bölgesel Kalkınma Ajansı'nın yedisi Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindedir.

Kendi başlarına birer yatırımcı değil, daha ziyade, birer kolaylaştırıcı konumunda olan ve hükümet ile yerel ekonomiler arasında köprü görevi gören Bölgesel Kalkınma Ajansları, hem Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da, hem de diğer bölgelerde kalkınma sürecinin önemli aktörlerindendir. 2008-2015 yılları arasında Bölgesel Kalkınma Ajansları aracılığıyla 14.000'den fazla projeye toplam 2,6 milyar TL kaynak aktarılmıştır. 2015 yılında Türkiye'de kurulu bulunan 26 Bölgesel Kalkınma Ajansı tarafından sağlanan proje finansmanı desteği toplamda 472 milyon TL düzeyine ulaşmış; bu rakamın yüzde 25,1'ine karşılık gelen 118,4 milyon TL'lik bölümü bölgede kurulu yedi Bölgesel Kalkınma Ajansı aracılığıyla Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki projelere aktarılmıştır.[25]

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının bölgedeki ekonomik kalkınmaya katkısı önemli boyutlardadır. Yerel aktörler de bu görüşte katılmaktadırlar. Diyarbakır'dan bir iş kadınının konuyla ilgili ifadeleri şu şekildedir: "Bence kalkınma ajansları bölgeye son derece ciddi katkı sağlıyorlar":

> ... başvuruda bulunan firmaların yaklaşık yüzde 70'ine destek sağlandı. Kalkınma ajansları özellikle firmaların kurumsallaşması, dış ticaret hacminin arttırılması, ekonomik alt yapının iyileştirilmesi ve kalkınma girişimlerinin yönlendirilmesi bakımından son derece önemli. Kalkınma ajansları korunmalı, desteklenmeli ve bütçeleri artırılmalıdır.[26]

21 İstanbul Politikalar Merkezi tarafından 3 Mart 2017 tarihinde Diyarbakır'da düzenlenen "15 Temmuz Sonrası Kapsayıcı Büyüme ve Siyasal Mutabakat" çalıştayına katılan bölgesel bir iş adamları derneği temsilcisi.

22 Dicle Üniversitesi'nde görev yapan akademisyen Vahap Coşkun ile Pınar Akpınar, Derya Berk ve Veli Aksoy tarafından 25 Ocak 2017 tarihinde yapılan mülakat.

23 Eski Kalkınma Bakanı Cevdet Yılmaz'ın İstanbul Politikalar Merkezi tarafından 3 Mart 2017 tarihinde Diyarbakır'da düzenlenen "15 Temmuz Sonrası Kapsayıcı Büyüme ve Siyasal Mutabakat" çalıştayında yaptığı konuşmadan alıntıdır.

24 Ahmet Yaman ve Murat Kara, "Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikasının Dönüşümü Sürecinde Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Çalışmaları: Son Durum ve Değerlendirmeler," *Bölgesel Kalkınma Ajansları* (İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi, 2010), 49-50.

25 "Kalkınma Ajansları 2015 Yılı Genel Faaliyet Raporu," T.C. Kalkınma Bakanlığı, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/Attachments/732/Kalkınma%20Ajansları%202015%20Yılı%20Genel%20Faaliyet%20Raporu.pdf.

26 Doğu ve Güneydoğu İş Kadınları Derneği (DOGÜNKAD) Başkanı Nevin İl ile 27 Ocak 2017 tarihinde Pınar Akpınar tarafından yapılan mülakat.

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kullanabilecekleri insan ve malzeme kaynaklarının artırılması ve yeteneklerinin geliştirilmesinin önemli ekonomik faydalar sağlayacağı, özellikle kamu yönetimi ve yerel aktörler arasındaki diyaloğun sürdürülmesi ve güçlendirilmesi açısından son derece olumlu sonuçlar yaratacağı açıktır.

Kurumsal kapasite inşası, bu diyaloğun yerel tarafında asli aktörler olarak yer alan ve iş çevrelerini temsil eden sivil toplum örgütlerinin üstlendikleri rolü verimli bir şekilde yerine getirmelerinde hayati önem taşımaktadır. Bu kuruluşlar, sanayi ve ticaret odaları gibi zorunlu üyelik gerektirenler ile iş adamları ve iş kadınları dernekleri gibi üyeliği isteğe bağlı olanlar da dahil olmak üzere, "çaba göstermekle birlikte, sınırlı yetkileri nedeniyle rollerini layıkıyla yerine getirememektedirler."[27] Söz konusu örgütler çoğu zaman personel, maddi imkânlar ve kaynaklar bakımından yetersiz kalmaktadır. Zorunlu üyelik gerektiren örgütler, bu engellerin yanı sıra, devlete ve özel sektöre karşı eşit mesafelerini koruma durumunda olmanın getirdiği yükü de taşımaktadırlar. Yerel bir Sanayi ve Ticaret Odası'nın üst düzey bir yetkilisi, görüşlerini şöyle dile getirmektedir: "İşletmeler bizim devleti temsil ettiğimizi düşünüyor, resmi merciler ise özel sektörün çıkarlarını koruduğumuz için bize karşı tereddütle yaklaşıyor. Hiç kimseyi memnun edemiyoruz, hiç kimse bizden hoşlanmıyor, tam anlamıyla arafta kalmış durumdayız."[28] Bu örgütlerde kurumsal kapasite inşası, örgütlerin kaynaklara, eğitim olanaklarına ve personele yönelik eğitim programlarına erişimlerini arttırarak ve belki de yetki sınırlarını genişleterek sağlanabilir.

Kurumsal kapasite inşası yoluyla daha geniş bir kapsayıcılığa ulaşmak, sadece kalkınma planlarının ve teşvik paketlerinin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin sorunlarla sınırlı kalmayıp, kalkınma paradigmasını bütünüyle ilgilendiren kamu-özel sektör dengesi meselesiyle bağlantılıdır. Öyleyse, devlet ve özel sektör Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da kapsayıcı büyüme sağlanmasına yönelik çabalarda hangi rolleri üstlenmelidir?

Eski Kalkınma Bakanı Cevdet Yılmaz'a göre "bölgesel kalkınma sadece kamu yatırımlarıyla sağlanamaz; bu şekilde iş ve aş imkânı yaratamayız, ihracatı artıramayız... İhtiyaç duyduğumuz şey, özel sektör için avantajlı koşullar sunan bir ortamın sağlanması ve kamu yatırımlarının özel yatırımlarla birlikte bir bütün olarak sürdürülmesidir."[29] Yerel aktörler de özel sektöre sağlanan desteğin önemli olduğu, ancak kamu sektörü önderliğinde devletin "sadece teşvik edici değil, aynı zamanda bizzat sahada bir uygulayıcı" rolü oynadığı bir ortam oluşturulmadığı müddetçe bölgede ekonomik kalınmanın sağlanamayacağı konusunda hemfikirdirler.[30] Bu bakış açısına göre, nihai amaç olan kapsayıcı büyümenin çok boyutlu doğası nedeniyle kamu liderliğine ihtiyaç duyulmaktadır.

> Bir yerde bir kamu yatırımı yapıldığı zaman, mesela, büyük bir işletme açıldığında, oraya alt yapı götürmeniz gerekir. O bölgeye malzeme göndermeye ihtiyaç duyacağınız için ulaştırma hatları inşa etmeniz gerekir. Nitelikli personel eğitmek için eğitim kurumlarına ihtiyaç duyarsınız. Veya, yeni faaliyete geçen işletmelere danışmanlık yapacak güçlü bir hizmet sektörüne ihtiyaç duyarsınız. Dolayısıyla, bu yöndeki çalışmaları desteklersiniz. Bu zincirleme bir süreçtir.[31]

İki tarafın bu ilişkideki ağırlıkları ne olursa olsun, kamu-özel ortaklığı kapsayıcı büyüme için elzemdir ve verimli bir ilişkinin tesis edilmesi ancak her iki tarafın kurumsal kapasitesinin artırılmasıyla mümkündür.

27 a.g.e.

28 Altay Atlı, "Business Associations and Foreign Policy: Revisiting State-Business Relations in Turkey," Boğaziçi Üniversitesi (2013), yayınlanmamış doktora tezi.

29 Eski Kalkınma Bakanı Cevdet Yılmaz'ın İstanbul Politikalar Merkezi tarafından 3 Mart 2017 tarihinde Diyarbakır'da düzenlenen "15 Temmuz Sonrası Kapsayıcı Büyüme ve Siyasal Mutabakat" çalıştayında yaptığı konuşmadan alıntıdır.

30 Diyarbakırlı bir akademisyen ile 26 Ocak 2017 tarihinde Derya Berk tarafından yapılan mülakat.

31 a.g.e.

SEKTÖREL GELİŞME

Genellikle ucuz ve düşük vasıflı iş gücü kaynağı olarak görülen Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da gerek kalkınma ve teşvik programları, gerekse endüstriyel kümelenme çalışmaları, bölgenin rekabet üstünlüğü olarak nitelendirilebilecek olan bu gerçek temelinde geliştirilmektedir. Örneğin, yukarıda bahsi geçen ve 2016 yılının Eylül ayında açıklanan teşvik paketinde tekstil, gıda, hayvancılık ve madencilik başta olmak üzere emek yoğun ve kaynak yoğun sektörlere öncelik verilmiştir.[32] Bölgede ekonomik kalkınmaya ilişkin kümelenme analizlerinin Şanlıurfa'da organik tarım, Diyarbakır'da mermer sanayi ve Adıyaman'da hazır giyim sektörü için yapılmış olması ikinci bir örnek olarak gösterilebilir.[33]

İş gücü başta olmak üzere girdilerde düşük maliyetlerin getirdiği avantajlardan faydalanmak, endüstriyel kapasitenin geliştirilmesi, istihdam yaratılması ve ekonomik büyüme sağlanması bakımından akılcı bir tercih olacaktır. Ancak, kapsayıcı büyüme bütün bunların yanı sıra verimli iş imkânlarına erişimde eşitlik, farklı sosyoekonomik düzeylere ve becerilere sahip bireylerin iş gücüne dahil edilmesi ve ekonomide katma değer yaratılması esaslarına da dayalıdır. Bu nedenle de, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde ekonomik kalkınma için, sektörel gelişme kapsamında tekstil, madencilik ve tarım gibi geleneksel, düşük vasıflı, emek yoğun sektörlerde büyümenin yanı sıra, hizmet sektörleri gibi diğer alanlarda da kapasite inşasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Kapsayıcılığın birincil amaç olduğu düşünüldüğünde, bölgenin geleneksel, emek yoğun sektörlerindeki gelişmenin iş imkânlarına ve kaynaklara erişimde eşitlik sağlanması suretiyle yerel nüfusun daha büyük bir kesiminin iş gücüne katılımını temin etme hedefiyle bir arada yürütülmesi gerekmektedir. Öte yandan, kalkınma hedeflerinde verimliliğin ve katma değerin arttırılması amaçları gözetilmelidir.

Halihazırda uygulanmakta olan kalkınma planlarında ve teşvik paketlerinde öncelik tanınan tekstil, madencilik ve tarım gibi sektörlerde vasıfsız elemanlara yönelik mesleki eğitim programları uygulanarak mevcut iş gücü havuzu genişletilebilir. Teşvikler kapsamında sadece büyük ölçekli yatırımların hedeflenmesi yerine daha küçük ölçekli girişimlere ve hatta bireysel girişimcilere—özellikle de kadınlara—kredi imkânı sağlanmasıyla küçük ölçekli üretim birimlerinin önü açılarak imalat sanayi canlandırılabilir. 100 kişiye istihdam sağlayacak bir fabrikanın güvenlik kaygısı veya başka nedenlerle bölgeye yatırım yapmaktan imtina etmesi halinde, her biri kendi küçük ölçekli üretim tesislerinde dört işçi çalıştıracak olan 20 kişiye sağlanacak mikro kredilerle aynı istihdam ve üretim etkisinin yanı sıra çok daha yüksek düzeyde bir sosyal fayda elde edilecektir.

Ayrıca, geleneksel sektörlerden daha yüksek beceri gerektiren alanlara doğru kademeli bir geçişe de ihtiyaç duyulmaktadır. Eğitim-öğretim yoluyla genel beceri düzeyinin yükseltilmesi mümkündür, ancak, bireylerin kendilerine kazandırılacak becerilere uygun sektörlerde istihdam edilmesi gerekecektir. Bireylerin becerilerine uygun istihdam olanakları yaratılmadan sadece eğitime tabi tutulmaları büyümeye katkı sağlamayacak; hatta, ülkenin daha gelişmiş diğer bölgelerine göç etmelerine yol açacağı için büyüme üzerinde olumsuz bir etki yaratacaktır. Hedef, yerel eğitim ve yerel istihdam sağlamak olmalıdır. Daha yüksek katma değerli, daha az emek yoğun, daha fazla sermaye ve teknoloji odaklı yeni sektörlerin geliştirilmesi sadece bölgenin ekonomik çıktısına getireceği artış açısından değil, aynı zamanda diğer sektörlerin de faydalanabileceği bir katma değer yaratması ve yarı vasıflı ve yüksek vasıflı iş gücünün bölgede kalmasını sağlaması bakımından da son derece önemlidir. Yerel bir STK'nın temsilcisi, bölgede eksik olan şeyin tam olarak bu olduğu görüşündedir:

> Gelişmiş ülkelerin büyüme modellerine baktığınızda, öncelikle tarımdan sanayiye, ardından da sanayiden hizmet sektörlerine geçiş yapılmış olduğunu görürsünüz. Diyarbakır'a bakıldığında ise doğrudan tarımdan hizmetlere sıçrama yapmış bir kent görülür. Mevcut endüstriyel yapılanma yetersiz ve gerçek anlamda bir kalkınma sağlamadan oldukça uzaktır. Bu durum, uygulanabilir kalkınma planları ve orta-uzun vadeli planlarla değiştirilebilir. Yüksek katma değerli üretim bu anlamda son derece önemlidir, buna teknolojiyi de ilave edebilirim, ancak, teknoloji sadece bizim değil, tüm ülkenin geri kalmış olduğu bir alan. Ar-Ge kavramının henüz tam oturmamış olduğu bir ekonomik yapılanmadan bahsediyoruz.[34]

Böylesine bir endüstriyel gelişim sağlamak, devlet ve yerel aktörler arasında kurulacak yakın bir işbirliği çerçevesinde teşvik paketlerini ve beceri kazandırmaya yönelik eğitim programlarını bir araya getiren doğru

32 Sibel Atik ve Aram Ekin Duran, "23 İlde Yatırım Akını," *Ekonomist,* 26 Mart 2017, 17.

33 "Clustering in Turkey," SME Networking Process, 26 Mayıs 2013, http://www.smenetworking.gov.tr/detay.cfm?MID=95.

34 İstanbul Politikalar Merkezi tarafından 3 Mart 2017 tarihinde Diyarbakır'da düzenlenen "15 Temmuz Sonrası Kapsayıcı Büyüme ve Siyasal Mutabakat" çalıştayına katılan bölgesel bir STK temsilcisi.

politikalar ile mümkün olabilir. Güvenlik meselesi halen Türkiye'nin diğer bölgelerinden veya diğer ülkelerden gelen yatırımcıları kaçıran bir sorundur. Bu aktörlerin bölgeye gelerek yatırım yapmalarını beklemek yerine, kamu kaynaklarının, yerel girişimciliğin, yerel eğitimin—örneğin, bölgede kurulu üniversiteler—ve yerel iş gücünün etkin bir şekilde kullanılması suretiyle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da endüstriyel anlamda bir sıçrama yapılmasını sağlayacak bir model izlenebilir.

Bu kapsamda gelişim sağlanabilecek diğer bir alan hizmet sektörü olabilir. Yukarıda belirtildiği üzere, Diyarbakır ekonomisinde tarımdan hizmetlere doğrudan bir geçiş yaşanmıştır. Ancak gerek Diyarbakır'da, gerekse Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinin genelinde hizmet sektörüne ulaştırma, perakende ve toptan ticaret gibi katma değeri düşük hizmetler hakimdir. Hizmet sektöründe bu yönde bir gelişim, beceri kazandırmaya yönelik eğitimler ve teknolojik yükseltmeler biçimdeki kapasite iyileştirmeleri yapılmasını, yeni istihdam olanaklarının yaratılmasını ve yoksulluğun azaltılmasını destekleyerek bölgede kapsayıcı büyüme arayışlarına önemli katkılar sağlayacaktır.

Hizmet sektöründe sektörel gelişme sağlamak için halihazırda bölgede hakim geleneksel, düşük katma değerli hizmetlerden orta profilli, diğer bir ifadeyle, nispeten daha yüksek beceri gerektirmekle birlikte yüksek düzeyde eğitim gerektirmeyen hizmet sektörlerine doğru bir geçiş hedeflenmesi önerilir. Bilgi teknolojileri (BT) sektörünün belirli alanları ve turizm bu çerçevede değerlendirilebilir.

Ekonomisine hakim olan geniş ölçekli tarım sektörü ve hizmet sektörüyle ekonomik anlamda Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleriyle benzerlikler sergileyen Hindistan örneğinden hareketle, nispeten daha düşük düzeyde beceri gerektiren BT alt alanları bölge için uygun bir hedef olabilir. Örneğin çağrı merkezleri gibi hizmetler, yeterli finansman olanakları, kamu-özel ortaklıkları ve uygun eğitim programlarıyla desteklenmek kaydıyla, bölgede kapsayıcı büyümenin gelişimine katkı sağlayabilir. Türkiye'nin en büyük GSM hizmet sağlayıcılarından biri tarafından 2005 yılında Erzurum'da kurulan çağrı merkezi bu anlamda güzel bir başlangıçtır. Söz konusu çağrı merkezi diğer dış yatırımcıları bölgeden kaçıran güvenlik kaygılarına rağmen halen faal durumdadır ve diğer girişimciler için örnek alınacak bir model olabilir.

Turizm sektörü, Doğu ve Güneydoğu Anadolu için ciddi potansiyel arz eden büyük bir sektördür. Ancak bu sektör iki güçlü ve zıt yönlü etken arasında kalmaktadır. Bir tarafta bölgenin sahip olduğu tarihi ve kültürel değerler turizm anlamında önemli avantajlar sağlamakta, spor turizmi, inanç turizmi, gastronomi turizmi ve kültür turizminin yanı sıra kış sporları ve doğa sporları da dahil olmak üzere çeşitli turizm türleri için ciddi bir potansiyel sunmaktadır. Diğer tarafta ise, doğası itibarıyla güvenlik kaygılarından en doğrudan ve en hızlı etkilenen sektör turizm sektörüdür. Yazar ve yerel siyasetçi Bayram Bozyel'e göre güvenlik kaygıları nedeniyle turizm tamamen durma noktasına gelmiştir:

> Van'da güzel oteller var ama tamamen boşlar. Bir otel açılıyor, iki yıl sonra kapandığını görüyorsunuz. Bu bölgenin zengin tarihi ve kültürel kaynaklarının yoğun olarak bulunduğu iller Van, Diyarbakır ve Mardin. Tüm dünya buralara geliyor. Örneğin Van'a Ermeniler de geliyor, İranlılar da geliyor. Normal şartlarda hafta sonu tatillerini geçirmek için Van'a gelen İranlılar, çatışma olduğu zaman gelmiyorlar. Mardin-Midyat hattı tüm dinler için ortak bir güzergâh olmasına rağmen çatışmalar nedeniyle kimsenin giremediği bir yer.[35]

Turizm, çatışma ve istikrarsızlık ortamlarına karşı hassasiyeti çok yüksek bir sektör olmasına rağmen yarı vasıflı iş gücüne istihdam sağlaması ve konaklama, inşaat, perakende ticaret, ulaştırma, gıda, vb. sektörler gibi diğer hizmet ve ürün sektörlerini desteklemesi bakımından bölgede kapsayıcı büyüme için önemli bir itici güç olabilir. Son yıllarda kış sporları ve doğa sporlarında belirli bir ilerleme kaydedilmiştir. Erzurum'un 2011 Dünya Üniversiteler Kış Oyunları'na ve 2017 Avrupa Gençlik Olimpik Kış Festivali'ne ev sahipliği yapması, uygun koşulların sağlanması ve doğru politikalar izlenmesi halinde bölge turizminin uluslararası standartlara yükseltilebileceğini göstermektedir. Bölgenin binlerce yıllık tarihiyle bağlantılı olan turizm kolları başta olmak üzere, turizmin diğer alanları da benzer şekilde geliştirilebilir. Burada sağlanacak sosyal faydalar olduğu da unutulmamalıdır. Zümrüt İmamoğlu, Kars örneğine atıfta bulunarak bölgenin turizm potansiyelini daha üst noktalara taşımak için tarihin korunmasının ve asırlar boyu bu topraklar üzerinde yaşamış olan tüm toplulukları kucaklayıcı bir yaklaşım benimsenmesinin gerektiğine işaret etmektedir.[36]

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da turizmin gelişmesine engel teşkil eden en önemli unsurlardan biri Türkiye ile komşusu olduğu Ortadoğu ülkeleri arasındaki sınır kapılarının kapalı olmasıdır. Bu durum, dış ticaretin geliştirilmesi bakımından da bir engeldir.

---

35 Hakpar (Hak ve Özgürlükler Partisi) genel başkan yardımcısı ve yazar Bayram Bozyel ile 26 Ocak 2017 tarihinde Derya Berk tarafından yapılan mülakat.

36 Zümrüt İmamoğlu, "Kapalı Sınırın Bölge Üzerindeki Sosyoekonomik Etkileri," *Mühürlü Kapı: Türkiye-Ermenistan Sınırının Geleceği*, editör: A. Yılmaz (İstanbul: Hrant Dink Vakfı, 2016), 209.

SINIR ÖTESİ TİCARETİN GELİŞTİRİLMESİ

Kapsayıcı büyüme sağlamak için ekonominin tüm aktörlerine pazara erişimde eşit ve etkin olanaklar sunulmalıdır. Coğrafi yakınlık, ekonomik tamamlayıcılık, kültürel bağlar ve akrabalık bağları dikkate alındığında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki üreticiler ve tüketiciler için doğal ticaret pazarları, Türkiye'nin orta ve batı kesimlerinden ziyade komşu olduğu ülkelerdir. Sorun ise bölgenin üretim kapasitesi artmasına rağmen, bulunduğumuz coğrafyada hızla kötüleşen jeopolitik ortam nedeniyle üretilen malları sınır ötesi nihai pazarlara ulaştırma olanaklarının giderek daha da kısıtlanmasından kaynaklanmaktadır.[37] Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinden komşu ülkelere erişim sağlanan sınır kapılarının hemen tamamı ya kapalı ya da son derece yetersizdir. Suriye ve Irak sınırları üzerinden ticaret yapmak bu ülkelerde devam etmekte olan savaş ve terör faaliyetleri nedeniyle neredeyse imkânsızdır. İran'ın sunduğu alternatif güzergâh maliyetleri yükseltmekte ve siyasi istikrarsızlıklardan etkilenebilmektedir. Ermenistan sınırı yine siyasi nedenlerle kapalıdır. Bu durum, sınırın Türkiye tarafındaki her ölçekteki üretici ve tüccar için büyük bir sorun teşkil etmektedir:

> Sınırlarımızda bu kadar huzursuzluk varken ticaret hacmi nasıl artabilir? Ermenistan da dahil olmak üzere en kısa zamanda sınırlarımızda barış sağlanmalıdır. Ticaretin dili, dini, inancı veya kimliği yoktur. Ticaret hacminin artması için sınırlar açılmalıdır. Bölgesel refah ancak bu yolla desteklenebilir.[38]

Tüm bunlara ek olarak, normal şartlarda açık olan sınır kapılarının da bölgedeki terör eylemleri nedeniyle geçici olarak kapatılma durumu ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Türkiye ile Irak arasında geçiş sağlayan ve kara yoluyla yapılan ihracatın yüzde 40'tan fazlasının gerçekleştirildiği Habur sınır kapısının sınırın Türk tarafındaki güvenlik sorunları nedeniyle zaman zaman kapatılması bölgesel ekonomiye ağır bir zarar vermiştir. Türkiye – Irak Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TISİAD), Habur sınır kapısının son olarak 2015 yılı sonunda kapatılmasının bölgede toplam 300 milyon dolar kayba sebep olduğunu bildirmektedir.[39]

Mevcut güvenlik tehditlerine ek olarak, petrol gelirleri sayesinde nispeten gelişmiş bir ekonomiye sahip olan Kuzey Irak Kürdistan Bölgesel Yönetimi (KRG) ile bölge arasında karşılıklı yarar sağlayacak ekonomik ilişkiler kurulamamasının diğer bir nedeni de sınır kapılarının kapatılmasıdır. Bölgede yerleşik bir araştırmacı, Diyarbakır ile Kuzey Irak Kürdistan Bölgesel Yönetimi'nin başkenti Erbil arasında ekonomik ilişkiler kurulamadığı görüşündedir. Kuzey Irak Kürdistan Bölgesel Yönetimi, Gaziantep, Kayseri ve hatta İstanbul ile çalışmayı tercih etmekteyken, eskiden Erbil'den direkt uçuş imkânı bulunan Diyarbakır'a ulaşmak için öncelikle İstanbul'a uçma gerekliliği gibi lojistik sorunlarla karşılaşılmaktadır. "Bölgenin finansal ve kültürel kapasitesi," Kuzey Irak Kürdistan Bölgesel Yönetimi ile işbirliği açısından yetersiz kalmaktadır. "Yerinde bir perspektif ve Ankara'nın desteğiyle bu fırsatı daha iyi kullanabilir, gelişmekte olan bu pazardan pay alabilirdik. Bunu yapamadık. Ama bu hiçbir zaman yapamayacağımız anlamına gelmez."[40]

Benzer şekilde, Ermenistan sınırının kapalı olması da ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Türkiye'nin Kars ve Iğdır illeri Ermenistan'la sınır komşusudur. Ardahan ve Ağrı illeri ise sınırın sadece bir kaç kilometre uzağında yer almaktadır. Türkiye'nin en az gelişmiş yerleri arasında olan bu illerin ülkenin başlıca kent merkezlerine oldukça uzak olmalarının yanı sıra, sınır ötesi ticaret yapamamaları da ekonomik kalkınmanın önünde büyük engel teşkil etmektedir.[41]

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da kapsayıcı büyüme için tüm aktörlere daha iyi ticaret olanakları sağlanmalıdır. Bölge üreticileri için temel pazarlar sınır ötesi pazarlardır. Ancak sınırların kapalı olması ve sınır kapılarıyla ilgili diğer sorunlar nedeniyle ticaret yapmak neredeyse imkânsız ya da daha iyimser bir ifadeyle çok zor ve maliyetlidir. Yerel bir iş kadınına göre "komşu ülkeler ile sıfır sorun esasına dayalı yapıcı, istikrarlı ve barışçıl politikalara dönüş yeni umutlar getirebilir

37 Altay Atlı, "Geopolitics Takes Heavy Toll on Turkish Exports," *Asia Times,* 6 Ocak 2016, http://www.atimes.com/article/geopolitics-taking-a-severe-toll-on-turkish-exports.

38 Doğu ve Güneydoğu İş Kadınları Derneği (DOGÜNKAD) Başkanı Nevin İl ile 27 Ocak 2017 tarihinde Pınar Akpınar tarafından yapılan mülakat.

39 "Habur Kapandı, 300 Milyon Dolar Zararımız Oldu," *Dünya,* 24 Aralık 2015, http://www.dunya.com/ekonomi/039habur-kapandi-300-milyon-dolar-kaybimiz-oldu039-haberi-302506.

40 Diyarbakırlı bir akademisyen ile 26 Ocak 2017 tarihinde Derya Berk tarafından yapılan mülakat.

41 Altay Atlı, "Open Borders and Trade as Doors to Turkish-Armenian Reconciliation," *Asia Times,* 29 Nisan 2015, http://www.atimes.com/article/open-borders-and-trade-as-doors-to-turkish-armenian-reconciliation.

ve yeni ufuklar açabilir."[42] Siyasi çabaların bu anlamda katkı sağlayacağından şüphe yoktur, ancak Ortadoğu'daki durum dikkate alındığında, bu ancak uzun vadeli bir vizyonla mümkün olabilir. Kısa vadede ise, Türkiye ile Suriye arasındaki "ihracat karşılığı ithalat" programı gibi her iki tarafın aktörlerinin ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak alınan tedbirler faydalı olabilir. Bu program kapsamında Hatay ilinde yerleşik Türk üreticilerin gıda ve tekstil ürünleri gibi temel ihtiyaçları Suriye'ye ihraç ederek karşılığında Suriye'de üretilen ürünleri ithal etmelerine izin verilmektedir[43]. Suriye ile ticaret örneği özelinde, ülkelerindeki savaştan kaçarak Türkiye'ye göç eden Suriyeli girişimciler diğer bir ticaret kanalı oluşturmaktadır.

42 İstanbul Politikalar Merkezi tarafından 3 Mart 2017 tarihinde Diyarbakır'da düzenlenen "15 Temmuz Sonrası Kapsayıcı Büyüme ve Siyasal Mutabakat" çalıştayına katılan bir hesap uzmanı.

43 "Suriye ile İhracat Başladı," *Milliyet*, 14 Temmuz 2016, http://www.milliyet.com.tr/suriye-ile-ihracat-basladi-ekonomi-2278050.

SURİYELİ SIĞINMACILAR

13 Nisan 2017 tarihi itibarıyla, Türkiye'de geçici koruma statüsü altında resmi olarak kayıtlı Suriyeli sayısı 2.978.995'e ulaşmıştır. Bu rakam, Türkiye'nin toplam nüfusunun yüzde 3,73'üne tekabül etmektedir.[44] Türkiye'ye gelen Suriyelilerin önemli bir bölümü İstanbul'da yaşamakla birlikte, en fazla sayıda mülteciye ev sahipliği yapan iller Doğu ve Güneydoğu Anadolu illeridir. Nitekim, İstanbul'dan daha fazla Suriyeliye ev sahipliği yapan Şanlıurfa'da yaşayan 420.530 Suriyeli, ilin toplam nüfusunun yüzde 21,7'sini oluşturmaktadır. Hatay'da yaşayan 384.406 Suriyeli il nüfusunun yüzde 24,7'sine, Gaziantep'te yaşayan 329.646 Suriyeli ise il nüfusunun yüzde 16,7'sine tekabül etmektedir. Öte yandan, Suriye ile sınır komşusu olan daha küçük illerimizden Kilis bugün nüfusunun neredeyse yüzde 95,4'ünü oluşturan 124.742 mülteciye ev sahipliği yapmaktadır.

Suriyeli sığınmacılar geçici koruma statüsü altında kayıtlı olmalarına rağmen, önce barınma, ürün ve hizmet ihtiyaçları nedeniyle yerel üretim üzerinde talep yönlü olumlu bir etki yaratmak suretiyle, daha sonra da girişimci kimlikleriyle çoktan yerel ekonominin ayrılmaz bir parçası haline geldikleri söylenebilir. 2016 yılı içerisinde Türkiye'de toplam 4.523 yabancı sermayeli özel şirket kurulmuştur. Bu şirketlerden 1.764'ü Suriye sermayeli, 298'i İran sermayeli, 286'sı ise Irak sermayelidir. Söz konusu şirketler kanalıyla Türkiye'ye giren toplam 459,1 milyon TL tutarındaki yabancı sermayenin 236,9 milyon TL'lik bölümü, diğer bir ifadeyle yüzde 43,2'si Suriye sermayesidir.[45]

Timur Kaymaz ve Omar Kadkoy tarafından da belirtildiği gibi, Türkiye'ye gelen Suriyeli girişimciler beraberlerinde sadece sermayelerini getirmekle kalmayıp, aynı zamanda ilişki ağlarını da ülkeye taşıyarak Türkiye'nin Suriye'ye gerçekleştirdiği ihracatın istikrara kavuşturulmasında önemli bir rol üstlenmişlerdir.[46] 2016 yılında Türkiye'nin Suriye'ye yönelik ihracatı 1,32 milyon dolar ile son iki yılın altında, ancak yine de 2012 yılındaki 498.000 dolar seviyesinin oldukça üzerindedir.

Gerek bugün, gerekse öngörülebilir gelecek için Türkiye'yi evleri olarak gören 3 milyon Suriyeli mülteci tüketici ve girişimci kimliklerinin yanı sıra, beden işçisinden beyin cerrahına çeşitli beceri düzeylerine sahip bir iş gücü de sağlamaktadır. Ağırlıklı olarak Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yaşayan Suriyelilerin birer birey olarak bu bölgelerde yerel ekonomiye tam olarak entegre edilmeleri, kayıtlı olarak çalıştırılmaları ve sahip oldukları becerileri Türkiye'de ihtiyaç duydukları yeni becerilerle (Türkçe bilmek gibi) tamamlamalarının sağlanması son derece önemlidir. Toplam Suriyeli sığınmacıların sayısında devam eden artış, ülkeye gelen mültecilerin beraberlerinde getirdikleri talep, sermaye ve beceriler ve yerel ekonominin ihtiyaçları dikkate alındığında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da kapsayıcı büyüme ancak Suriyeli sığınmacıların sürece dahil edilmeleri halinde mümkün olabilecektir.

44 Suriyeli sığınmacılarla ilgili tüm rakamlar İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nden doğrudan elde edilen veya "Geçici Koruma" başlığı altında yer alan bilgiler kullanılarak hesaplanan verilerdir, http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik.

45 "Kurulan / Kapanan Şirket İstatistikleri," Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), https://www.tobb.org.tr/BilgiErisimMudurlugu/Sayfalar/KurulanKapananSirketistatistikleri.php.

46 Timur Kaymaz ve Omar Kadkoy, "Syrians in Turkey – The Economics of Integration," *Al Sharq Forum Expert Brief* (Eylül 2016), http://www.sharqforum.org/download/3263.

SONUÇ

Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri, Türkiye'nin diğer bölgelerine kıyasla ekonomik olarak geri kalmış olmalarına rağmen, insan kaynakları ve doğal kaynaklar bakımından önemli bir ekonomik potansiyele sahiptir. Bölgede, çatışma ve ekonomik geri kalmışlık arasında bir kısır döngü yaşanmaktadır, ancak, kapsayıcı büyümeye odaklı politikalarla söz konusu kısır döngü kırılabilir ve bölgede ilerleme kaydedilebilir. Bu döngüyü sonlandırmak için sunulan politika önerileri özetle şöyledir:

- Kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanması sürecinin paydaşları olan özel ve kamu sektörü kurumlarının kurumsal kapasiteleri artırılmalıdır. Kamu sektörü tarafında, bölgesel kalkınma ajanslarına özellikle önem verilmelidir. Özel sektör tarafında, iş dünyasını temsil eden kuruluşların kapasitesi geliştirilmelidir.
- Kamu-özel sektör arasındaki diyalog resmi ve kurumsallaşmış bir çerçevede güçlendirilmeli, kalkınma ve teşvik planlarının hazırlanmasında yerel bilgi akışının ve yerel dinamiklerin dikkate alınması sağlanmalıdır.
- Düşük katma değerli, emek yoğun sektörlerde daha fazla istihdam olanağı yaratılmalıdır. Aynı zamanda, daha yüksek katma değerli, daha az emek yoğun ve daha fazla sermaye ve teknoloji odaklı yeni sektörlere doğru kademeli bir geçiş sağlanmalıdır.
- Bilgi teknolojileri sektörünün belirli alanları ve turizm gibi orta düzeyde beceri gerektiren hizmet sektörlerine yatırım yapılmalıdır.
- "Ticaret devleti Türkiye" nosyonuna dönülerek komşu ülkelere yönelik ekonomik amaçlı bir dış politika paradigması benimsenmeli, sınır kapıları açık ve faal tutulmalıdır. Sınır ötesi ticaretin artırılmasına yönelik yeni mekanizmalar geliştirilmelidir.
- Hem bölgede, hem de ülkenin diğer yerlerindeki kapsayıcı büyümenin Suriyeli sığınmacıları içermesi temin edilmelidir. Suriyeliler hem birer tüketici, hem birer girişimci ve hem de çeşitli düzeyde bilgi ve beceri sahibi bireylerden oluşan bir iş gücü havuzu olarak bölgesel ekonomiye entegre edilmelidir.

Kapsayıcı büyüme, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da savaşın, terörün ve çatışmanın açtığı yaraların sarılmasına yarar sağlayabilir. Bu bölgelerde yaşanan sorunlar sadece ekonomik nitelikli sorunlar değildir. Ekonomik geri kalmışlık, sorunun sadece bir parçasıdır ve bu nedenle de, kapsayıcı büyüme, ihtiyaç duyulan çok boyutlu çözümün ancak bir parçası olabilir. Bununla beraber, bölge için ekonomik ilerleme, tek başına yeterli olmasa da, yaraların sarılmasına katkı sağlayacağı kuşku götürmeyen, hayati derecede önemli ve gerekli bir koşuldur.

İSTANBUL POLİTİKALAR MERKEZİ
SABANCI ÜNİVERSİTESİ KAMPUSU
ISTANBUL POLICY CENTER
AT SABANCI UNIVERSITY

ISBN: 978-605-9178-96-9

İstanbul Politikalar Merkezi
Bankalar Caddesi No: 2 Minerva Han
34420 Karaköy, İstanbul TÜRKİYE

+90 212 292 49 39
+90 212 292 49 57
@ ipc@sabanciuniv.edu
w ipc.sabanciuniv.edu