

HELSİNKİ YURTTAŞLAR DERNEĞİ
BÖLGESEL İDARE VE YEREL DEMOKRASİ PROJESİ
GÜNEYDOĞU ANADOLU (TRC2 ve TRC3) AYAĞI

BÖLGESEL KALKINMA ANLAYIŞI BAĞLAMINDA TURİZM ODAKLI
EKONOMİK BÜYÜME MODELİNE DAİR BİR DEĞERLENDİRME:
DIYARBAKIR DİCLE VADİSİ PROJESİ ÖRNEĞİ

SONUÇ RAPORU
(1 Temmuz 2015)

1. GİRİŞ

Bu çalışma, Helsinki Yurttaşlar Derneği tarafından yürütülen *Bölgesel İdare ve Yerel Demokrasi Projesi*'nin yedi ayağından biridir. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum süreci bağlamında 2002 yılında uygulamaya konan istatistiki bölge sınıflandırmasında TRC2 (Diyarbakır ve Şanlıurfa) ve TRC3 (Batman, Mardin, Şırnak ve Siirt) olarak adlandırılan bölgeleri kapsamaktadır. İki ayrı bölgesel kalkınma ajansının yetki alanına giren bu iller,¹ demografik ve sosyo-ekonomik özellikleri itibariyle kendi içlerinde derin farklılıklar gösterse de, bütünsel bir değerlendirmeyi mümkün kılacak güncel ve tarihsel ortaklıklara sahiptir.

Çalışma boyunca üç aşamalı bir süreç izlendi. İlk olarak, ele alınan bölgelerin bütününe dair genel bir değerlendirme yapmak amacıyla istatistiki veri tabanları, ilgili bakanlıkların ve kalkınma ajanslarının plan ve analiz raporları, belediyelerin stratejik planları, sanayi ve ticaret odalarının raporları ve de akademik çalışmalar incelendi. Bu genel değerlendirme süreci, her iki bölgenin de uzun yıllardır tecrübe etmekte olduğu az gelişmişlik, göç ve yoksulluk sorunlarının yakın zamanlı yeni dinamiklerle eklemlenerek sürmekte olduğunu ortaya koydu. Bu aşamanın bir diğer hedefi ise bu türden uzun erimli sorunlara kamu idaresinin ne türden bir yanıt verdiğini anlamaya çalışmaktır. Bu bağlamda 2000'li yıllarda benimsenen sürdürülebilir bölgesel kalkınma anlayışı çerçevesinde bölgedeki kent merkezlerinin, özellikle de Diyarbakır'ın merkezi kamu idaresi tarafından ne şekilde konumlandırıldığı sorusuna yanıt arandı.

İkinci aşama ise Diyarbakır'da kamu idarecileri, belediye yönetici ve uzmanları, meslek odaları temsilcileri ve şehir plancısı ya da mimar gibi ilgili uzman çevrelerden kişilerle yapılan yüz yüze görüşmeleri ve yerel basın taramasını içeriyordu. Bu aşama, en genel ifadesiyle, uzun erimli kalkınma planlarında bölgesel cazibe merkezi olması hedeflenen Diyarbakır'ın sosyo-ekonomik ve mekânsal yapısına dair geliştirilen öneri, plan ve projeleri anlamayı hedefliyordu. Bu hedef doğrultusunda Dicle Vadisi Projesi bir örnek olay olarak derinlemesine incelendi.

Çalışmanın üçüncü aşamasında ise Diyarbakır ve Mardin'de düzenlenen çalıştaylarla araştırma sürecinde ortaya konan temel sorun alanları ve kamu idaresi tarafından bu sorunlara yanıt olarak geliştirilen politika önerileri tartışmaya açıldı. Kamu görevlilerinin, belediye yöneticilerinin, üniversite mensuplarının, sivil toplum kurumları ve meslek odalarının temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilen bu çalıştayların ilkinde Diyarbakır'da yerel belediyelerle merkezi kamu kurumları arasında bir ihtilaf konusu haline gelen *Dicle Vadisi Projesi* ele alındı. İkincisinde ise Mardin'in tarihi kent merkezinin bütünüyle dönüşümünü tetikleyen *Sürdürülebilir Turizm Stratejisi* tartışma konusu edildi. Ölçek itibariyle söz konusu

¹TRC2 bölgesinde Karacadağ Kalkınma Ajansı, TRC3 bölgesinde ise Dicle Kalkınma Ajansı sorumludur.

kentlerin sakinlerinin gündelik hayatlarını doğrudan etkileyecek olan bu türden girişimlerin katılımcı bir tartışma sürecinin konusu olmadığı, bu çalıştayların en net sonuçlarından biriydi. Merkezi kamu idaresi kurumlarından temsilcilerin katılım konusundaki isteksizlikleri, bu türden projelerin tasarlanma ve uygulanma aşamalarında ortaya çıkan merkezîyetçiliğin bir yansıması olarak kabul edilebilir.

2. TRC 2 ve TRC 3 ALT BÖLGELERİNE GENEL BAKIŞ

Raporun bu bölümü, kamu kurumları tarafından üretilmiş olan kimi temel istatistikî göstergeleri derleyerek ele alınan iki bölgenin (TRC 2 ve TRC3 bölgeleri) sosyo-ekonomik, demografik ve mekânsal özelliklerini resmetmeyi hedeflemektedir. Bu amaç doğrultusunda ilgili kalkınma ajanslarının plan raporlarından, Türkiye İstatistik Kurumu verilerinden, Kalkınma Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın dokümanlarından faydalanılmıştır.² Bu ilk aşama incelemenin neticesinde ortaya çıkan ilk tespit, her iki bölgenin de uzun yıllardır tecrübe ettikleri az gelişmişlik sorunlarının, kimi göstergelerde görece ve kısmi iyileşmelere rağmen, devam etmekte olduğudur. Kalkınma Bakanlığı'nın 2010 verileri ışığında hazırladığı *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*'na (SEGE) göre, 26 Düzey-2 bölgesi arasında TRC2 bölgesi 23. sırada, TRC3 bölgesi ise 24. sıradadır.³ Aşağıdaki tablo ise TRC2 ve TRC3 bölgelerindeki illerin sıralamalarında 2003 ve 2008 yılları arasında kısmi bir gerileme olduğunu gösterir.

Tablo 1. TRC2 ve TRC3 İllerinin SEGE Sıralaması, 2003 ve 2008

Düzey-3 Bölgeler	Sıralama		Sıralama Değişimi (2003-2008)
	2003	2008	
Diyarbakır	63	67	-4
Şanlıurfa	68	73	-5
Batman	70	70	-
Mardin	72	74	-2
Siirt	73	77	-4
Şırnak	78	78	-

2001 verileri itibariyle TRC2 bölgesinin Gayri Safi Yurtiçi Hasılası ülke toplamının yüzde 2,2'sini oluşturmakta ve bölge 26 Düzey-2 bölgesi arasında 16. sırada yer almaktadır. 2008'de hesaplanan GSKD verileri açısından ise TRC2 bölgesi ülke içinde 17. sıradadır. 2008 yılı için kişi başına düşen GSKD rakamlarına bakıldığında bölge illerinin 3.724 dolar ile ülke ortalamasının (9.384 dolar) hayli gerisinde kalarak, 23. sıraya yerleştiği görülür.

Her ne kadar Şanlıurfa ve Diyarbakır arasında önemli bir farklılık gözlemlense de, bir bütün olarak TRC2 bölgesinin ekonomik yapısında halen tarım sektörünün ağırlık sahibi olduğunu

² Özellikle bkz. Karacadağ Kalkınma Ajansı, *Kalkınma Stratejisi Dokümanı*, Tarihsiz; Dicle Kalkınma Ajansı, *TRC3 Bölge Planı (2011-2013)*, 2011; Dicle Kalkınma Ajansı, *Mevcut Durum Analizi*, 2011; Karacadağ Kalkınma Ajansı, *Mevcut Durum Analizi (2014-2023)*, 2013; Dicle Kalkınma Ajansı, *Bölgesel Gelişme Planı (2014-2023)*, 2013; Kalkınma Bakanlığı, *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023, Taslak)*, 2013; Karacadağ Kalkınma Ajansı, *TRC2 Bölge Planı (2014-2023)*, 2015.

³ Kalkınma Bakanlığı, *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, 2013, s. 74. Aynı göstergeler iller düzeyinde incelendiğinde ise sıralamanın şu şekilde devam ettiği görülür: Diyarbakır (67), Batman (70), Şanlıurfa (73), Mardin (74), Siirt (77), Şırnak (78).

söylemek mümkündür. Kentsel alanlarda, özellikle Diyarbakır'da, hizmetler sektörünün ağırlığı gözlenmektedir. Her iki ilde de sanayi gelişkin değildir. GSKD'nin sektörel dağılımına baktığımızda hizmetler sektörünün yüzde 61,9'la ilk sırada yer aldığını (Türkiye için yüzde 64,3), tarım sektörünün yüzde 21,5'lik payla onu izlediğini (Türkiye için yüzde 8,5) ve sanayinin yüzde 16,6 ile (Türkiye için yüzde 27,2) son sırada geldiğini görürüz.

Tablo 2. TRC2 Bölgesinde Sektörlerin GSKD İçindeki Payı, 2008

	TRC2	Türkiye
Tarım	21,5	8,5
Sanayi	16,6	27,2
Hizmetler	61,9	64,3

Dış ticaret verilerini genel olarak değerlendirdiğimizde Şanlıurfa'nın dış ticaret dengesinin negatif, Diyarbakır'ın ise pozitif değer aldığını görürüz. Bölgenin ihracatı 2002-2012 arasında tam 22 kat artmış ve 2012 yılı için 309,1 milyon dolara yükselmiştir. Ancak 2010 yılından itibaren düşüş göstermeye başlamıştır. Düşüşün esas sebebi Suriye ile olan ticaretin hacim kaybetmesidir ve esas odağı Şanlıurfa'dır. Zira Suriye ile 2007 yılında imzalanan serbest ticaret anlaşmasından sonra Şanlıurfa'nın bu ülkeye olan ihracatı 6 yılda tam 157 kat artmış, ancak yaptırımlar neticesinde ilin Suriye'ye olan ihracatı 2010'da 72 milyon dolar seviyesindeyken 2012'de 3,5 milyon dolara gerilemiştir.

TRC2 bölgesine kamu yatırımları açısından baktığımızda yakın geçmişte görece bir artış yaşandığını, ancak bölgeye yapılan özel sektör teşviklerinin büyük ölçüde verimsiz yatırımlara kaydığını görürüz. Bölgede özel sektör yatırımlarının tarihsel olarak sınırlı olduğu dikkate alınırsa kamu yatırımlarının önemi daha da anlaşılır olur. Özellikle 2009 yılından itibaren TRC2 bölgesine yapılan yatırımların Türkiye'de gerçekleşen kamu yatırımlarına oranında artış yaşandığı görülmektedir (2012 itibarıyla bu oran 3,25'dir). İlk on il arasında Diyarbakır dördüncü, Şanlıurfa yedinci sıradadır. 2012 itibarıyla bu bölgedeki kamu yatırımlarından en büyük payı tarım, ardından madencilik ve eğitim sektörleri almaktadır. 2012 yılında yasalaşan ve bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmayı amaçlayan yeni bir teşvik sistemine göre TRC2 bölgesi, sistemden en fazla faydalandırılacak olan 6. bölgeye dâhil edilmiştir. Bunun öncesinde, yani 2007-2012 arasında yatırım teşvik belgesi sayısı, sabit yatırım tutarları ve bunlarla sağlanan istihdam miktarları incelendiğinde, bölgede toplam yatırım tutarlarının ve istihdam oranlarının belge sayısına oranla küçük kaldığı görülür. Bir başka deyişle, bölgedeki yatırımlar daha çok küçük ölçekli, sabit yatırım tutarı sınırlı olan ve istihdam yaratma kapasitesi düşük işletmelere yönelmiştir. 2012 verilerinde görece bir iyileşme görülse de halen Türkiye ortalamasının gerisinde kalmıştır. Bölgede yatırım teşviklerinden en çok yararlanan sektörlerin 2012 itibarıyla imalat, hizmetler ve madencilik sektörleri olduğu görülür.

2001 verileriyle TRC3 bölgesinin Gayri Safi Yurtiçi Hasılası ülke toplamının yüzde 1,2'sini oluşturmakta ve bölge 26 Düzey-2 arasında 22. sırada yer almaktadır. 2008'de hesaplanan GSKD verileri açısından bölge ülke içinde yine 22. sıradadır. GSKD'nin sektörel dağılımına baktığımızda 2008 itibarıyla hizmetler sektörünün yüzde 55,8'le ilk sırada yer aldığını (Türkiye için yüzde 64,3), sanayinin yüzde 31,2 ile (Türkiye için yüzde 27,2) ikinci sırada geldiğini ve tarım sektörünün yüzde 13'lük payla (Türkiye için yüzde 8,5) son sırada geldiğini görürüz. Sanayinin dikkat çekici yüksekliği Batman'ın enerji alanındaki özel konumundan kaynaklanır.

Tablo 3. TRC3 Bölgesinde Sektörlerin GSKD İçindeki Payı, 2008

	TRC3	Türkiye
Tarım	13	8,5
Sanayi	31,2	27,2
Hizmetler	55,8	64,3

Kadim İpek Yolu üzerinde yer alan TRC3 bölgesi, tarihsel-coğrafi konumundan ötürü, 2002 sonrası güncel durumda da dış ticaret açısından kayda değer bir gelişme seyri izlemiştir. 2002-2012 yılları arası dönem tüm dünyada dış ticaret hacminin dramatik bir artış gösterdiği dönem oldu. Türkiye de bu artıştan doğrudan etkilenen ekonomilerden biridir. Bu bağlamda TRC3 bölgesi 2008-2009 küresel krizinin yarattığı global ölçekli daralmalara, Suriye'deki iç savaşın neden olduğu bölgesel sarsıntılara rağmen, dış ticaret hacmindeki artıştan (özellikle Irak'la yapılan ihracat bakımından) en dolaysız biçimde faydalanan bölgelerden biri olmuştur. Özellikle Mersin-Habur aksı üzerindeki konumları nedeniyle Mardin ve Şırnak illeri, Irak'a yapılan ihracat içindeki rolleriyle öne çıkmaktadır. Bölgenin bir bütün olarak dış ticaret hacmi artsa da esas gelişmenin bu iki ilde olduğu, dolayısıyla dış ticaret ilişkileri açısından bölge illeri arasında ikili bir yapı (bir yanda Mardin-Şırnak, diğer yanda Batman-Siirt) olduğu söylenebilir. Bölgenin 2002 yılındaki 45,5 milyon dolarlık ihracat değeri yıllık ortalama yüzde 53 büyüyerek 2012 yılında 2,06 milyar dolara varmıştır. Aynı dönemde bölgedeki ihracatçı firma sayısı 125'ten 498'e çıkmıştır. 2012 yılında bölgeden yapılan ihracatın yüzde 50'si Şırnak'tan, yüzde 46'sı Mardin'den, geri kalanı ise Batman ve Siirt'ten yapılmaktadır. İhracatta Irak'ın bu mutlak payına karşılık ithalatta daha çeşitli bir görünüm söz konusudur. Çin'den nihai tüketim malzemeleri, Rusya'dan kömür ve Kazakistan'dan hububat alımları, ithalat yapısını belirlemektedir. İthalatta da 2002-2012 yılları arasında belirgin bir artış olsa da ihracattaki eşine az rastlanır dramatik artışla kıyaslanamayacak düzeydedir.

TRC3 bölgesine kamu yatırımları açısından baktığımızda ise kamu yatırımlarının eğitim ya da sağlık hizmetlerine değil esasen güvenlik önlemlerine yönelik olduğunu görürüz. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nın (TEPAV) 2010'da yayınladığı bir araştırma, TRC3 bölgesinin kamu harcamalarından aldığı payın niteliği konusunda aydınlatıcı veriler sunmaktadır. 2006-2009 arasını kapsayan araştırmaya göre, kişi başına düşen merkezi ve yerel yönetim harcamaları, TRC3 gibi geri kalmış bir bölgenin temel dinamiklerinin yönünü değiştirecek nitelikte değildir. Düşük rekabet endeksine sahip olan bölge illerine teker teker bakıldığında, bu dönem zarfında kişi başına reel kamu yatırımlarının dört ilde de düşük seviyede gerçekleştiği görülür. Bu illerdeki kamu harcamalarının kompozisyonuna bakıldığında yine çarpıcı bir gerçekle karşılaşırız. Bu dört il, ama özellikle Siirt ve Şırnak, kamu harcamaları içinde savunma ve kamu hizmeti düzeni harcamalarının en yüksek paya sahip olduğu illerdir. Bu gruptaki hizmetler, bölgedeki kamu harcamalarının yüzde 30'u tutarındadır. Eğitim ve sağlık hizmetlerini de kapsayan sosyal nitelikli hizmetler kalemi ise ancak bundan sonra gelmektedir. Savunma ve kamu düzeni harcamaları alanında Şırnak ve Siirt sırasıyla tüm ülkede 4 ve 6. sırada iken, aynı iller sosyal nitelikli harcamalar alanında 64 ve 52. sırada yer alırlar. Mardin ise bu alanda onların da gerisinde kalarak 76. sırada yer alır. Enerji hariç programlanmış kişi başı reel fiyatlarla kamu yatırımlarının yıllara göre dağılımında bu dört il açısından 2000 yılından bu yana bir iyileşme olsa da, bu henüz geçmişin derin eşitsizliklerini giderecek düzeyde değildir.

2.a. Demografi, İşgücü ve Sosyal Yardım Verileri

Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2012 yılı verilerine göre TRC2 bölgesi, 3.354.242 kişilik nüfusuyla ulusal nüfus içinde yüzde 4,4'lük paya sahiptir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre 23. sırada yer alan bölge, kalabalık bir nüfusa sahiptir ve bu iki ilin bölge içindeki konumlarından ötürü nüfus hızla artmaya devam etmektedir. Bu nüfus artışının gerisinde hem yüksek doğurganlık oranları hem de bölgenin aldığı göç vardır. Hem Şanlıurfa'da hem de Diyarbakır'da kimi ilçelerde nüfus artış hızı negatif düzeylerde seyrederken kent merkezlerinde nüfus artış hızı fazladır, bir başka deyişle bu iki ilde kırsal alanlardan ve ilçelerden kent merkezlerine bir göç yaşanmaktadır. Diğer yandan 2010 yılı verileriyle Şanlıurfa merkezde yaşanan nüfus artışının Diyarbakır merkeze göre çok daha keskin olduğu söylenebilir. Yine de Diyarbakır'ın yüzde 76,3'lük kent nüfusuna karşı, Şanlıurfa yüzde 55,5'lik kent nüfusuyla hâlâ ulusal ortalamanın (2010 verilerine göre yüzde 76,3) hayli altındadır.

1990'dan bugüne yapılan bir kıyaslama Diyarbakır'daki kırsal nüfusun Şanlıurfa'ya göre çok daha hızlı biçimde çözüldüğünü ortaya koymaktadır. Özellikle 1990'ların ilk yarısında Olağanüstü Hal Bölgesi illerinin kırsal alanlarında uygulanan köy boşaltma ve tahliye politikaları, peşi sıra ortaya çıkan zorunlu göç olgusu, Diyarbakır'da kent merkezine olağan seyrin ötesinde bir nüfus akınına neden olmuştur. Diğer yandan GAP kapsamında faaliyete geçen tarımsal altyapı çalışmalarının Şanlıurfa'daki tarımsal kesimi muhafaza ettiği söylenebilir. Nüfus bağımlılık oranları açısından, yani 14 yaş altı ve 65 yaş üstü çalışmayan nüfusun geriye kalan çalışabilir nüfus üzerindeki ağırlığı açısından bakıldığında bölgenin yine Türkiye ortalaması üzerinde bir seyir izlediği görülmektedir. Burada bağımlılığın esas kaynağı genç nüfus bağımlılığıdır, ki bu da esasen bölgede hayli yüksek olan doğum oranları ile yakından ilgilidir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, TRC2 bölgesinde ekonomik yapıda halen tarım ve hayvancılığın görece ağırlığı söz konusudur. Bu durum bilhassa Şanlıurfa için geçerlidir. Kent merkezlerinde ise gözlenen hızlı nüfus artışının hizmetler kesiminde karşılığını bulduğu söylenebilir. Bu da özellikle Diyarbakır için geçerli bir durumdur. Her iki ilin ekonomik yapısında sanayi kesiminin son derece sınırlı bir payı vardır.

TRC2 bölgesinin genel istihdam değerlerine bakıldığında işgücü ve istihdama katılımın düşük olduğu, işsizlik oranlarının ise yüksek olduğu görülmektedir. Yıllar içerisinde sınırlı gelişmeler yaşansa da, bu durum bölgenin hem açık hem de gizli işsizlik sorunuyla boğuştuğunu göstermektedir. TÜİK'in verilerine göre 2012 yılında işgücüne katılım (28,8) ve istihdam (26,8) oranları Türkiye ortalamalarının sırasıyla 21,2 ve 18,6 puan gerisindedir. Bu da bölgeyi her iki kriter açısından tüm Düzey-2 bölgeleri arasında son sıraya yerleştirmektedir.

Buna karşılık işsizlik oranı, yine resmi verilere göre, 2012 yılında Türkiye çapında yüzde 9,2 iken, bölgede 6,9'dur. İşsizlik oranları 2011 yılından itibaren ülke ortalamasının altına inmiştir. Bu veriler, Şanlıurfa ve Diyarbakır'ın, ülke genelinde olduğu gibi, yakın çevresi içerisinde de istihdam alanında en geri seviyelerde olduğunu gösterir. Bölgenin nüfus yapısıyla istihdam yapısı arasında muazzam bir makas olduğu açıktır. Üstelik bölge ekonomisinde tarım sektörünün görece yüksek payı düşünüldüğünde, kentsel alanlardaki işsizlik rakamlarının çok daha dramatik boyutlarda olduğu söylenebilir. Kayıt dışı istihdam oranları açısından ise son yıllardaki görece iyileşmeye rağmen, bölge 2012 yılı itibarıyla, yüzde 63,3'lük oranla tüm Düzey-2 bölgeleri arasında üçüncü sırada yer almaktadır.

İstihdamın sektörel yapısına baktığımızda 2004-2012 yılları arasında tarımın payının azaldığı, sanayi payının arttığı, hizmetlerin payının ise dalgalı bir seyir izlediği gözlenir. Bölgedeki istihdam yapısını Türkiye ile kıyasladığımızda 2012 itibarıyla tarım kesimindeki istihdamın

ülke ortalamasının üstünde, sanayi ve hizmetler kesiminde ise altında olduğunu görürüz. Bölge içindeki illeri birbirleriyle kıyasladığımızda ise Şanlıurfa'da tarım kesiminin, Diyarbakır'da ise hizmetler kesiminin istihdam yapısında belirgin biçimde öne çıktığı görülür.

Tablo 4. TRC2 Bölgesi İllerinde İstihdamın Sektörel Dağılımı, 2012

	TRC2	Diyarbakır	Şanlıurfa	Türkiye
Tarım	30,1	23,6	47,6	24,6
Sanayi	23,7	25,2	14,5	26
Hizmetler	46,2	51,3	37,8	49,4

Eğitim durumuna göre işgücü yapısına ve istihdam edilenlerin işteki durumlarına baktığımızda ise karşımıza pek de parlak olmayan bir tablo çıkar. İşgücünün yüzde 63'ü, istihdamın yüzde 61'i ve işsizlerin yüzde 73'ü lise altı eğitimlilerden oluşmaktadır. Bölgede tarım sektöründe ücretli, maaşlı ve yevmiyeli çalışanlar Türkiye ortalamasının üzerindedir, ücretsiz çalışan aile işçileri ise altındadır. Bir başka deyişle, tarihsel olarak da bilindiği üzere, bölgede tarım işçiliği oranları daha yüksektir. Tarım dışı alanlarda ise Türkiye'deki genel durumu izleyen bir tablo görürüz. TÜİK'in 2009 yılı verilerinde bölgede işgücüne dâhil olmayan 1.187.000 kişinin işgücüne dâhil olmama nedenleri incelendiğinde ülke geneline kıyasla iki çarpıcı gerçeğin ortaya çıktığı görülür. Birincisi, iş bulma ümidi olmadığını belirtenlerin toplam içindeki payı yüzde 10'la ülke ortalamasının (yüzde 3) hayli üzerindedir, ikincisi emeklilik nedeniyle işgücüne dâhil olmayanların oranı (yüzde 3) ülke ortalamasının (yüzde 13) bir hayli altındadır. Bu sonucunun gerisinde hiç şüphesiz bölgedeki formel istihdam alanlarının, dolayısıyla emekli sayılarının düşüklüğü vardır. İstihdama katılmama nedenleri arasında birinci sırada, Türkiye genelinde olduğu gibi, ev işleri meşgul olma gerekçesi gösterilmiştir; bu grubu hiç şüphesiz, işgücüne katılım oranları tüm ülkede son derece düşük olan kadınlar oluşturmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın 2004 yılında yaptığı İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması'na göre,⁴ Türkiye'deki toplam 872 ilçe içerisinde Diyarbakır merkez ilçesi 70, Şanlıurfa merkez ilçe ise 146. sıradadır. İlçe merkezlerinin önemli bir kısmı ise son sıralarda yer almaktadır. Şanlıurfa ilinde Harran, Diyarbakır'da ise Eğil, Hazro, Dicle, Çınar, Hani, Kulp ve Kocaköy ilçeleri bu anlamda öne çıkan ilçelerdir. Kısacası, Şanlıurfa ve Diyarbakır sosyo-gelişmişlik düzeyi bakımından, bölgelerarası eşitsizliğin, dolayısıyla yoksulluğun en ağır biçimde gözlemlendiği şehirlerin başında gelmektedir. Her iki kentte yoksulluğun çeşitli görünümünün anlaşılması için en uygun veri, Diyarbakır, Şanlıurfa ve Gaziantep belediyeleri tarafından hayata geçirilen Ekonomik ve Sosyal Entegrasyon Sorunlarının Çözümü için Teknik Destek Projesi (EKOSEP) kapsamında 2009 yılında gerçekleştirilen kapsamlı saha çalışmasının sonuçlarından elde edilebilir.⁵ Örneklem yöntemiyle yapılan anketlere göre, kira hariç hane harcaması kişi başına bölündüğünde günlük 1 dolardan aزیyla geçinmek durumunda olan hanelerin oranı Şanlıurfa'da yaklaşık yüzde 11, Diyarbakır'da yüzde 7,5'tir. İlkinde toplam nüfusun yüzde 77'si, ikincisinde ise yüzde 80'i günlük 4,3 doların altında bir gelire yaşamaktadır. TÜİK verilerine göre gelir adaletsizliği bakımından bölge illeri Türkiye genelindekine paralel bir seyir izlemektedir. Buna göre en yüksek gelire sahip yüzde 20'lik dilimdekiler gelirin yüzde 47'sini, ikinci en yüksek dilime sahip kesim ise gelirin yüzde 21'ini almaktadır. Kısacası, ülke içinde bölgeler

⁴Devlet Planlama Teşkilatı, *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması (SEGE) Araştırması*, 2004.

⁵İnan Keser, *Diyarbakır: Saha Araştırması Raporu*, yayımlanmamış rapor, 2009.

arasında bir gelir eşitsizliği olduğu gibi, TRC2 bölgesi içinde de benzer bir eşitsizlik durumu söz konusudur. 2012 yılı verilerine göre Şanlıurfa'da şartlı eğitim, sağlık ve gebelik yardımlarından yararlananların oranı yüzde 2,76'dır. Bu oran Diyarbakır'ın Sur ilçesinde yüzde 15, Bağlar ilçesinde yüzde 12, Yenişehir ilçesinde yüzde 11 ve Kayapınar ilçesinde yüzde 6 civarındadır. Şanlıurfa'da Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı yardımlarından yararlanan nüfusun oranı yüzde 3'tür. Bu oran Diyarbakır merkez ilçelerinde çok daha yüksektir. Bölgede hiçbir geliri olmadan sadece yardımlarla geçinen hanelerin varlığı bilinen bir gerçektir.

2012 yılı verilerine göre TRC3 bölgesi toplamda 2.085.092 kişilik nüfusuyla Türkiye içinde yüzde 2,7'lik paya sahiptir. Nüfus büyüklüğü bakımından 26 alt bölge içinde 18. sırada yer alır. 2007-2010 arası ortalama nüfus artış hızlarına bakıldığında bölge nüfusunun Türkiye ortalamasının altında bir hızla arttığı görülmektedir. Bölgede kent nüfusu yüzde 63'lük payla Türkiye ortalamasının gerisindedir. Hem nüfus artış hızı hem de şehirleşme hızı bakımından, TRC3 bölgesi Güneydoğu Anadolu bölgesindeki diğer bölgelerden farklı bir seyir izlemektedir. Bu coğrafyada köy nüfusu artan tek bölge TRC3 bölgesidir. 2023 yılına dönük olarak yapılan tahminler bölgedeki şehirleşme oranının Türkiye ortalamasının bir hayli gerisinde seyretmeye devam edeceğini göstermektedir.

Bölge illeri, ülke ortalamasının hayli üzerinde doğurganlık hızlarına sahiptir. Bu durum doğal olarak nüfus yapısına da yansımakta ve 14 yaş altı nüfusu yüzde 41'lik oranla Türkiye ortalamasının hayli üzerine çıkarmaktadır. Diğer yandan 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfusa oranı ülke ortalamasının altındadır. Bu durum ortalama yaşam beklentisinin düşük olduğunu göstermektedir. Çalışacak durumda olmayan genç ve yaşlı nüfusun çalışabilir durumdaki nüfusa bağımlılık oranlarına bakıldığında yine ülke ortalamasının üzerinden bir seyir izlediği görülecektir; bağımlı nüfusun asıl kaynağı ise hiç kuşkusuz yüksek doğum oranlarıdır.

Bölgenin genelinde hane halkı büyüklükleri hayli fazladır. 2010 verileri itibariyle bölge içindeki en düşük hane halkı büyüklüğü Mardin'dedir (6,72), ardından sırasıyla Batman, Şırnak ve Siirt (6,99) gelir. Daha detaylı bir inceleme yapıldığında ise Şırnak merkez ilçede hane halkı büyüklüğünün 7,99'a çıktığı görülebilir. Bölge dışarıya göç veren bir bölgedir. 2008-2010 döneminde Batman ili dışında bölgedeki tüm iller göç vermekte ve Mardin sahip olduğu oranlarla bölge içinde başı çekmektedir. Bölgeden gerçekleşen göç hareketlerinin istikameti esas olarak İstanbul, Diyarbakır, Adana, İzmir ve Mersin'dir. Yine Batman'ın görelî sanayi üstünlüğü nedeniyle bölgeden göç aldığı görülmektedir.

TRC3 bölgesi illeri işgücüne katılım oranları anlamında 2008'den bu yana mütevazı bir artış gösterse de halen tüm ülke içerisinde en geri sıralarda yer almaktadır. 2012 verilerine göre, Türkiye'de işgücüne katılım oranı yüzde 50 iken, bölge genelinde bu oran yüzde 35'tir. Mardin, Batman ve Şırnak bu ortalamaların üzerinde yer alırken, Siirt altında yer almaktadır. İstihdam oranına bakıldığında ise TRC3 bölgesi bir bütün olarak yüzde 27,5'lik oranla ülke ortalamasının (yüzde 45,4) hayli gerisinde yer almış ve tüm Düzey-2 bölgeleri arasında en son sıralarda kalmıştır. İstihdama katılım oranları, hâlihazırda son derece düşük olan GAP ve Türkiye ortalamalarına kıyasla dahi düşüktür. TRC3 bölgesinde işsizlik oranları 2008-2010 yılları arasında düşüş göstermiştir. Ancak 2012 verilerine göre yüzde 21,3 olan işsizlik oranı, GAP (12,4) ve Türkiye (9,2) ortalamalarının üzerindedir. Kentsel alanda işsizlik oranlarını veren tarım dışı işsizlik oranları izlendiğinde ise bu bölgedeki işsizliğin yine ülke ve GAP bölgesi ortalamalarının bir hayli üzerinde olduğu görülür.

İstihdam yapısına cinsiyet kriterleri üzerinden baktığımızda bölgenin, görelî gelişmelere rağmen, gelişmiş ülke ekonomilerine göre hayli düşük olan Türkiye ortalamasından dahi geride bir seyir izlediği görülür. İşgücüne katılım oranları bakımından kadınların katılımı

2008-2012 yılları arasında artış gösterse de halen yüzde 7,5'lik payla yüzde 29,5 olan Türkiye ortalamasının altındadır. İstihdam oranlarında da benzer bir seyir gözlenir. Kadınların istihdama katılımı oranları TRC3 ve Türkiye için sırasıyla yüzde 6,1 ve 26,3'tür. Bu veriler bölgeyi, tüm Düzey-2 bölgeleri arasında son sıraya yerleştirir. İşsizlik oranları arasındaki farkı cinsiyet eşitliği açısından incelediğimizde, yukarıda belirttiğimiz gibi, 2012 yılı itibarıyla tüm Türkiye'de işsizlik oranı yüzde 9,2 iken TRC3 bölgesinde 21,3 olduğunu, erkekler arasındaki işsizlik 21,7 iken, kadınlarda 18,3 olduğunu görürüz. 2012 itibarıyla bölge, işsizliğin en yüksek düzeyde olduğu bölgedir. Bölgede kadınların istihdam ve işsizlik oranları esasen tarım sektöründeki ücretsiz aile işçisi konumlarınınca belirlenmektedir ve bu sektördeki dalgalanmalardan doğrudan etkilenmektedir.

Tablo 5. TRC3 Bölgesinde İstihdamın Sektörel Dağılımı, 2008-2012 Kıyaslaması

	TRC3 (2008)	Türkiye (2008)	TRC3 (2012)	Türkiye (2012)
Tarım	25,8	23,7	12,3	24,6
Sanayi	19,3	26,8	22,8	26
Hizmetler	54,5	49,5	64,9	49,4

Yukarıdaki tabloda da gösterildiği gibi, bölgede tarım sektörünün istihdam içindeki payı, Türkiye genelinde olduğu gibi, bir azalış seyri izlemektedir. 2008-2009 kriz yıllarında tarımdaki çözülme bir duraksama yaşasa da son beş sene içerisinde oranların ciddi biçimde düştüğü bir vakıdır. 2012 yılı itibarıyla TRC3 bölgesinin istihdam yapısı içinde tarım 12,3'lük, sanayi 22,8'lik ve hizmetler 64,9'luk paya sahiptir. Hizmetler sektöründeki bu muazzam yüksek pay (Türkiye ortalaması 49,4, GAP bölgesi ortalaması 48,6) tarımdaki çözülmenin kentte ancak düşük ücretli ve çoğunlukla kayıt dışı koşulların hâkim olduğu bir istihdam yapısı yarattığını göstermektedir. Zira kayıt dışı istihdam sorunu bölgenin gelişmişlik düzeyi önündeki en önemli sorunlardan biridir.

Son olarak istihdam yapısına eğitim düzeyi açısından baktığımızda bölgede erkeklerdeki işgücü dağılımı içerisinde yüzde 70'lik kısmı lise altı eğitimlilerin ve okuryazar olmayanların oluşturduğunu görürüz. TRC3 bölgesinde okuryazar olmayan kadınların işgücüne katılımı GAP bölgesinin bütününe göre daha düşük seviyededir. 2008 yılında kadınlardaki işgücü dağılımı açısından yüzde 66,7'lik bir kısım lise altı eğitimlilerden ve okuryazar olmayanlardan oluşmaktaydı. Kadınlarda bu paylar azalma eğilimindedir, bunda özellikle yüksek eğitimli kadınların işgücüne katılımlarının etkisi vardır. Tüm GAP bölgesinde geçerli olan bu eğilim, TRC3 bölgesi içinde daha da çarpıcıdır.

TRC3 bölgesi 2008 verilerine göre kişi başına 3.812 dolar Gayrisafi Katma Değer ile Türkiye'nin en yoksul bölgelerinden biridir. 2012 yılında yayımlanan bir başka araştırmaya göre ise, bölge kişi başına düşen 4.176 dolar Gayrisafi Bölgesel Hasıla ile 26 Düzey-2 bölgesi arasında 22. sıradadır.⁶ TRC3 bölgesinin de içinde yer aldığı TRC bölgesi, TÜİK'in 2011 verilerine göre, 1 milyon 155 bin kişi ile TR1 bölgesinden sonra en fazla yoksul sayısına, yüzde 15,1 ile de en yüksek yoksulluk oranına sahip bölgedir. Aynı yıl, gelir adaletsizliğini gösteren Gini katsayısı tüm Türkiye genelinde 0,404 iken, TRC bölgesinde 0,396 olarak hesaplanmıştır. Bir başka deyişle, bölge içindeki gelir adaleti ülke geneline göre daha düzdür. TRC3 bölgesindeki yoksulluğu ve reel gelir düşüklüğünü mukayeseli olarak gösteren bir başka veri de tüketim harcamaları içinde gıda ve alkolsüz içeceklerle ayakkabı

⁶Erinç Yeldan, Kamil Taşçı, Ebru Voyvoda ve Mehmet Emin Özsan, *Orta Gelir Tuzağından Çıkış: Hangi Türkiye?*, Türkonfed, 2012.

tüketimine ayrılan paydır. TRC3 bölgesi 2011 itibariyle her iki kalemdede en yüksek oranlara sahiptir. TÜİK'in 2012 verilerine göre ise, hane halkı tüketim harcamaları içerisinde gıda harcamalarının en yüksek pay sahibi olduğu bölgedir. 2003 sonrasında nispi iyileşmeler olduysa da TRC3 bölgesi halen derin yoksulluğun yaşandığı bir bölgedir. 2012 verilerine göre, TRC3 bölgesi, aktif çalışan sayısının toplam nüfusa oranının en az, yeşil kartlı sayısının ise en fazla olduğu bölgedir. Türkiye'de dağıtılan şartlı nakit transferi yardımlarının yüzde 16,5'i bu bölgededir. Bölge içerisinde ise en fazla şartlı nakit transferi Batman, Cizre ve Kızıltepe'de, yani nüfusu göçle artmış olan kentsel merkezlerde yapılmaktadır. Bu bölgede mutlak yoksulluk oranları diğer bölgelere daha yüksektir.

2.b. TRC2 ve TRC3 Bölgelerinde Kentleşme ve Mekânsal Değişim

Her biri binlerce yıllık tarihi olan kadim kentsel birimlere sahip Diyarbakır ve Şanlıurfa illeri (TRC2 bölgesi), bugün de Gaziantep'le birlikte Güneydoğu Bölgesinin merkezleri olma vasfını sürdürmektedirler. Bu vasıfları nedeniyle özellikle 1950 sonrası kırsal alanlardan kent merkezlerine sürekli olarak göçler yaşanmıştır. Ekonomik motivasyonlu bu göçlere özellikle 1990'ların ilk yarısında bölgedeki köylerin boşaltılması sonucu yeni bir göç dalgası da eklenmiştir. Sonuç itibariyle, daha gelişmiş ekonomilere sahip şehirlere göç vermiş olsalar da bu iki şehrin nüfusları hızlı biçimde artmış, böylece kentsel alanları fiziken genişlemiştir. Göç edenlerin yeterli ekonomik koşullara sahip olmadığı, göç edilen merkezlerdeki ekonomik yapının yeni gelenler için istihdam yaratılmasına imkân vermediği, bilhassa konut alanında sosyal devlet işlevinin gereklerinin sağlanamadığı koşullar altında gerçekleşen bu göç ve hızlı kentleşme neticesinde, Diyarbakır ve Şanlıurfa'nın fiziki ve toplumsal mekânları adaletsiz bir seyir izleyerek değişmiştir.

Az sayıda kamu binası dışında neredeyse tüm yerleşim birimlerinin 1930'lara kadar tarihi Suriçi bölgesi içinde yer aldığı Diyarbakır şehir merkezi, belirgin bir nüfus baskısının olmadığı koşullarda, 1950'lere kadar Yenişehir bölgesi içinde planlı biçimde büyüdü. Ancak, bu dönem sonrasında kırdan kente göçlerin başlamasıyla artan ucuz konut ihtiyacı büyük ölçüde Suriçi'nde ve çevresinde yeni inşa edilen gecekonduyla karşılanabildi. 1980'lere gelindiğinde kadim kent merkezi ve çevresinde, ayrıca sanayi işletmelerinin yer aldığı Elazığ yolu aksı üzerinde gecekondu mahalleleri belirmişti. 1960'lara kadar bir sayfiye yeri olma özelliğini korumuş olan Bağlar bölgesi ise aynı dönemde hızlıca yapılaşmaya açılmış, hisseli parseller usulüyle satışa çıkarılan arsalar yapsatçı müteahhitlerin inşa ettiği ruhsatsız apartmanlarla dolmuştu. Devletin yeni gelen nüfusun barınma ihtiyacını karşılamak için geliştirdiği bir sosyal konut sisteminin olmadığı, ardı ardına yapılan imar planlarının ise yürürlüğe girer girmez yetersiz kaldığı bu yıllar süresince Diyarbakır niteliksiz konutların ve yetersiz kentsel donatıların hâkim olduğu bir biçimde gelişti. 1990'ların ilk yarısında, zorla yerinden edilmiş büyük bir nüfusun kırsal alanlardan kent merkezine hücum etmesi bu koşulları iyiden iyiye dramatikleştirdi. 2000'lere gelindiğinde şehrin konut stokunun çok küçük bir kısmı planlı alanlarda ve gerekli ruhsatlara sahip biçimde inşa edilmişti. Şehir bugün de fiziken büyümeye devam etmektedir. Doğudaki Dicle Vadisi ya da şehri çevreleyen nitelikli tarım arazileri gibi doğal eşikler, üniversite kampusu, askeri alanlar ve havaalanı gibi yapay eşikler nedeniyle şehrin gelişme yönü kuzeybatıda yer alan Kayapınar bölgesidir. 2006 yılında onaylanan Nazım İmar Planı kapsamında yeni inşa edilen bölgeler çok daha düzenli bir niteliğe sahip olsa da kentsel altyapı eksiklikleri ve niteliksiz konut stoku nedeniyle şehir nüfusunun önemli bir kesimini oluşturan yoksullar halen zor şartlarda yaşamlarını sürdürmektedir.

Diyarbakır gibi Şanlıurfa şehri de tarihi olarak sur içi bölgesinde gelişmiştir. Yine özellikle 1950 sonrası hızlanan kırdan kente göç, gerekli yatırımların ve politikaların yokluğunda

niteliksiz bir konut stoku ve adaletsiz bir kent mekânı yaratmıştır. Şehre yeni gelenler özellikle sur içindeki tarihi merkezde ve kentin çeperlerinde gecekondu ve ruhsatsız apartmanlar inşa etmiştir. Şehir merkezinin güneyindeki Hayati Harrani bölgesi ve batısındaki eğimli alanda yer alan Süleymaniye bölgesi düzensiz konut gelişiminin iki odağı olmuştur. Bu alanlarda konut stoku son derece niteliksiz olduğu gibi, kentsel altyapı ve donatılar da sorunludur. Doğu yakasında ise şehir ovaya doğru genişlemiş, bu da nitelikli tarım arazilerinin kaybedilmesi riskini beraberinde getirmiştir. Hızlı bir yapılaşmanın ve konut inşası faaliyetinin görüldüğü son on yılda şehir esasen kuzeydeki Karaköprü bölgesi istikametinde büyümektedir. Bu süreçte meskûn alanlarda büyük bir yoğunluk artışı görülmüştür. Yeni gelişme alanlarında kentsel donatılar ve altyapı daha yüksek standartlara sahip olsa da kentin geneli için aynı şeyi söylemek zordur. Bugün için Şanlıurfa kent merkezi, bir yandan konut ve arsa piyasasının spekülasyon biçiminde genişlediği, diğer yandan kentsel hizmetlere ve nitelikli konuta erişimde ciddi adaletsizliklerin yaşandığı bir nitelik göstermektedir.

TRC3 bölgesini oluşturan Mardin, Siirt, Şırnak ve Batman illerinin kentleşme düzeyi (2012 itibarıyla yüzde 58,5) Türkiye ortalamasının (yüzde 72,3) altındadır. Ne var ki, Türkiye genelinde olduğu gibi bu bölgede de kentleşme düzeyi artışını sürdürmektedir. Geleneksel olarak bu dört il arasında en yüksek kentleşme düzeyine sahip olan il, petrol kaynakları ve ilişkili sanayi tesisleri nedeniyle uzun yıllar göç almış olan Batman'dır (yüzde 65,8); en düşük düzeye sahip olan ise Mardin'dir (52,3). Ancak 2000'li yıllar boyunca Mardin sınırları içindeki kentsel alanların hızla göç almaya devam ettiğinin ve bu dört il arasında Mardin'in en hızlı şehirleşme oranlarına (kentsel nüfus 2008-2012 arasında diğer üç şehrin yaklaşık iki katı oranında artmıştır) sahip olduğunun altı çizilmelidir. Bölgede kırdan kente ekonomik nedenlerle göçün devam ettiği bir gerçektir. Özellikle 1990'ların ilk yarısındaki köy boşaltmaları ve zorla tahliyeler neticesinde bu bölgedeki kırsal alanların nüfusu dramatik biçimde azalmıştır. Ancak bu hareket eden nüfusun esas hedefi bölgenin büyük kentleri ya da ülkenin batısındaki şehirler olmuş, Mardin ve Batman kent merkezleri de bu dinamikten etkilenmiştir. Bu demografik dinamikler sonucu bugün bu dört şehrin hem merkezlerinde hem de ilçelerinde ciddi altyapı sorunlarına, niteliksiz konut dokularına ve eksik donatı sistemlerine rastlanılmaktadır. Dağlar, platolar ve derin vadiler gibi coğrafi kısıtların hayli belirleyici olduğu bölgede kentsel yerleşimlerin genişlemesi önünde kati doğal eşikler de vardır.

Mardin şehir merkezi 1980 sonrasında esasen kadim yerleşim alanının güneybatısına doğru genişlemiş ve bu dönemde Saraçoğlu ve Cumhuriyet mahalleleri kurulmuştur. 1990 sonrası ise kentin Diyarbakır yolu yönünde genişlediği söylenebilir. Doğudaki eğimli alanlar ve güneydeki tarım arazileri, kentin gelişimi önünde bir dizi topografik engel yaratmaktadır. Bugün için yeni yerleşimlerin kuzeybatı yönünde yapılması teşvik edilirken, kadim merkezdeki tarihi niteliğe sahip yapılar özellikle turizm yatırımları kapsamında yenilenmektedir.

Bölgenin en büyük şehir nüfusuna sahip olan Batman ilinin büyük bir kısmı yerleşime elverişsiz dağlık alanlarla kaplı olduğundan, kent merkezi fiziken sınırlı olan Batman Ovası üzerinde konumlanmıştır. 1945 sonrası faaliyete geçen TPAO nedeniyle hızla büyüyen şehir zaman içinde etrafına doğru büyümeye devam etmiştir. 1990'lardan sonra ise kentin esasen kuzey ve güney yönlerinde genişlediği görülür. 2000'li yıllarda ise kentin büyümesi özellikle batıya doğru devam etse de, geçmiş on yıllardaki ivmesini kaybettiği söylenebilir.

Büyük bölümü akarsuların oluşturduğu derin platolarla kaplı olan Şırnak'ta kent merkezi 1990-2000 arasında güneydoğu, kuzey ve kuzeybatı yönlerinde genişlemiştir.

Yine hayli dağlık bir coğrafi karaktere sahip olan Siirt'te Şehrin 1990-2000 arasında gelişimi esasen kuzeybatı ybnyndeki geniş alanlara doğru olmuş, 2000'li yıllar boyunca aynı mtevezayı trend devam etmiş ve Şehir Yağmurtepe, Pınarova ve Pınarca kbylerine doğru geliŐim gbstermiŐtir. Ancak bu gelişme biŐiminin Şehrin verimli tarım arazilerinin imara aÇılması riskini beraberinde getirdiğini belirtmek gerekir.

3. BbLGESEL KALKINMA PARADİGMASI TRC2 VE TRC3 BbLGELERİ İÇİN NASIL BİR STRATEJİ bNERİYOR?

Türkiye 2000'li yıllarda kalkınma politikaları alanında bnyemli bir dbynyŐm geŐirdi. Kbyresel dbyzeyde yaşanan paradigmatik deđiŐimlerin bir parŐası olan ve "sbdryrdelebilir beşeri kalkınma" olarak adlandırılan bu yeni kalkınma anlayışı, gerek stratejik ybnelimi gerekse kurumsal mimarisi anlamında, bbyyck blyekli kamu yatırımlarına odaklanan bir bnyeksi dbynem kalkınma anlayıŐından farklılıklar gbysterir.

Ulusal blyeğin yanı sıra yerel ve bbygesel blyeklere de vurgu yapılan bu yeni anlayıŐın çerÇeve metinlerinden olan *BbLgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023)*, temel hedefi "sosyo-ekonomik ve mekbynsal olarak bbytnleŐmiŐ, rekabet gbcy ve refah dbyzeyi ybkysek bbylgeleri ile daha dengeli ve topyekbn kalkınmıŐ bir Tbyrkiye" olarak tarif eder.⁷

Bu amaca ybnelik olarak, bbygesel gelişmişlik farklarının azaltılarak refahın blyke geneline daha dengeli yayılması, tbym bbylgelerin potansiyellerinin değerlendirilmesi ve rekabet gbcylerinin arttırılması suretiyle ulusal kalkınmaya azami dbyzeyde katkı sağlanması, ekonomik ve sosyal bbytnleŐmenin gbcylendirilmesi ve blyke genelinde daha dengeli bir yerleşim dbyzeninin ve mekbynsal gelişmenin desteklenmesi amaŐlanmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana, Tbyrkiye'nin temel problemlerinden olan ve planlı kalkınma dbynemlerinde çeşitli kalkınma stratejileri ile aŐılmaya ŐalıŐılan bbygesel eşitsizlikler yeni bbygesel politikanın da bnyelikli hedeflerinden biridir. Ancak geŐmiŐ dbynemlerde olduğu gibi başat amaÇ değildir. Bbygesel kalkınma programı bnyelikli olarak bbylgelerin mekbyna bzygb blyŐev ve potansiyellerini belirleyip rekabet gbcybn arttırmayı hedefler. Bbylgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması ise bu başat hedefin bir sonucu olarak kavramsallaŐtırılır. Bu iki hedef arasındaki dengenin kurulması, yeni bbygesel politikanın temel ŐeliŐkisini oluŐturur.

Diğer yandan, bbygesel gelişmişlik farklarının azaltılmasında izlenecek strateji de geŐmiŐ dbynemin yaygın kalkınma yaklaŐımında ortaya konan stratejilerden farklılıklar gbystermektedir. bnyeyin planlama uzmanı Murat Kara bu farkı Şu Şekilde tarif eder:

"[G]eŐtiđimiz on yıllık dbynemde blykelerin benimsediği bbygesel politika yaklaşımının merkezinde artık sadece geri kalmış bbylgeler yer almamakta, tbym bbylgelerin kalkınma potansiyellerinin en ybkyseğe Őıkarılması amacıyla tbym bbylgeleri kapsayan bir yaklaşım benimsenmektedir. Bbylgeler arasındaki gelişmişlik farklarının geleneksel yollarla azaltılması yerine, her bir bbylgenin ihtiyaŐlarını, gbcyly yanlarını ve bnyeliklerini dikkate alan ve bbylgelerin tamamının rekabet edebilirliğinin arttırılmasını hedefleyen yeni bir yaklaŐıma geŐiŐ yaşanmaktadır."⁸

⁷ Kalkınma Bakanlığı, *BbLgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023)*, 2014, s. 99.

⁸ Murat Kara, *BbLgesel Rekabet Edebilirlik Kavramı ve Bbygesel Kalkınma Politikalarına Yansımaları*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezleri, 2008, s. 2.

Yeni Bölgesel Politikanın daha bir önceki dönemin metinlerine kıyasla daha çok vurguladığı hedef ise, bölgelerin kaynaklarını ve içsel potansiyellerini harekete geçirerek bölgelerin rekabet güçlerini arttırmak ve ulusal büyümeye ve kalkınmaya katkılarını azami seviyeye çıkarmaktır. Bu bağlamda, yerleşim merkezlerinin *işlevleri* değerlendirilir ve bu işlevlerin kalkınmayı hızlandıracak şekilde dönüştürülmesine yönelik politikalar uygulanması öngörülür.

Bu amaçla 2013 yılında taslak olarak yayımlanan *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023)* metninde 2011 yılında hazırlanan Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi'nin (SEGE) analitik sınıflandırması temel alınmış ve Türkiye genelinde işlevlere ve potansiyellere göre *kent ölçeğinde* bir sınıflandırmaya gidilmiştir.⁹ Nihayetinde, aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, yerleşim sınıflarına özgü temel politikalar altı mekânsal kategori üzerinden tanımlanmıştır (Metropoller, Büyüme Odakları, Bölgesel Çekim Merkezleri, Yapısal Dönüşüm İlleri, Öncelikli Gelişme İlleri ve Kırsal Alanlar). Kasım 2014 tarihinde yayımlanan nihai metinde¹⁰ kent ölçeğindeki bu sınıflandırma çıkartılmış olmasına rağmen, yeni bölgesel kalkınma paradigmasının yerel ölçekteki kilit mekanizması olan kalkınma ajanslarının hazırladığı bölgesel kalkınma planlarına kent ölçeğindeki bu sınıflandırma şekil vermiştir.

Şekil 1. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi'nde Kentsel Sınıflama

Kentsel Sınıflama	İller
Metropol	İstanbul, Ankara, İzmir, Adana-Mersin (potansiyel)
Metropol Alt Merkezleri	Kocaeli, Sakarya, Bursa, Tekirdağ, Manisa
Endüstriyel Büyüme Odağı	Gaziantep, Konya, Kayseri, Eskişehir, Denizli, Hatay, [Kocaeli], [Sakarya], [Bursa], [Tekirdağ], [Manisa], [Adana], [Mersin], [Antalya]
Bölgesel Çekim Merkezi	Trabzon, Diyarbakır, Samsun, Erzurum, Van, Elazığ, Malatya, Şanlıurfa ve Sivas
Turizm Odakları	Antalya, Aydın, Nevşehir, Muğla, [İstanbul], [İzmir], Afyonkarahisar, Balıkesir, Çanakkale, [Denizli], Mardin (potansiyel)
Yapısal Dönüşüm İlleri	
i-İkincil Sanayi İlleri	Zonguldak, Kahramanmaraş, Kırklareli, Bilecik, Osmaniye, Düzce, Kütahya, Yalova, Uşak, Karabük, Ordu, Çorum, Rize, Kırıkkale, [Mardin], [Aydın], [Muğla], [Afyonkarahisar], [Balıkesir], [Çanakkale]
ii-Sanayisi Güçlenen İller	Aksaray, Edirne, Karaman, Bartın, Sinop, Burdur, [Mardin], Adıyaman, Isparta, Batman, Bolu, [Nevşehir]
iii-Sanayi Nüvesi İller	Niğde, Kırşehir, Kastamonu, Yozgat, Tokat, Giresun, Artvin, Amasya, Çankırı, Gümüşhane, Erzincan, Kilis
Öncelikli Gelişme İlleri	Kars, Iğdır, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Siirt, Şırnak, Ağrı, Hakkâri, Muş, Tunceli, Bayburt

Buna göre TRC 2 bölgesindeki Diyarbakır ve Şanlıurfa illeri Bölgesel Çekim Merkezleri arasına dâhil edilmiştir. Bölgesel çekim merkezi tabiri, düşük gelirli bölgelerde sosyo-ekonomik gelişmişlik durumu ve altyapı imkânları bakımından çevrelerindeki ekonomik gelişmeyi hızlandırma ve çevrelerine hizmet verme potansiyeli olan ve geleneksel olarak bölge merkezi niteliği bulunan şehirleri ifade eder. Yakın zamanlı kalkınma stratejileri, bu şehirlerdeki istihdam düzeyinin ve rekabet gücünün artırılması yoluyla bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılacağı varsayımına sahiptir.

⁹ Kalkınma Bakanlığı, *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, 2013; Kalkınma Bakanlığı, *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023, Taslak)*, 2013.

¹⁰ Kalkınma Bakanlığı, *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023)*, 2014.

TRC3 bölgesi söz konusu olduğunda ise, Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi Mardin'i inanç ve kültür turizminin geliştiği illerden biri olarak değerlendirir.¹¹ Bu tespitten hareketle Mardin şehri, Hatay, Gaziantep ve Şanlıurfa ile birlikte "İnanç Turizm Koridoru" olarak sınıflandırmış ve bölgenin turizm yoluyla ekonomik büyüme kaydedebilmesi için "inanç aksında ulaşım altyapısının geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi" önerilmiştir.¹² Temel strateji metinlerinde yeterince detaylandırılmamış olsa da bu değerlendirmenin şehrin kadim tarihine ve çok kültürlü etnik ve dinsel yapısına referansla ortaya konduğu tahmin edilebilir. Mardin bağlamında kentin çok katmanlı tarihsel geçmişinin *seçmece* bir tarzda yeniden yorumlanmasına dayanan kimi kültürel stratejilerin şehrin rekabetçi gücünü arttıracığı varsayımı yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki farklı politik ve toplumsal aktörler tarafından paylaşılmaktadır. Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti ortak finansmanıyla yürütülen, ilgili bakanlıklar, valilik ve belediyeler arasında bir eşgüdümü mümkün kılmış görünen *Mardin Sürdürülebilir Turizm Projesi*¹³ de yerel rekabet edilebilirliği artırma yoluyla bölgesel gelişme sağlama vizyonunun ne denli yaygın kabul gördüğüne bir kanıt sayılabilir.

Ne var ki, kentlerin işlevlerine ve hâlihazırda sahip oldukları altyapıya göre yapılan bu türden yeniden kademelendirme girişimleri ya da bölgesel ölçekte yer değiştiren kent ölçeğindeki "parçalı kalkınma anlayışı" kentlerin küresel sermaye akışlarına eklenmesine zaman zaman katkı sunmakla birlikte, kentler arasındaki ve kent içi eşitsizlikleri artırma riski de taşır. Birçok çalışmanın Avrupa ve Amerika örneklerinden hareketle tartıştığı gibi, kentlerin kendilerine özgü sosyo-ekonomik varlıklarını ya da işlevlerini güçlendirmek için tasarlanan kalkınma stratejileri, sanayi altyapısına sahip illerin sanayi yatırımlarını ve nitelikli iş gücünü çekmesiyle ya da turizm yatırımlarının hâlihazırda etkili turizm stratejileri geliştirmiş kentlere yönelmesiyle sonuçlanmaktadır. Nihayetinde gerek gelişmiş kentlerle durgun ekonomilere sahip kentler arasındaki gerekse sosyo-ekonomik olarak farklılaşan kentsel alanlar arasındaki eşitsizlik makası giderek açılmaktadır.¹⁴

4. DİCLE VADİSİ PROJESİ ÖRNEĞİ

Raporun bu bölümünde aslen geniş ölçekli ve çok aşamalı bir rekreasyon alanı projesi olan Dicle Vadisi Projesi'ni yukarıda yapılan tartışma çerçevesinde ele alacağız. Zira Dicle Vadisi Projesi, gerek yeni bölgesel kalkınma anlayışı bağlamında gündeme gelen bölgesel çekim merkezleri yaratma stratejisini gerekse geniş ölçekli kamusal projelerin yereldeki yurttaşların katılımına açık biçimde gerçekleştirilmesi ilkesini tartışmaya açmak açısından son derece verimli bir örnek teşkil eder.

Dicle Vadisi Projesi, ilk olarak 2006 yılının Mayıs ayında Diyarbakır Büyükşehir Meclisi tarafından onaylanan Nazım İmar Planı kapsamında gündeme geldi. Büyükşehir belediye sınırlarının 2004 yılında genişletilmesinin ardından yasal bir zorunluluk ortaya çıkan nazım imar planı revizyonu 2004 ve 2006 yılları arasında Ortadoğu Teknik Üniversitesi'nden Tarık Şengül'ün danışmanlığında ve Ankara merkezli bir planlama şirketi olan Dampo Planlama firmasının teknik yürütücülüğünde tamamlanmıştır. Nazım Plan dahilinde geliştirilen önerilerden biri de tarihi kent merkezi Suriçi'nin doğu yakasında bir yay şeklinde uzanan

11 Kalkınma Bakanlığı, *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023)*, 2014, s. 72.

12 A.g.e., s. 132.

13 İPA Bölgesel Kalkınma-Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı, *Mardin Turizm Stratejik Planı, Cilt 1: Durum Analizi Raporu*, Taslak Rapor, 2014.

14 John Lovering, "Theory led by policy: the inadequacies of the new regionalism", *International Journal Urban and Regional Research*, 23(3), 1999; Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Dicle Nehrinin sol ve sağ yakası üzerinde bir rekreasyon alanı yaratılmasıdır. Bu öneri doğrultusunda bir mimarlık yarışması düzenlenmiş ve yarışmayı İstanbul merkezli 8 Artı Mimarlık ve Kentsel Tasarım şirketinden Sertaç Erten, Devrim Çimen ve Sinan Burat'ın tasarımı kazanmıştır.¹⁵ Proje alanı kuzeyde eski üniversite yolu üzerinde yer alan köprüden güneyde On Gözlü Köprü'ye kadar uzanan 676 hektarlık alanı kapsamaktadır. Bölgenin ekolojik niteliklerini öne çıkaran ve sportif faaliyetleri bir bölgesel kalkınma stratejisi bağlamında ele alan bu ilk proje, söz konusu alanda yapay göletlerin, su regülatörlerinin, yürüyüş yollarının ve su sporları alanlarının inşa edilmesini öngörmüştür.

Şekil 2. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin Dicle Vadisi Projesi ve İlk Etap Proje Alanı



Projenin uygulanması sekiz ayrı etaba bölünmüştür. Yaklaşık 100 dönümlük bir alanı içeren ilk etap dâhilinde Fiskaya Şelalesi'nin çevre düzenlemesinin yapılması, ayrıca bir kent terasının, amfi tiyatronicin, kafe ve restoran yapısının, bu yapıya hizmet edecek bir otopark alanının, gezinti yolunun, çocuk oyun alanının ve de yeşil alanın inşası planlanmıştır. Ne var ki bu ilk etap planlama çerçevesinde yalnızca şelale alanı düzenlemesi, restoran binası ve kent terası uygulanabilmiştir. Sonraki etaplara ise geçilememiştir. Zira Büyükşehir Belediyesi projenin son derece masraflı olan diğer aşamaları için ihtiyaç duyduğu maddi kaynaklara ulaşamadığı gibi, başta su regülatörlerini inşa etmesi beklenen DSİ gibi kamu kurumlarının bürokratik engelleriyle karşılaşmıştır. Ancak bu noktada vurgulanması gereken bir başka

¹⁵ 8 Artı mimarlık firmasının konsept notu için bkz. <http://www.8arti.com/>.

nokta, bu ilk projenin Mayıs 2014 tarihinde, projeyi onaylayarak kabul etmiş olan Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi meclisi tarafından revize edilerek fiilen askıya alınmış olmasıdır. Bu fiili askıya alma durumunun gerisinde ise yerel yönetim kurumlarıyla AKP hükümeti ve merkezi kamu kurumları arasında yaşanan siyasal çekişmeler vardır. Zira 2011 yılı itibariyle projenin seyrini değiştiren bir dizi olay olmuş ve bugüne gelindiğinde Dicle Vadisi Projesi merkez ve yerel arasında derin bir ihtilafın konusu haline gelmiştir.

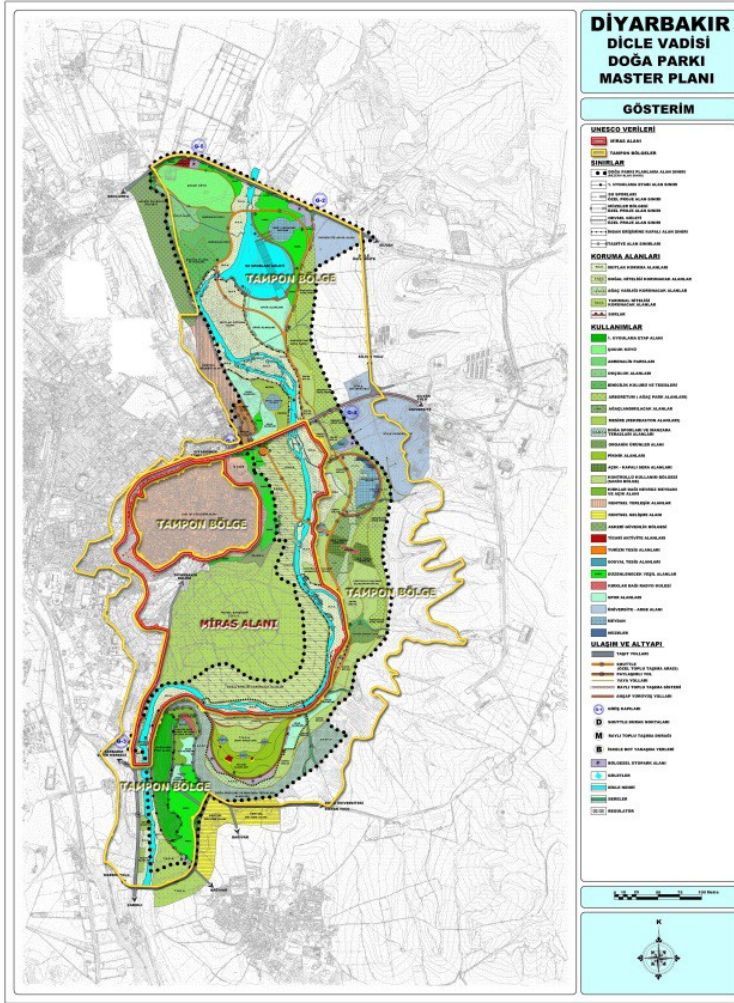
2011 yılının Haziran ayında yapılan genel seçimlerin hemen öncesinde dönemin başbakanı Recep Tayyip Erdoğan seçim vaatleri olarak bir dizi geniş ölçekli imar projesini duyurdu. Kamuoyu bu projeler arasından daha çok, bizatihi müellifleri tarafından “çılgın proje” olarak adlandırılan, Kanal İstanbul Projesi’ni tartışmış olsa da o dönemde yapılan propaganda konuşmaları sırasında müjdesi verilen bir diğer proje de Dicle Vadisi Projesi olmuştur. O güne dek Dicle Nehri ile ilgili olarak birçok projenin üretildiğini ama bunların hiçbirinin uygulanmadığını söyleyerek Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi’nin projesine gönderme yapan Erdoğan, hükümetin projesini şu sözlerle tarif etmiştir:

“Dicle Nehri’ne rağmen yeşil alan miktarının oldukça düşük olduğu Diyarbakır’a, yeşil ile mimarinin uyum içinde yükseldiği yeni bir yaşam alanı kazandırıyoruz. Dicle kenarında kuracağımız bu yaşam merkezi, günlük yaşamın, ticaretin, eğitimin, sporun tabii bir bütünlük içinde kucaklaştığı çok farklı bir alan olacak. Yapılarda yöresel Diyarbakır bazalt taşı kullanılacak. Tek ve iki katlı olarak düşünülen yapılarda Diyarbakır iklimi dikkate alınacak. Yamaçları ise piknik alanları olarak tasarlıyoruz. Piknik alanlarına taşıtın yanı sıra yürüyerek ve bisikletli olarak da ulaşmak mümkün olacak.”¹⁶

2011 Haziranında yapılan bu konuşmayla birlikte yıllara yayılan ve bir ucu mahkemelere de aksedecek olan bir kurumsal ve siyasal ihtilaf süreci Dicle Vadisi üzerinden başlamış oldu. Her ne kadar ifade edilenlerden Dicle Vadisi ile ilgili olarak hükümetin tamamlanmış bir projeye sahip olduğu izlenimi edinilse de uzun bir süre her hangi bir plan ve proje kamuoyuna açıklanmadı. Bu belirsizlik durumu projenin akıbeti konusunda farklı söylentilerin ortaya çıkmasına neden olsa da gerek Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ya da Toplu Konut İdaresi gibi merkezi kamu idaresi kurumları gerekse ilçe ve büyükşehir belediyeleri cenahında somut adımlar atılmadı.

Dicle Vadisi Projesi konusundaki sessizlik 23 Ağustos 2013 tarihinde bu bölgedeki 1098 hektarlık alanın bakanlar kurulu kararıyla rezerv yapı alanı ilan edilmesiyle bozuldu. Bakanlar kurulunun bu kararı rezerv yapı alanlarını tarif eden 16 Mayıs 2012 tarihli ve 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun”a dayandırılmıştı. Ancak alınan bu karara rağmen halen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından geliştirilmiş bir plan ve proje söz konusu değildi. Ayrıca rezerv yapı alanı ifadesi de var olan belirsizliği derinleştirecek nitelikteydi. Zira gerek karara dayanak oluşturan yasa metni gerekse daha önce başka şehirlerde hayat bulan uygulamalar, rezerv yapı alanlarının kamu idaresi eliyle yürütülen kentsel dönüşüm proje alanlarından taşınmak zorunda kalan kent sakinleri için inşa edilecek yeni konut alanları olduğunu ima ediyordu. Ancak Dicle Vadisi örneğinde rezerv yapı alanı ilan edilen bölge mevcut nazım imar ve uygulama imar planlarında konut bölgesi olarak gösterilmediği gibi, bölgenin hususi ekolojik karakteri bu alanın yapılaşmaya açılmasına da engel teşkil etmekteydi. Ne var ki, Suriçi’nde 2009’dan bu yana devam eden kentsel dönüşüm projeleri ve yine bu alan için alınan riskli alan kararı düşünüldüğünde Dicle Vadisi bölgesinin en azından bir kısmının yapılaşmaya açılacağı, Suriçi’nden ayrılmak

16 NTV Haber, İzmir ve Diyarbakır’a “Çılgın Projeler”, 1 Haziran 2011, http://www.ntv.com.tr/turkiye/izmir-ve-diyarbakira-cilgin-projeler_cK0wqOt9bkWS1b4vqATqYQ.



Şekil 7. Dicle Vadisi Master Planı ile Alan Yönetim Planı Miras ve Tampon Bölge Sınırları

Projenin tamamlanmasından kısa bir önce, 14 Kasım 2014 tarihinde ise Diyarbakır İl Toprak Koruma Kurulu toplanmış ve söz konusu alanın yapılaşmaya açılmasında belirleyici bir kriter olan bölgenin toprak niteliği konusunda bir dizi karar almıştı. Buna göre, Kurul, Hevsel Bahçeleri ve devamında gelen alanın Tarımsal Niteliği Korunacak Alan statüsünde olduğuna karar verip bu alanlarda yapılaşma yasağının sürmesini emretmişti. Proje alanının geri kalan kısımları içinse tarım alanı statüsünü kaldırmış, ancak bu alanlarda yalnızca rekreasyon alanı ve park alanı yapılabileceğini belirterek yapılaşmanın mümkün olmadığını belirtmişti.

Ne var ki, bu karar da Dicle Vadisi alanının yapılaşmaya açılıp açılmayacağı konusundaki endişeleri bütünüyle giderecek nitelikte olmamış, aksine yerel düzeydeki kaygıları arttırmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Diyarbakır İl Müdürlüğü 2015 yılında yayımladığı bir çalışmada¹⁸ alanın hiçbir surette konut yapılaşmasına açılmayacağını belirtmiştir. Hâlbuki gerek Başbakan'ın 2011 tarihli açıklamaları gerekse rezerv yapı alanı ifadesinin doğrudan Suriçi'ndeki kentsel dönüşüm projeleriyle ilişkilendirilebilecek türden bir yasal dayanağa sahip olması belediyelerin, meslek örgütlerinin ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının tepkisine neden olmuştur. Diyarbakır surları ve Hevsel Bahçeleri'nin UNESCO kültürel miras listesine

¹⁸ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Diyarbakır İl Müdürlüğü, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Şube Müdürlüğü, *Kentsel Dönüşüm ve Diyarbakır*, Şubat 2015.

alınması için yapılan başvurunun bu türden bir yapılaşma ihtimalinden menfi biçimde etkilenecek olması yereldeki kaygıların bir başka ayağını oluşturmuştur. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi meclisinin Mayıs 2014'te kendi projesini revize ederek fiilen askıya almış olması da yereldeki bu kaygı ve tepkiler bağlamında değerlendirilmelidir. Keza Büyükşehir Belediyesi rezerv yapı alanı ilanı kararına yasal olarak da itiraz etmiş ve nihayetinde Diyarbakır 1. İdare Mahkemesi yapılan itiraz haklı bularak bakanlar kurulu kararını 4 Şubat 2015 tarihinde iptal etmiştir. Mahkeme iptal gerekçesi olarak, söz konusu alanın yapılaşmaya açılmasının mümkün olmayacağını, hâlbuki rezerv yapı alanlarının tanım gereği yapılaşmaya açılması öngörülen alanlar için belirlenebileceğini, dolayısıyla alınan kararın çelişkili olduğunu ifade etmiştir.¹⁹

Bu raporun yazımı esnasında Dicle Vadisi Projesi ile ilgili belirsizlik halen sürmektedir. Mahkemenin aldığı karar bir yana yerel ve merkezi düzeydeki kurumlar arasında yaşanan siyasal ve bürokratik ihtilaf projenin nasıl bir seyir izleyeceği konusundaki soru işaretlerini pekiştirir niteliktedir. Ancak yine de Dicle Vadisi Projesi, önceki bölümlerde özetlediğimiz yeni bölgesel kalkınma yaklaşımı ve bu yaklaşım doğrultusunda formüle edilen bölgesel çekim merkezleri yaratma stratejisi bağlamında ele alınabilecek bir örnek teşkil eder. Zira Karacadağ Kalkınma Ajansı tarafından hazırlanan bölgesel planda formüle edilen amaç, hedef ve stratejiler incelendiğinde Dicle Vadisi Projesi'nin kamu kurumları tarafından Diyarbakır'ın kentsel yaşam kalitesini arttırmanın, dolayısıyla eğitilmiş işgücünü şehir ekonomisine çekmenin etkin bir aracı olarak kavramsallaştırıldığı görülür.²⁰ Bu kavramsallaştırmanın arka planında turizm odaklı bir ekonomik büyüme modeli önerisi yer alır. Emek yoğun ve yüksek istihdam yaratma potansiyeli olan bir sektör olarak değerlendirilen turizm sektörünün bölgenin başat gelişme alanlarından biri olduğu belirtilir. Ne var ki, Diyarbakır şehri "olumsuz imaja sorunu"na sahip olduğundan bir cazibe merkezi olma ve yatırım çekme hususlarında dezavantajlı konumda olduğu ifade edilir. Bu bağlamda Dicle Vadisi Projesi kent merkezindeki kentsel estetik ve mekânsal kalite sorununu giderecek, dolayısıyla şehri bir doğa, kültür ve tarih turizmi destinasyonu haline getirecek bir stratejik yatırım olarak önerilir.²¹ Planın vurguladığı diğer bir husus ise, şehre beşeri sermaye, yani nitelikli işgücü çekmenin bir gereği olarak kent merkezindeki yaşam kalitesinin arttırılmasıdır. Uzun yıllardır yoğun göçlerin yarattığı kentsel sorunlarla boğuşan, diğer yandan eğitilmiş nüfusu şehirde tutacak kentsel altyapı ve cazibe unsurlarından yoksun biçimde gelişen Diyarbakır kentinin kalkınma planlarında öngörüldüğü gibi bir bölgesel çekim merkezi olması için sosyal ve fiziki donatıların iyileştirilmesi önerilir. Yine Dicle Vadisi Projesi bu bağlamda etkin bir araç olarak işaret edilir.²² Aslında kalkınma politikası bağlamında getirilen bu önerilerin, özellikle de turizm odaklı bir ekonomik büyüme stratejisinin yerel kurumlar nezdinde de bir karşılık bulduğu iddia edilebilir. Tekil projeler bağlamında yerel ve merkezi kurumlar arasında ihtilaflar söz konusu olsa da bilhassa belediye yöneticilerinin ve Diyarbakır'daki sermaye çevrelerinin temsilcisi kurumların bu perspektifi bir ölçüde paylaştığı ve içselleştirdiği söylenebilir. Bu bağlamda kentsel mekânın yeniden yapılandırılması kente nitelikli işgücünü ve yatırımcıları çekmenin, dolayısıyla sermaye birikim imkânlarını arttırmanın bir yolu olarak görülmektedir. Ne var ki, bir sonraki bölümde detaylarıyla aktaracağımız gibi, bu türden bir kalkınma tasavvuru gerek yaratacağı toplumsal-mekânsal adaletsizlikler nedeniyle gerekse olası ekolojik sonuçları nedeniyle yoğun biçimde eleştirilmektedir.

¹⁹ Hürriyet, Dicle Vadisi'ndeki, "yapı rezerv alanı" kararı iptal, 4 Şubat 2015, <http://www.hurriyet.com.tr/dicle-vadisi-ndeki-yapi-rezerv-alani-karari-iptal-28120910>.

²⁰ Karacadağ Kalkınma Ajansı, *TRC2 Bölge Planı (2014-2023)*, 2015.

²¹ A.g.e., s. 46.

²² A.g.e., ss. 104-5.

5. ÇALIŞTAYLAR

Üçüncü bölümde genel çerçevesini özetlediğimiz yeni bölgesel kalkınma anlayışını tarif eden Onuncu Kalkınma Planı ya da Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi gibi metinlerde “katılımcılık, işbirliği ve ortaklık” ve de “yerellik ve yerindenlik” nosyonları temel ilkeler olarak zikredilir. Buna göre bölgesel kalkınma politikalarının başat unsurlarından biri de kamu kurumları, sivil toplum örgütleri ve yurttaşlar arasında yerel ölçekte bir etkileşim alanı oluşturulması, karar alma süreçlerine katılım imkânlarının genişletilmesi, maddi kaynakların kalkınma yönünde kullanılması için birlikte hareket etme araçlarının oluşturulmasıdır. Her iki metin de belirlenen kalkınma hedeflerine ulaşılmasında, politikaların oluşturulması ve uygulanmasında koordinasyon mekanizmalarının güçlendirilmesi gerektiğini belirtir. Bu bağlamda bilhassa kamu kuruluşları, üniversiteler, meslek örgütleri, odalar ve kalkınma ajansları arasındaki ağ yapılarının güçlendirilmesi gerektiği vurgulanır. Ancak yeni bölgesel kalkınma yaklaşımının benimsenmesinden bu yana yıllar geçmiş olsa da somut durumda bölgesel kalkınma politikalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetiminde yurttaş katılımının son derece zayıf kaldığı gözlenmektedir. Merkezi ve yerel düzeydeki kamu kurumlarına hakim olan bürokratik kültür bu durumun ilk göze çarpan nedenlerinden biri sayılabilir. Yurttaşlar çoğu kez yaşamlarını doğrudan etkileyen kamusal politika ve projelere müdahale etmek istemekte ancak uygun araçların tanımlanmamış olduğu gerçeğiyle yüz yüze kalmaktadırlar. Ancak tek başına bürokratik kültür vurgusu sorunun çapraşıklığını anlamlandırmakta yetersiz kalacaktır. Zira aşağıda detaylı biçimde aktarıldığı gibi, 2000’li yıllar kalkınma politikaları bağlamında bölgesellik ve yerellik söyleminin öne çıktığı bir dönem olduğu kadar, paradoksal biçimde merkezle yerel arasındaki ilişkilerin merkeziyetçiliğinin pekiştiği de bir dönem olmuştur.

Çalışmamızın üçüncü ayağında TRC2 ve TRC3 bölgelerinin karşı karşıya olduğu kimi temel sorunları ve bu sorunlar karşısında önerilen kalkınma perspektiflerini, merkezi ve yerel kamu kurumları temsilcileriyle yurttaşları biraraya getirerek tartışmaya açmayı hedefleyen iki çalıştay düzenlendi. “Yerel Kalkınma Politikalarında Farklı Perspektifler: Turizm Odaklı Kalkınma ve Dicle Vadisi Örneği” başlığını ilk çalıştay 31 Ocak 2015 günü Diyarbakır’da gerçekleştirildi. İkincisi ise “TRC3 Bölgesinde Kalkınma Öncelikleri: Mardin’de Sürdürülebilir Turizm” başlığıyla 6 Mayıs 2015 günü Mardin’de gerçekleştirildi. Bölgede yaşayan ve çalışan kamu görevlilerinin, seçilmiş yetkililerin, akademisyenlerin, sivil toplum kurumu temsilcilerinin ve yurttaşların katılımını öngören her iki çalıştay da somut projeler üzerinden bu iki şehir için belirlenmiş kalkınma politikalarının tasarım ve uygulama aşamalarında yerel ile merkez arasındaki bağın nasıl ve ne ölçüde inşa olduğunu anlamayı hedefliyordu.

Diyarbakır’daki çalıştayın temel gündemi iki aks üzerinden şekillendi. Dicle Vadisi Projesi’nin neden olacağından korkulan ekolojik ve sosyo-mekânsal sonuçlar özellikle toplantıya yoğun biçimde katılım gösteren sivil toplum örgütü ve meslek odası temsilcileri tarafından masaya yatırıldı. İkinci olarak ise bölgeye dair politikaların belirlenmesindeki merkeziyetçilik yerel katılımcılar tarafından eleştirildi. Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki Diyarbakır Kalesi ve Hevsel Bahçeleri Kültürel Peyzajı Alan Yönetim Başkanlığı’ndan Nevin Soyukaya’nın toplantı kapsamında yaptığı sunum her iki aksa dair önemli başlıkları içerir mahiyetteydi. Soyukaya, hükümetin Dicle Vadisi Projesi’nin önünü açması ihtimal dâhilinde olan yapılaşmanın Diyarbakır surlarının ve Hevsel Bahçeleri’nin UNESCO Dünya Kültür Mirası listesine alınması için başlatılan süreci ve bu bağlamda gündeme gelen korumacı politikaları riske atacağını ifade etti. Ayrıca Turizm ve Kültür Bakanlığı’nın da doğrudan içerisinde yer aldığı bir sürecin yine bir bakanlık tarafından riske atılmasını tutarsızlık olarak değerlendirdi. Soyukaya, hükümetin yerel belediyelerin yönetiminde bulunan kesime dair

yaklaşımının ve de kamusal yatırımlara dair kararları aşırı merkeziyetçi bir yaklaşımla ele alıyor olmasının üzerinde uzlaşılması bu denli mümkün bir süreci bile akamete uğratabildiğini vurguladı. Alan yönetiminin danışma kurulunda olan kimi başka katılımcılar da benzer bir yorum getirerek Dicle Vadisi Projesi'nin UNESCO sürecinin fiilen altını boşaltmak üzere gündeme getirilmiş bir proje olduğunu ifade ettiler.

Ne var ki, özellikle Mimarlar Odası, Şehir Plancıları Odası, Peyzaj Mimarları Odası gibi meslek odalarından katılan temsilcilerle Diyarbakır'da son derece faal olan ekoloji hareketi temsilcileri, Dicle Vadisi Projesi'ne dair bu yorumun eksik olacağını belirttiler. Bu noktada Proje'nin başlangıçta Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi tarafından gündeme getirilmiş olduğu bilhassa vurgulandı. Bu katılımcılar Proje'nin vadideki ekolojik yaşamı tehdit ettiğini, üstelik Suriçi çevresindeki yoksul yaşam alanlarını tahliye tehdidiyle baş başa bıraktığını belirtirken, bu türden tehditlerin ortaya çıkmasında projeyi ilk kez gündeme getiren Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin de sorumluluğu olduğunu altını çizdiler. Hâlihazırda Dicle Vadisi üzerinde yer alan kum ocaklarının neden olduğu tahribatın önünün alınmadığı, bölgedeki bitki ve canlı varlığının tehdit altında olduğu vurgulanırken, bu tehdidin yalnızca merkezi kamu kuruluşlarının pratiklerinden kaynaklanmadığı belirtildi.

Bu bağlamda Mardin Artuklu Üniversitesi'nden Cuma Çiçek'in, Kürt sorununa dair kamusal tartışmanın bugüne dek büyük oranda kamu idaresi ve kimlik sorunları üzerinden biçimlenmiş olmasının Diyarbakır gibi şehirlerin karmaşıklığını anlamakta yetersizlikler yarattığını vurguladığını hatırlatmak gerekir. Çiçek'e göre, Dicle Vadisi Projesi gibi örnekler, şehir mekânına ve toplumsal sınıflar arasındaki ilişkilere dair başlıkların Kürt sorunu bağlamındaki tartışmaya dâhil edilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Ne var ki, toplantı katılımcılarının bu yöndeki vurgularının ve eleştirilerinin çalıştay esnasında yeterince karşılık bulduğunu söylemek mümkün değildir. Zira meslek odaları, ekoloji örgütleri, üniversite mensupları toplantıya yoğun biçimde katılım gösterirken, kamu kurumlarının katılımı son derece sınırlı kalmıştır. Büyükşehir belediyesi çalışanı olan ve saha çalışması kapsamındaki görüşmeler esnasında hayli açık bir tutum takınmış olan uzman ve danışmanlar toplantıya ilgi göstermiş olsa da, yerel belediyelerden üst düzey yöneticiler düzeyinde bir katılım öncesinde katılım teyidi alınmış olmasına rağmen gerçekleşmemiştir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yöneticileri, Demokratik Toplum Kongresi yönetimi ve ilgili komisyon üyeleri toplantıya nitelikli bir katılım göstermemiştir.

Yerel yönetim kurumlarından yöneticiler düzeyinde katılım olmadığı gibi, merkezi kamu kurumlarının ilgili yerel teşkilatlarından da toplantıya yeterli katılım olmadı. Valilik temsilcileri ve projenin mevcut durumda doğrudan müellifi olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilileri ve uzmanları, saha çalışması sırasında sergiledikleri kapalı tutumu devam ettirerek çalışmaya ilgi göstermediler. Kamu kurumları cenahından tek istisna, Karacadağ Kalkınma Ajansı Yatırım Destek Ofisi koordinatörü ile İl Milli Eğitim Müdürlüğü temsilcisinin katılımıydı. Toplantı kompozisyonundaki bu dengesizlik, tartışmaların seyrini etkilediği gibi yurttaşlar tarafından gerek merkezi kamu kurumlarına gerekse yerel belediye yöneticilerine yöneltilen eleştirilerin de büyük ölçüde karşılıksız kalmasına neden oldu.

Mardin'de gerçekleştirilen ikinci çalıştay ise ağırlıklı kent merkezi için önerilen turizm odaklı ekonomik büyüme perspektifiyle kentin mevcuttaki sorunları arasındaki açığı üzerine odaklandı. Diyarbakır'daki toplantıya nazaran daha çeşitli bir katılımın gözlemlendiği bu toplantıya katılan tüm kesimler Mardin'in tarihi ve kültürel anlamda sahip olduğu fırsatlara vurgu yaparken, bu fırsatların yeterince değerlendirilmediğini ifade ettiler.

Toplantının başlangıcında bir çerçeve sunumu yapan Mardin Artuklu Üniversitesi'nden Cuma Çiçek, demokratik nitelikli bir yerel ve bölgesel yönetim anlayışının tesis edilebilmesi için

yerellerdeki çoğulcu toplumsal dokunun gözetilmesi gerektiğini, bölgesel kaynakların yerel nüfusun çıkarına olacak biçimde kullanılabilmesi için uygun denge-denetleme mekanizmalarının kurulmasının şart olduğunu ifade etti. Bu türden bir yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi için yalnızca hukuki yolların yeterli olmadığını, çok aktörlü unsurların tümünü içerecek bir diyalog zemininin kurulmasının şart olduğunu belirten Çiçek, mevcut durumda Türkiye’de iki farklı bölgesellik anlayışının çatışmakta olduğunu belirtti. Bu çatışmayı dekonsantrasyon ve desantralizasyon kavramları üzerinden açıklayan Çiçek’e göre, bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmuş olması başlangıçta bir imkân olarak değerlendirilebilecek olsa da bugün gelinen nokta itibarıyla devletin idari yetkileri yerellere aktarmakta isteksiz davrandığı bir vakadır. Kürt bölgesindeki siyasal ve kültürel taleplerin varlığı AKP hükümetleri tarafından da demokratik nitelikleri haiz bir yerleşmenin gerçekleştirilmemesinin gerekçesi yapılmaktadır.

Toplantıya Mardin Büyükşehir Belediyesi ve Artuklu Belediyesinden katılan uzmanlar da benzer bir yorum yaparak, 2014 yerel seçimleri sonrasında belediye yönetimlerinin el değiştirmiş olmasının hükümetin Mardin’deki uygulamalarında bir değişime neden olduğunu vurgulamışlardır. Mardin Sürdürülebilir Turizm Projesi’nin esasen Bilim, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı tarafından başlatılan ve yürütülen bir girişim olduğunu belirten belediye uzmanları, projenin içeriğine müdahale etme fırsatı bulamadıkları gibi kurumsal ve maddi kapasite anlamında yerel belediyelerin buna ehil olmadığını belirtmişlerdir.

Tartışmaya katılan katılımcıların neredeyse tamamı Mardin’in on yıllar içinde göç ve çatışmadan kaynaklanan sorunlarının biriktiğini, kentsel yaşam anlamında derin sorunlar yaşandığını ifade etmişlerdir. Ne var ki, bu sorunların varlığının tespiti kentteki farklı kesimler arasında etkin bir işbirliği imkânının olgunlaşmış olduğu anlamına da gelmemektedir. Toplantının özellikle ilk kısmındaki tartışmaların da ortaya koyduğu gibi, Diyarbakır’dan farklı olarak etnik anlamda daha heterojen bir demografik yapıya sahip olan Mardin’de farklı etnik kesimler ve bunların siyasal temsilcileri arasındaki gerilim bu türden işbirliklerinin önünü kesecek düzeydedir. En genel düzeyde turizm sektörü kentin daralan ekonomik imkânlarının önünü açacak bir fırsat olarak değerlendirilse de, bu genel tespitin ötesinde bir uzlaşmanın araçları mevcut gözükmemektedir.

Ancak çalıştayın ikinci kısmındaki tartışmaların da ortaya koyduğu gibi, turizm odaklı bir ekonomik büyüme modeline büyük anlamlar yüklenmesine neden olan bu yerel uzlaşma zemini de kendi içinde ciddi tehditler barındırmaktadır. Mardin Artuklu Üniversitesi Mimarlık Fakültesi’nden Uğur Tanyeli’nin belirttiği gibi, turizm bağlamında gündeme gelen seçmeci tarih okuması, her ne kadar ilk bakışta şehrin çokkültürlü yapısına işaret etse de aslında şehrin geçmişte ve mevcut durumda sahip olduğu çeşitlilikleri kasıtlı olarak gizlemektedir. Yerel rekabetçiliği arttırmak için önerilen bu türden bir tarih okuması, gündelik hayattaki çok katmanlı çeşitliliklerin bastırılmasına neden olduğu gibi şehrin mekânsal ve ekonomik yapısına da geri döndürülemez zararlar vermektedir.

6. GENEL DEĞERLENDİRME

TRC2 ve TRC3 bölgeleri için önerilen turizm odaklı ekonomik büyüme modelini ve bu kapsamda gündeme gelen Dicle Vadisi Projesi örneğini yerel katılım sorunsalı bağlamında ele aldığımız *Bölgesel İdare ve Yerel Demokrasi Projesi*’nin bu ayağından çıkan bulguları şöyle sıralayabiliriz:

- On yıllardır az gelişmişlik sorunlarıyla boğuşan, üstelik Kürt sorunu bağlamında yaşanan çok katmanlı siyasal ve kültürel çatışmaların göç, işsizlik, yoksulluk, kentsel eşitsizlikler gibi sorunları iyiden iyiye koyulaştırdığı bu bölgelerde devletin öne çıkardığı kalkınma stratejilerinden biri de kent merkezlerinin turizm odaklı bir strateji bağlamında yeniden yapılandırılmasıdır. Dicle Vadisi Projesi de bu türden bir ekonomik büyüme modeli uyarınca, Diyarbakır kent merkezinin yatırımcı ve nitelikli işgücü için cazip kılınması hedefiyle gündeme getirilmiştir.
- Yeni bölgesel kalkınma anlayışı çerçevesinde yerelliklerin rekabet edebilirlik seviyelerinin artırılması stratejisi, Diyarbakır ve Mardin kent merkezleri söz konusu olduğunda, yerel ve merkezi düzeydeki toplumsal ve kurumsal aktörlerin üzerinde mutabık kaldığı bir strateji durumundadır. Her ne kadar içerikleri konusunda farklılıklar gözükse de gerek Dicle Vadisi Projesi örneği gerekse Mardin Sürdürülebilir Turizm Projesi örneği, turizm sektörünü öne alan bir yaklaşım üzerinde merkezi kamu kurumlarının, yerel sermaye çevrelerinin ve belediye yöneticileri ve uzmanlarının mutabık kaldığını göstermektedir.
- Ancak her iki proje de özellikle meslek örgütlerinden, uzman çevrelerinden ve sivil toplum örgütlerinden gelen eleştirileri tetiklemiştir. Dicle Vadisi Projesi, kent merkezinde hâlihazırda son derece keskin olan kentsel ayrışma ve dışlanma mekanizmalarını keskinleştireceği, Suriçi'ndeki kentsel dönüşüm projelerini hızlandıracağı ve bölgenin ekolojik yapısını tahrip edeceği için eleştirilmektedir. 2000'li yıllardan bu yana turizm sektörünün gözle görülür bir canlanma kaydettiği Mardin'de ise yürütülmekte olan turizm politikalarının kent merkezindeki nüfus kaçışını hızlandırdığı, mekânsal olarak da tekdüze bir yapı ortaya çıkardığı ifade edilmektedir. Üstelik turizm sektörü işsizlik ve istihdam olanaklarının yoksunluğu gibi sorunlara kalıcı ve tatmin edici çözümler üretmekten uzaktır. Hâlihazırda kentin varlıklı kesimleri ve mülk sahipleri turizm odaklı bir gelişmeden yararlansa da işsizlikle boğuşan kesimler düşük ücretli, geçici karakterli ve eğitim gerektirmeyen hizmet sektörü işleriyle yetinmek durumunda kalmaktadır.
- Kalkınma politikalarının planlanması, stratejik önceliklerin belirlenmesi, yatırım kararlarının alınması ve yatırımların denetlenmesi süreçleri belirgin biçimde merkezîyetçi bir karaktere sahiptir. Yeni bölgesel kalkınma anlayışı her ne kadar yerel ölçeğe ya da katılımcılık ilkesine gönderme yapsa da somut durumda kararlar Ankara'dan alınmaktadır.
- Bu merkezîyetçilik merkezi kamu kurumları arasındaki ilişkiler için de geçerlidir. Örneğin Dicle Vadisi Projesi söz konusu olduğunda tüm süreçler doğrudan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın merkezi tarafından yürütülmekte, kamu kurumlarının yerel teşkilatları dahi sürece yeterince dâhil edilmemektedir. Bu durumda bürokrasinin taşra teşkilatları ile yerel çevreler arasında etkin bir iletişimin zemini en başından ortadan kalkmaktadır.
- Planlama, tasarlama, uygulama ve denetleme süreçlerindeki bu merkezîyetçilik durumu ele aldığımız bölgelerdeki siyasal çatışma dinamikleriyle eklemlendiğinde son derece kesif bir hal almaktadır. Dicle Vadisi Projesi örneğinin gösterdiği gibi, bu denli geniş ölçekli ve yurttaşların gündelik hayatlarını doğrudan etkileyen projeler adeta bir "icraat yarışı" anlayışıyla ele alınmakta, projelerin menfi ya da müspet sonuçları hiçbir durumda tartışmaya açılmamaktadır. Gerek saha çalışması aşamasında gerekse düzenlediğimiz çalıştaylarda net biçimde ortaya çıktığı gibi,

merkezi kamu kurumlarının temsilcileri süreci bilhassa kapalı kapılar ardında yürütme eğilimindedir.

- Dicle Vadisi Projesi örneği, yerel yönetim yapılarıyla yereldeki sivil toplum kesimleri arasında da bir anlaşmazlık olduğunu ve yerel yönetimlerin bu anlaşmazlığı anlama ya da giderme konusunda sorunlar yaşadığını göstermiştir. Projenin sosyo-ekonomik ve ekolojik sonuçlarına dair ayrıntılı çalışmalar ortaya konmuş olsa da Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, hükümet cephesinden atılan adımları görene dek bu sorun alanlarını gündemine almamıştır. Bu geç kalmışlık durumu kısmen bölgedeki yerel yönetimlerin kentsel-mekânsal sorunlara ve genel olarak kalkınma politikalarına dair eleştirel/alternatif bir modeli henüz olgunlaştırmamış olmasıyla açıklanabilir. Mardin örneğinde ise belediyelerin kurumsal/organizasyonel kapasite sorunları dikkat çekmektedir.
- Dicle Vadisi Projesi örneğinde gözlemlediğimiz çok katmanlı çatışma durumu, demokratik, eşitlikçi ve ekolojik açıdan yıkıcı olmayan bir kalkınma anlayışının inşa edilebilmesi için yurttaşların karar alma, tasarlama, uygulama ve denetleme süreçlerine doğrudan ve etkin biçimde katılmalarını sağlayacak mekanizmaların tanımlanmasının ve hayata geçirilmesinin bir zorunluluk olduğuna işaret etmektedir.