



Dursun YILDIZ

*İnş. Müh. Su Politikaları Uzmanı
İYTE Uluslararası Su Kaynakları
Bölümü Öğretim Görevlisi*

GAP'ta Nerede Kalmıştık?

GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi), iklim değişikliği etkisi altındaki sınıraşan suların yer aldığı ve jeopolitik açıdan önemli bir bölgede geliştirilen suya dayalı bölgesel kalkınma projesidir. Proje inşaat işletme çalışmaları çok uzun zamandır süren GAP'ın analizi, bu bölge için olduğu kadar Avrasya'daki yeni entegre projeler ve bölgesel kalkınma politikaları için de faydalı olacaktır. GAP'ın da içerisinde yer aldığı coğrafya, ilk uygarlıkların doğup geliştiği Yukarı Mezopotamya olarak adlandırılmaktadır. Ayrıca bu bölgenin ticaret yollarının kavşağında yer alması bu coğrafyanın tarihinin çok renkli olmasını sağlamıştır. Tarih öncesi çağlardan beri insan topluluklarına yerleşme sahası ve uğrak yeri olan bu bölgede bugün Türkiye Cumhuriyeti'nin en büyük entegre bölgesel kalkınma projesi olan GAP yer almaktadır.

Ayrıca GAP, Dünyadaki petrol rezervlerinin %60-65'ine sahip ve egemenlik mücadelesinin yoğun olduğu bir coğrafyaya komşu topraklarda uygulamaya geçirmektedir. 40 yılı aşkın bir süre önce başlayan ve ilerlemesi boyunca sosyal, ekonomik politik birçok problemle karşılaşan bu projede sona yaklaşılmaktadır. Bu makalede bu özgün projenin gelişme süreci ana hatlarıyla ele alınmakta ve GAP'ın bölgedeki Gıda Güvençesinin (Food Security) sağlanması konusunda artan önemine de vurgu yapılmaktadır.

GAP'ın Amacı ve Gelişme Süreci

GAP 'ta toplam 22 baraj ve 7.302 MW kurulu gücünde 19 hidroelektrik santral inşa edilerek yılda 26,9 milyar kWh hidroelektrik enerjisi üretilmesi planlanmıştır. Ayrıca GAP

Eylem Planına göre, proje tamamlandığında 1.058 milyon hektar tarım arazisi sulama imkânına kavuşacaktır¹.

Şekil 1 de verilen 9 ili kapsayan GAP'ın başlıca amacı Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin kaynaklarını değerlendirerek bölgede yaşayanların gelir düzeyini ve yaşam kalitesini yükseltmek, bölge ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını gidermek ve kırsal alandaki verimliliği ve istihdamı artırarak ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamaktır.³

Bunun için Dicle ve Fırat sularının barajlarla düzenlenerek tarımsal ürün ve hidroenerji üretiminde kullanılmasına karar verilmiştir.

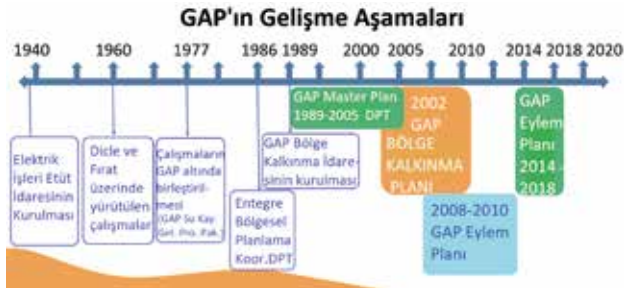
GAP'ın su kaynakları olan Fırat ve Dicle nehirleri ile ilgili olarak ilk çalışmalar 1936 yılında Atatürk tarafından verilen direktif doğrultusunda başlamıştır⁴. 1935 yılında kurulan Elektrik İşleri Etüt (EİE) İdaresi tarafından, Fırat üzerinde akım ölçümü ve topoğrafik etütler yapılmıştır. Araştırmalar 1958'de sonuçlanmış, Fırat Nehri üzerinde üç, Dicle Nehri üzerinde beş olmak üzere toplam sekiz baraj kurulabileceği ve yaklaşık 20 bin hektar arazi sulanabileceği saptanmıştır. 1954 yılında Devlet Su İşleri'nin (DSİ) kurulması ve bölgesel çalışmaların başlatılmasıyla proje genişletilmiştir. Fırat üzerindeki yedi proje paketi ile Dicle havzasındaki altı proje paketi birleştirilerek 13 projeden oluşan bir projeler demeti GAP'ın alt yapısını oluşturmuştur.

Devlet Su İşleri (DSİ) 1966'da Keban Barajı'nın yapımını üstlenmiş ve 1974'te tamamlamıştır. İzleyen yıllarda Karakaya Barajı'nın temelleri atılmış, 1980'de Fırat ve Dicle projeleri birleştirilerek GAP adı altında toplanmıştır. Atatürk Barajı'nın yapımına da 1981'de başlanmıştır. GAP'ın entegre bölgesel planlama çerçevesinde ele alınması, yürütülmekte olan çalışmaların eşgüdüm içinde gerçekleştirilmesi görevi 1986 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) verilmiştir.

Bölgenin kalkınma hedeflerini ortaya koyan GAP Master Planında Güneydoğu Anadolu'da ciddi bir değişim öngörülmüş ve yapılacaklar belirli bir takvime bağlanmıştır. Bu değişim sürecinde ekonomik ve sosyal hedefler belirlenerek temel strateji olarak



Şekil 1. GAP Bölgesinin illeri ve ana nehirleri²



Şekil 2. GAP'in Gelişme Aşamaları⁵

tarımsal gelişimin sağlanması ve Güneydoğu'nun bir ihracat bölgesi haline gelmesi benimsenmiştir. GAP'in gelişme aşamaları Şekil 2 de verilmiştir.

Bu çalışmaların belirli bir birimin sorumluluğunda ve eşgüdüm içinde yürütülmesi amacıyla 1989'da GAP Bölge Kalkınma İdaresi (BKI) kurulmuş ve GAP Master Planı hazırlanmıştır. Finansman sorunları ve komşu ülkelerdeki siyasal gelişmeler nedeniyle GAP'in 2005 yılında tamamlanmasının mümkün olamayacağı anlaşılmıştır. Diğer yandan, dünyada çevre konularına duyarlılık artmış, katılımcılık, kalkınmanın sürdürülebilirliği, cinsiyet dengeli kalkınma gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. Tüm bu nedenlerle, bölge kalkınmasına farklı bir yaklaşım getirecek yeni bir plan hazırlanması ihtiyacı doğmuştur.¹⁰

GAP'in Yönetimi

GAP'in entegre bir bölgesel kalkınma projesine dönüşmesiyle⁶ bu çerçevede yapılacak işlerin bir bütünlük içinde yapılması için 1989'da merkezi Ankara'da ve Bölge Müdürlüğü Şanlıurfa'da olmak üzere 15 yıllık görev süresiyle GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı kurulmuştur⁷. GAP BKİ'nin başlangıçtaki 15 senelik süresi daha sonra 31 Aralık 2019'a kadar uzatılmıştır. Ayrıca 2009'da teşkilatın merkezi Ankara'dan Şanlıurfa'ya taşınmış, Ankara'da bir süre daha hizmet veren irtibat bürosu da 2015 yılının sonunda kapatılmıştır⁸. GAP BKİ 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlanmıştır.

GAP Bölge Kalkınma Planı (2002-2010)

GAP'ta başlangıçta HES yatırımlarına sulama yatırımlarından daha çok pay ayrılmış ancak bu politika 2008 yılından itibaren sulama yatırımları lehine değişmiştir. Haziran 1998'de alınan Bakanlar Kurulu kararı ile GAP'taki tüm yatırımların tamamlanması için 2010 hedef yılı olarak belirlenmiş ve GAP Bölge Kalkınma Planı (BKP), hazırlanmıştır. Bu plan **"sürdürülebilir kalkınma"** yaklaşımı doğrultusunda ve çeşitli kesimlerden paydaşların etkin katılımıyla ortaya çıkmıştır. Bu planın bir özelliği de aynı zamanda uygulanacak projeleri kapsayan "eylem planını" da içermesi olmuştur. Bu planda insan odaklılık, katılımcılık, sürdürülebilirlik, insani gelişme ve toplumsal gelişme gibi ilkeler ön plana çıkarılmıştır⁹.

2002-2010 dönemini kapsayan Plan'ın toplam kaynak ihtiyacı 1998 yılı fiyatlarıyla 23,4 milyar dolar olarak hesaplanmıştır. Bu yatırımların 12 milyar dolarlık kısmının kamu kesimi kaynaklarından; kalan 11,4 milyar dolarlık yatırımın ise özel sektör tarafından karşılanması öngörülmüştür¹⁰. Bölge Kalkınma Planı kapsamında yer alan 2008-2012 GAP Eylem Planında aşağıda verilen gelişme eksenleri temel alınmıştır¹¹. Bunlar Ekonomik Kalkınmanın Gerçekleştirilmesi, Sosyal

Gelişmenin Sağlanması, Altyapının Geliştirilmesi, Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi olmak üzere 4 ana gelişme eksenine temel alınarak hazırlanmıştır. Bu eylem planı kapsamında 73 "Ana Eylem" 300'ü aşkın "Proje ve Faaliyet" yer almıştır.

GAP Eylem Planı (2012-2018)¹²

2012-2018 Eylem Planında bir önceki eylem planına beşinci eksen olarak "Şehirlerde Yaşanabilirliğin Artırılması" ilave edilmiştir. Bu eylem planı kapsamında 115 "Ana Eylem" 494 "Proje ve Faaliyet" yer almıştır. Görüldüğü gibi süreç içerisinde projenin plan hedefleri ve gelişme eksenleri gelişmeleri dik-kate olarak sürekli revize edilmiştir.

GAP'tan Elde Edilen Deneyim

Güneydoğu Anadolu Projesi, öncelikle suya dayalı bir entegre bölgesel kalkınma projesinin topyekün tamamlanma hedefi için tarih verilmesinin uygun olmadığını ortaya koymuştur.

Proje ile ilgili olarak, yerleşim yerlerini, tarihî ve kültürel varlıkları sular altında bıraktığı, zorunlu iç göçlerin yaşanmasına neden olduğu, artan eşitsizliklerin ve sosyal dejenerasyonun kaynağı olduğu, bölge halkının gerçekliklerinden ve ihtiyaçlarından kopuk olduğu ve vaat edilen değişiklikleri öngörülen süreler içinde sağlayamadığı eleştirileri yapılmıştır¹³. Master Planı hazırlanırken, tarım, sanayi, ulaştırma, eğitim, sağlık, kırsal kesim altyapı yatırımlarını da içeren GAP'in bu entegre proje olma özelliği, projenin tamamlanması geciktikçe zayıflamıştır. Bu durum proje bileşenlerinin bağlantılarının da zayıflamasına neden olmuş Proje'de ürün planlaması uygulanamamış ve Pamuk üretimi planlananın çok üstüne çıkmıştır.

Ulusal Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (USİAD) 2008 tarihli GAP Raporunda¹⁴ "Bu gecikme projenin teknik açıdan rantabilesini düşürmesinin yanı sıra sosyo-ekonomik açıdan projeden beklenen gelişmenin de ötelenmesine neden olmuştur" denilmiştir. Aynı görüş o dönemde, Diyarbakır Ticaret ve Sanayi Odası Başkanı Mehmet Kaya tarafından da paylaşılmıştır¹⁵.

Esasen proje ile, GAP Bölge Kalkınma İdaresi adının da içerdiği gibi topyekün bir kalkınma hedeflenmiştir. Ancak projeye ayrılan ödeneklerin yetersizliği, bölgenin sosyo-ekonomik ve kültürel açıdan diğer bölgelerden farklı oluşu ve terör sorunları projenin bütüncül olarak ilerlemesini etkilemiştir. Bunun yanı sıra proje süresince tarımsal altyapı ile birlikte çiftçi'nin eğitimi ve toprağın hazırlanması koordineli olarak yürütüle-memiştir.

GAP'tan Elde Edilen Faydalar

- Bölge özelinde iş gücüne katılma oranı 2007 yılında %34 iken 2015 yılında %42,2'ye ulaşmıştır. Bu duruma paralel olarak bölgedeki istihdam oranında da artış yaşanmış ve 2007 yılında %28,3 olan istihdam oranı 2015'te %35,2'ye yükselmiştir.
- Bölgeden yapılan ihracat önemli ölçüde artmıştır. 2007 yılında 3,3 milyar dolar olan bölge ihracatı, 2015'te 8,8 milyar doları bulmuştur. Bölgeden yapılan ihracatın ülke geneli ihracatındaki payı da %3,1'den %6,1'e yükselmiştir. Bu dönemde ülke genelindeki ihracat %34 oranında artarken bölge ihracatında %168 oranında bir artış yaşanmıştır.
- Bölgede yeni üniversiteler kurulmuş ve okullaşma oranı artmıştır.
- Bölgedeki hastanelerin sayısı artmış, mevcut hastanelerin kapasiteleri artırılmıştır.

- Ulaşım hizmetlerinde de artış kaydedilmiş; otoyollar geliştirilmiş, yeni hava limanları ve terminaller yapılmıştır¹⁶.

Sonuçta GAP'ta Neler Oldu?

Neredeyse yarım asırdır devam eden bir entegre bölgesel kalkınma projesine dair yapılacak bazı çıkarımlar, benzer projeler için olduğu kadar bölgenin geleceği için de önemli ipuçları taşıyacaktır. GAP'ın entegre özelliğine ve projenin gelişimine bakıldığında ilk 20 yıl sonra belirtilen sürelerde tamamlanmasının mümkün olmayacağı ortaya çıkmıştır. Birçok kez tamamlanma tarihinin ertelenmesi projeden sosyal beklentilerin azalmasına, huzursuzluklara ve proje hedeflerinden bazı sapmaların yaşanmasına da neden olmasına rağmen projenin yıllarca kesintisiz sürmesi çok önemli bir başarı olmuştur.

Öncelikle projenin tamamlanma süresinin uzaması, sınırları daha esnek olan, amaçları genişleyen bir GAP'ın ortaya çıkmasına neden olmuştur. GAP'a başlandığı dönemden itibaren dünyada bilimsel, teknolojik ilerlemelerin yanısıra su yönetimi, güvenlik, ekonomi, uluslararası ilişkiler alanlarında da birçok değişim ve gelişme yaşanmıştır. GAP, yöneticileri itibarıyla iki neslin görev yaptığı, teknolojik ve yeni yönetim modelleri alanında gelişmelerin yaşandığı ve uygulandığı bir proje olmuştur. Soğuk Savaş dönemden bugüne kadar yaşanan birçok değişim, dönüşüm ve kırılma GAP'ın uygulamalarında sosyal kalkınma, güvenlik, sürdürülebilirlik, katılımcılık, iyi yönetim, demokrasi gibi birçok farklı kavramı da proje yürütücülerinin gündemine taşımıştır. GAP'ın esnekliği, projenin sürekli olarak yeniden tanımlanabilmesini ve geliştirilerek yeniden üretilebilmesini mümkün kılmıştır.

Proje'nin geçmişi incelendiğinde GAP'ın tüm işlevleriyle tamamlanmasının 2030'lu yılların ortalarına doğru uzaması çok şartırtıcı olmayacaktır. Sınır ötesinden bölgeye kitlesel göçler, bölgedeki askeri ve uluslararası politik gelişmeler, projenin tamamlanma süresini uzattığı kadar GAP'ın bölgesel etkisini de daha geniş ölçekte yeniden şekillendirmektedir. Örneğin GAP Bölgesi, bölgedeki iç savaşlar nedeniyle oluşan kitlesel göçlerin büyük bölümünü kabul ederek sorunun daha da büyümesine engel olmuştur. GAP Bölgesi'ndeki Suriyeli sığınmacı sayısı 1.162.302 olup bu sayı Türkiye'deki toplam Suriyeli nüfusun: %32,42'sini oluşturmaktadır¹⁷. Tüm Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların üçte biri neredeyse Şanlıurfa ve Gaziantep kentlerimizde misafir edilmektedir. Sığınmacılara bu imkanın tanınmasında GAP'taki gelişmelerin önemli etkisi olmuştur.

GAP'ta yavaş yürümesi nedeniyle eleştirilere konu olan sulama projelerinin 2019 yılı itibarıyla 571.591 ha'lık (%54) bölümü işletmeye açılmıştır. GAP'taki enerji projelerinin tamamlanma oranı ise % 78 olarak verilmektedir¹⁸.

GAP'ta enerji projelerinin önce tamamlanması, sulama projelerinin ise uzun bir döneme yayılmış olması bu gecikmenin nedenleri konusunda birçok spekülasyona neden olmaktadır. GAP'taki enerji projelerinin daha önce tamamlanması, artan enerji ihtiyacımızın karşılanması kadar bu projelerin işletmeye alınıp geri ödemeye başlamasının sulama projelerinden çok daha kolay ve ikincil hazırlıklara çok daha az ihtiyaç duymasından kaynaklanmıştır. Sulama projeleri ile birlikte çiftçinin, toprağın, sulama birliklerinin, depolama ve lojistik hizmetlerinin, pazarlama imkanlarının hazır olması gerekir. Bu hazırlık zincirinin oluşturulması zaman alır ve bu zincir en zayıf halkası kadar sağlam olur. Bu hazırlıkların birbirini tamamlayan adımlar olarak gerçekleştirilmesinde bölgenin

güvenlik, sosyo -ekonomik ve sosyo-kültürel özelliklerinden dolayı çeşitli aksamalar yaşanmıştır. Örneğin planlanan ürün desenine uyulmaması, Harran Ovasındaki yanlış sulama toprağın bir bölümünün tuzlanmasına neden olmuştur. Bazı sulama projelerine sonradan drenaj sistemlerinin eklenmesi gerekmiştir. Sulamadan dönen drenaj sularının sınıraşan bir dereye boşalmasının zorlukları, bu suların arıtılıp tekrar kullanımı projesindeki aksamalar, bölgede pamuk ekiminin plan hedeflerinin çok üstüne çıkması, sulama birliklerinin kurumsal yapısındaki zaafiyetler ve bu kuruluşların daha sonra DSİ kontrolüne devredilmesi, DSİ Genel Müdürlüğü'nün 2000'li yılların başındaki tüm sulama projelerini modern sulama sistemlerine dönüştürme kararı gibi hususlar sulama projelerindeki ilerleme hızını yavaşlatan etkenler olmuştur.

Ancak yine de GAP bu bölgede kesintiye uğramadan geliştirilen suya dayalı entegre bir kalkınma projesi olarak bugüne ulaşmıştır. 22 baraj, 19 hidroelektrik santrali, 9 içme suyu projesi ve 1,058 milyon hektar öncelikli sulama alanından oluşan bu proje, yakın gelecekte sadece Türkiye'nin değil bölgenin gıda güvencesinin de sigortası olma özelliği taşımaktadır.

GAP'tan elde edilen deneyimler, bu büyüklükteki bir entegre kalkınma projesinin koşullar daha uygun olsa bile nihai gelişiminin uzayabileceğini ve bu sürede projenin genişleyebileceğini ortaya koymaktadır. Ayrıca bu büyüklükteki entegre kalkınma projelerinin birbiriyle ilişkili alt bölge projeleri halinde peyderpey tamamlanmasının daha gerçekçi bir hedef olacağı da anlaşılmıştır.

Kaynakça

¹ Güneydoğu Anadolu Projesi Son Durum 2019 GAP BKİB

² GAP Bölge Kalkınma İdaresi(2014), GAP Eylem Planı 2014-2018.

³ GAP Bölge Kalkınma İdaresi(2014), GAP Eylem Planı 2014-2018.

⁴ Bağış. A.İ 1998 Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) 1. Urfa Harran Kalkınma Sempozyumu No: 49 Ankara Zirai Denetim Kurumu Yayını

⁵ GAP Broşürü 2020 " GAP Büyük Türkiye " TC Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Şanlıurfa www.gap.gov.tr

⁶ Güneydoğu Anadolu Projesi Son Durum 2019 GAP BKİB S.2

⁷ <http://www.gap.gov.tr/gap-bki-tarihcesi-sayfa-37.html> Erişim: 28 Temmuz 2020

⁸ Gökçe B. 2010 Bir Bölgesel Dönüşüm Projesi Olarak GAP'ın Dünü ve Bugünü Bölgesel Kalkınmanın Can suyu GAP adlı kitabın sunuş yazısına yapılan yeni eklerle güncelleştirilmiştir. GAP Bölge Kalkınma İdaresi ve Sosyoloji Derneği; 2010 Ankara

⁹ (www.gap.gov.tr)

¹⁰ (www.gap.gov.tr)

¹¹ Güneydoğu Anadolu Projesi Son Durum 2019 GAP BKİB

¹² Güneydoğu Anadolu Projesi Son Durum 2019 GAP BKİB

¹³ Bilgen A. (2018) 1977'den 2017'ye Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP): GAP'ın 40 Yılı Üzerine Nitel ve Çok Boyutlu Bir Değerlendirme Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 73, No. 3, 2018, s. 811 -840

¹⁴ GAP Raporu-GAP'ta Ne Oldu! (Ed.Dursun Yıldız) 2008 USİAD. İstanbul Mart 2008

¹⁵ Kaya M. 2007 GAP Raporu, Diyarbakır Ticaret ve Sanayi Odası Dergisi. Diyarbakır Ticaret ve Sanayi Odası, 2007

¹⁶ https://insamer.com/tr/ortadogu-su-krizi-ve-turkiye_697.html

¹⁷ Güneydoğu Anadolu Projesi Son Durum 2019 GAP BKİB

¹⁸ Güneydoğu Anadolu Projesi Son Durum 2019 GAP BKİB