

Türkiye’de İç Göç ve Kamu Politikaları İlişkisi
Doktora Tezi
Zeynep Karal Önder
Eskişehir, 2018

Türkiye’de İç Göç ve Kamu Politikaları İlişkisi

Zeynep Karal Önder

DOKTORA TEZİ

Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Nezih Varcan

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

2018

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Zeynep KARAL ÖNDER'in “Türkiye’de İç Göç ve Kamu Politikaları İlişkisi” başlıklı tezi **25 Ekim 2018** tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca **Maliye** Anabilim Dalında, **Doktora** tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : Prof.Dr.Nezih VARGAN
Üye : Prof.Dr.Şebnem TOSUNOĞLU
Üye : Prof.Dr.Binhan Elif YILMAZ
Üye : Prof.Dr.Metin ERDEM
Üye : Doç.Dr.Yılmaz KILIÇASLAN

Prof.Dr.Metin COŞKUN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdür Vekili

ÖZET

TÜRKİYE'DE İÇ GÖÇ VE KAMU POLİTİKALARI İLİŞKİSİ

Zeynep Karal Önder

Maliye Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ekim, 2018

Danışman: Prof. Dr. Nezih Varcan

İç göç, yeni bir ikametle sonuçlanacak şekilde insanların ülke sınırları içerisinde yer değiştirmesidir. İç göç, bazen olumlu sonuçlar bazen de olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle kamu otoritesi tarafından yönetilmesi gereken bir olgudur. Bu çalışmanın temel amacı, iç göçün kamu politikalarıyla yönetilebilir bir olgu olup olmadığını tespit ederek, Türkiye’de iç göç ile merkezi yönetim harcama politikaları arasındaki ilişkiyi incelemek ve politika önerileri geliştirmektir. Çalışmada ilk olarak Türkiye’de iç göçün tarihsel gelişimi ve 2008 – 2017 yılları arasında kamu harcamaları ve iç göç ilişkisi incelenmiştir. İkinci olarak ise iç göç ile kamu harcamaları arasındaki ilişki göç çekim modelinden faydalanılarak çok boyutlu sabit etkili tahminci ile tahmin edilmektedir. Analizde 2014 – 2017 yılları arasında Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi kapsamında nüfus istatistikleri ve göç istatistikleri ile Genel Yönetim Mali İstatistikleri kapsamında iller itibariyle merkezi ve yerel yönetim harcamalarının bütçe gider tabloları kullanılmıştır. Sonuç olarak Türkiye’de iç göç, nüfus ile pozitif yönlü, mesafe ile negatif yönlü bir ilişkiye sahiptir. Aynı şekilde göç edilen il içinde bir akraba, hemşehri veya tanıdığın olması, söz konusu ile göçü pozitif yönde etkilemektedir. Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması kapsamında ise iç göç üzerinde en büyük ve pozitif etkiye eğitim harcamaları sahiptir. Ardından kamu düzeni ve güvenliği kapsamında gerçekleştirilen harcamalar gelmektedir. Bu araştırmada, iç göç hareketlerinin gerçekleşmesinden önce mekana ilişkin politikaların üretilmesi gerekliliği sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçtan yola çıkarak, Türkiye’de iç göçler için beş politika önerisi sunulmaktadır.

Anahtar Sözcükler: İç Göç, Kamu Harcamaları, Yatırım Teşvikleri, Türkiye

ABSTRACT

THE RELATIONS BETWEEN INTERNAL MIGRATION AND PUBLIC POLICY IN TURKEY

Zeynep Karal Önder

Departments of Public Finance

Anadolu University, Graduate School of Social Sciences, October, 2018

Supervisor: Prof. Dr. Nezih Varcan

Internal migration is the movement of people within the borders of the country resulting as a new residence. Internal migration creates positive or negative outcomes. Therefore, it must be governed by the public authority. The aim of this study is to examine the relationship between internal migration with central government expenditure policies in Turkey and to develop policy recommendations after determining if internal migration is a manageable phenomenon by public policy. In this study, first, the historical evolution of internal migration in Turkey and the relation between government expenditure and internal migration from 2008 to 2017 have been examined. Secondly, the relationship between internal migration and public expenditures between the years 2014 and 2017 is estimated by the gravity model of migration with many levels of fixed effects. The data used in the analyses come from address-based population registration system (2018) and the central and local government expenditure data obtained from government budget statistics database (2018). The findings of the study show that internal migration in Turkey has a positive relation with population and a negative relation with distance. Having a relative, a townsman or an acquaintance in the migrated province positively affects the internal migration. Within the scope of the functional classification of public expenditures, education expenditures have the highest positive impact on internal migration. Education expenditures are followed by public order and security expenditures. This research has reached the conclusion that the policies related to the spatial distribution must be produced before the internal migration movements take place. Based on this result, the five policy recommendations for internal migration in Turkey are presented.

Keywords: Internal Migration, Public Expenditure, Investment Incentives, Turkey

ÖNSÖZ

Türkiye’de her yıl yaklaşık 2,5 milyon kişi ülke içerisinde bir yerden bir yere göç etmektedir. İç göç ve kamu politikaları arasındaki ilişkiyi ortaya koymayı hedefleyen bu çalışma, her yıl ülke içerisinde yer değiştiren bu kitlenin, hangi kamu politikalarından etkilendiğini ve bir ilin göç almasında hangi harcama türlerinin etkili olduğunu belirlemeyi amaçlamaktadır.

Bu çalışmaya başladığımız ilk günden itibaren planlanmasında, araştırılmasında ve yürütülmesinde ilgi ve desteğini esirgemeyen, engin bilgi ve tecrübelerinden yararlandığım, hayatımın her alanında desteğini omzumda hissettiğim tez danışmanın Prof. Dr. Nezih Varcan başta olmak üzere, değerli fikir ve eleştirileriyle çalışmaya katkıda bulunan, deneyimlerini benimle paylaşan, yönlendirme ve bilgilendirmeleriyle çalışmamın ilerlemesine katkı sağlayan Prof. Dr. Şebnem Tosunoğlu ve Doç. Dr. Yılmaz Kılıçaslan’a teşekkürü bir borç bilirim. Çalışmanın son aşamasında değerli katkılarını esirgemeyerek savunma jürisinde yer alan Prof. Dr. Binhan Elif Yılmaz ve Prof. Dr. Metin Erdem’e de değerli katkıları için teşekkür ederim.

Bu çalışmanın hazırlanmasında desteğini esirgemeyen Doç. Dr. Canatay Hacıköylü başta olmak üzere, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü ve Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü öğretim elemanları ve personeline teşekkür ederim.

Son olarak tüm süreci benimle birlikte yaşayan aileme, dostlarıma ve eşim Gökhan Önder’e destekleri için teşekkür ederim.

Çalışmanın tüm taraflara faydalı olması dileğiyle,

Zeynep Karal Önder

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Bu tezin bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalarında bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi; bu çalışmanın Anadolu Üniversitesi tarafından kullanılan “bilimsel intihal tespit programı”yla tarandığını ve hiçbir şekilde “intihal içermediğini” beyan ederim. Herhangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçları kabul ettiğimi bildiririm.

Zeynep Karal ÖNDER

İÇİNDEKİLER

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ	iv
ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLO LİSTESİ.....	viii
ŞEKİL LİSTESİ	ix
KISALTMA LİSTESİ.....	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. GÖÇ KAVRAMI, GÖÇ – KAMU POLİTİKASI İLİŞKİSİ VE TEORİK TEMELLERİ	3
1.1.Göç Kavramı ve Sınıflandırma	3
1.1.1. Coğrafi sınıflama.....	4
1.1.2. Zamana göre sınıflama	4
1.1.3. Demografik ve ekonomik sınıflama	4
1.1.4. Yasal sınıflama.....	5
1.1.5. Nedensel sınıflama	5
1.2. Göç – Kamu Politikası İlişkisi	6
1.3. Göç ve Kamu Politikaları Kuramları	12
1.3.1. Proaktif teoriler kapsamında göçün nedenleri ve kamu politikası ilişkisi.	14
1.3.2. Kamusal seçim kuramı kapsamında göç ve maliye politikası	18
1.3.3. Harris-Todaro modeli kapsamında iç göç ve maliye politikası	27

İKİNCİ BÖLÜM

2. DÜNYA’DA İÇ GÖÇ VE POLİTİKA UYGULAMALARI.....	33
2.1. Zora Dayanan İç Göç Kontrolü: İç Pasaport Uygulaması	34
2.1.1. Feodalizmden kapitalizme geçişte iç pasaport örnekleri.....	35
2.1.2. İkametgah temelli iç pasaport uygulamaları	39
2.1.3. Irk temelli iç pasaport uygulamaları	44
2.2. İç Göçü Yönetmek İçin Zora Dayalı Olmayan Merkezi Yönetim Politikaları	45

2.2.1. Kırsal kalkınma	53
2.2.2. Ekonomik ve Sosyal Yapı.....	62
2.2.3. Kentsel yığılmalar	68
2.2.4. Kentsel fiyatlandırma.....	74
2.3. İç Göçü Yönetmek İçin Zora Dayalı Olmayan Yerel Yönetim Politikaları	80

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE İÇ GÖÇ VE POLİTİKA UYGULAMALARI 90

3.1. Türkiye’de İç Göçün Tarihsel Gelişimi.....	91
3.1.1. 1923-1945 yılları arası birinci dönem – nüfusun yerleşmesi	97
3.1.2. 1945-1980 yılları arası ikinci dönem – kırdan kente göç.....	98
3.1.3. 1980-2008 yılları arası üçüncü dönem – kentleşme	101
3.1.4. 2008-2017 yılları arası dördüncü dönem –yaşam güzergahı	104
3.1.5. Rakamlarla iç göç	106
3.2. Türkiye’de İç Göçe İlişkin Kamu Politikaları	123
3.2.1. Merkezi Yönetimin Göçe Müdahalesi	124
3.2.2. Yerel Yönetimlerin Göçe Müdahalesi	151

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE’DE İÇ GÖÇ VE MERKEZİ YÖNETİM HARCAMALARI İLİŞKİSİ161

4.1. İç Göç ve Kamu Harcamalarına İlişkin Ampirik Çalışmalar.....	161
4.1.1. Türkiye ile ilgili ampirik çalışmalar	163
4.2. Yöntem	168
4.3. Veri Seti	169
4.4. Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Göç İlişkisi	171
4.4.1. Model	171
4.5. Tahmin Sonuçları ve Bulgular	176

SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ.....184

KAYNAKÇA194

EKLER

ÖZGEÇMİŞ

TABLO LİSTESİ

Tablo 1-1: Göçün hacmine ve akışına ilişkin hipotezler	17
Tablo 2-1: İnsani gelişmişlik endeksi(İGE) kategorisine göre iç ve dış göç üzerine kısıtlamaları.....	47
Tablo 4-1:Basit göç çekim modeli tahmin sonucu	177
Tablo 4-2: Yatırım teşvik sistemi ve toplam harcama modeli tahmin sonuçları.....	178
Tablo 4-3: Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırma modeli tahmin sonuçları	180

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1-1: Göçe etki eden faktörler.....	6
Şekil 1-2: Göç kararında etkili olan faktörler ve kamu politikası ilişkisi.....	8
Şekil 1-3: İtici ve çekici faktör – göç süreci.....	16
Şekil 2-1: Fransa’da uygulanan iç pasaport.....	36
Şekil 2-2: Mürur tezkeresi	38
Şekil 2-3: SSCB’de kullanılan iç pasaport	42
Şekil 2-4: Dünya’da hükümetlerin nüfusun mekânsal dağılımına bakışı	49
Şekil 2-5: Gelişmiş ülke hükümetlerinin nüfusun mekânsal dağılımına bakışı	49
Şekil 2-6: Gelişmekte olan ülke hükümetlerinin nüfusun mekânsal dağılımına bakışı ...	50
Şekil 2-7: Az gelişmiş ülke hükümetlerinin nüfusun mekânsal dağılımına bakışı	50
Şekil 2-8: Hükümetlerinin nüfusun mekânsal dağılımına bakışı (2015).....	52
Şekil 2-9: Dünya’da kırdan kente göçü azaltmaya yönelik politika uygulayan ülkeler ..	57
Şekil 2-10: Dünya’da kırsal alanlarda sanayi kurmak veya korumak için teşvikler sağlayan ülkeler	58
Şekil 2-11: Dünya’da büyük kent merkezlerinden kırsal alanlara endüstrileri yönlendirmeye yönelik politikalar	59
Şekil 2-12: Dünya’da kırsal altyapıyı ve tesisleri geliştirmeye yönelik politika uygulayan ülkeler.....	63
Şekil 2-13: Dünya’da kırsal alan için sağlıklı su ve kanalizasyon hizmetleri sağlamaya yönelik politika uygulayan ülkeler.....	63
Şekil 2-14: Dünya’da taşıma ve konutta enerji verimliliğini artırmaya yönelik politika uygulayan ülkeler	67
Şekil 2-15: Dünya’da katı atık yönetim sistemini geliştirmeye yönelik politika uygulayan ülkeler.....	67
Şekil 2-16: Dünya’da kentsel yığılmalar	69
Şekil 2-17: Dünya’da hükümetlerin kentsel yığınlar için uyguladığı göç politikaları	71
Şekil 2-18: Gelişmiş ülkelerde hükümetlerin kentsel yığınlar için uyguladığı göç politikaları	71
Şekil 2-19: Gelişmekte olan ülkelerde hükümetlerin kentsel yığınlar için uyguladığı göç politikaları	72

Şekil 2-20: Az gelişmiş ülkelerde hükümetlerin kentsel yığınlar için uyguladığı göç politikaları.....	72
Şekil 2-21: Dünya’da büyükşehirlerden, küçük şehirlere ve kırsal alana nüfusun yönlendirilmesine ilişkin politikalar uygulayan ülkeler.....	73
Şekil 2-22: Dünya’da kentsel fakirler için emniyetli arazi ve yeterli konut politikası uygulayan ülkeler.....	79
Şekil 2-23: Dünya’da büyükşehir merkezlerinde veya çevrelerindeki endüstriler için daha sıkı çevresel düzenlemeler uygulayan ülkeler.....	80
Şekil 2-24:Dünya’da yerel yönetimlerin toplam harcamalar içinde harcama payı ve GDP’ye oranı, 2015 yılı	83
Şekil 2-25: Yerel Yönetimlerin Harcama Bileşenleri, 2015 yılı	85
Şekil 3-1. 1927 - 2016 yılları arası Türkiye’de nüfusun genel dağılımı	93
Şekil 3-2. 1975 - 2016 yılları arası Türkiye’de göç eden nüfus.....	94
Şekil 3-3. 2017 yılı göç eden nüfusun yaş dağılımı	96
Şekil 3-4. 2017 yılı göç eden nüfusun eğitim dağılımı.....	97
Şekil 3-5. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en fazla göç alan 6 il.....	108
Şekil 3-6. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en fazla göç veren 5 il	108
Şekil 3-7. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en fazla göç alan illerin aldığı göçün il nüfusuna oranı.....	109
Şekil 3-8. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en fazla göç veren illerin verdiği göçün il nüfusuna oranı.....	110
Şekil 3-9. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en fazla göç alan illerin aldığı göçün toplam göçe oranı	111
Şekil 3-10. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en fazla göç veren illerin verdiği göçün toplam göçe oranı	112
Şekil 3-11. 1975 - 2016 yılları arası Türkiye’de en yüksek net göçe sahip 5 il.....	114
Şekil 3-12. 1975 - 2016 yılları arası Türkiye’de en düşük net göçe sahip 5 il.....	115
Şekil 3-13. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en yüksek net göç hızına sahip 6 il	117
Şekil 3-14. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en düşük net göç hızına sahip 6 il	117
Şekil 3-15. 2011 yılı için göç eden nüfusun göç etme nedeni	118
Şekil 3-16. 2008 - 2017 yılları arası Türkiye’de en yüksek net göçe sahip 5 il ve bu illere gerçekleştirilen toplam kamu harcaması	119

Şekil 3-17. 2008 - 2017 yılları arası Türkiye’de en düşük net göçe sahip 5 il ve bu illere gerçekleştirilen toplam kamu harcaması	120
Şekil 3-18. 2008 - 2017 yılları arası Türkiye’de en yüksek net göç hızına sahip 5 il ve bu illere gerçekleştirilen toplam kamu harcaması.....	122
Şekil 3-19. 2008 - 2017 yılları arası Türkiye’de en düşük net göç hızına sahip 5 il ve bu illere gerçekleştirilen toplam kamu harcaması.....	122
Şekil 3-20: Cazibe merkezleri programı destek paketleri ve unsurları	144
Şekil 3-21: Bölgesel gelişme ulusal stratejileri.....	147
Şekil 4-1.Göç alan özelliği gösteren iller	172
Şekil 4-2: Göç veren özelliği gösteren iller	173

KISALTMA LİSTESİ

ADNKS	: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AB	: Avrupa Birliği
IPARD	: Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı
BELDES	: Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
UNDESA	: Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Bölümü
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
BGUS	: Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi
BROP	: Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı
ÇATOM	: Çok Amaçlı Toplum Merkezleri
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
DOKAP	: Doğu Karadeniz Projesi
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
İLBANK	: İller Bankasının
İGE	: İnsani Gelişmişlik Endeksi
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
KOP	: Konya Ovası Projesi
KHGM	: Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
KDRP	: Köye Dönüş ve Rehabilitasyon Projesi
KÖYDES	: Köylerin Altyapısını Destekleme Projesinin
OVP	: Orta Vadeli Planı
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
SUKAP	: Su ve Kanalizasyon Altyapı Programı
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRKONFED	: Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu
UKKS	: Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü

GİRİŞ

Göç en basit tanımıyla ikamet amacıyla bir yer değiştirme faaliyetidir. Göçün hem toplumsal ve ekonomik hayat üzerinde, hem de kişiler üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Göç coğrafi olarak iç ve dış göç olarak iki başlık altında incelenmektedir. İç göçler, yeni bir ikametle sonuçlanacak şekilde insanların ülke sınırları içerisinde yer değiştirmesidir. Bu çalışmanın inceleme alanı iç göçlerdir. İç göç, olumlu sonuçlar veya olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Bu nedenle kamu otoritesi tarafından yönetilmesi gereken bir olgudur. Göç yönetimi kavramı, göç politikasının her dönemecinde kimi zaman kolaylaştırıcı kimi zaman engelleyici kimi zaman da yönlendirici olacak şekilde çeşitli politikalar içermektedir.

İç göç yönetimi asırlardır olduğu gibi günümüzde de kamu otoritelerini politika geliştirmeye sevk eden konulardan biridir. Bu politikaları zora dayalı politikalar ve zora dayalı olmayan politikalar olarak ikiye ayırabiliriz. Tarihte daha çok zora dayalı politika uygulamaları bulunurken, günümüzde politikalar zora dayalı olmayan ve yönlendirici niteliktedir. Güncel deneyimler ve akademik çalışmalar, dünyada iç göç yönetimine ilişkin politikaların daha çok yerel yönetimler tarafından oluşturulup, uygulandığını ve yerel yönetimlerin uyguladığı iç göç politikalarının merkezi yönetimlerin uyguladığı politikalara göre daha etkin olduğunu göstermektedir. Türkiye’de ise bu durum tam tersidir. Yerel yönetimlerin yetki kısıtları nedeniyle iç göç politikalarını genellikle merkezi yönetim yürütmektedir. Bununla birlikte Türkiye’de de yerel paydaşlar ile yürütülen politikaların daha etkin sonuçlar verdiği görülmektedir.

Türkiye’de 2008 yılında Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine geçilmesiyle birlikte bu tarihten sonra iç göç istatistiklerine yıllık olarak erişilebilmektedir. Buna göre, 2008-2017 yılları arasında her yıl Türkiye nüfusunun yaklaşık % 3’ü ülke sınırları içerisinde yer değiştirmektedir. Bu gösterge, Türkiye’de son 10 yılda yaklaşık 2,25 milyonluk bir nüfusun her yıl yer değiştirmesi anlamına gelmektedir. Dünyadaki diğer ülkeler ile karşılaştırdığımızda Türkiye’nin nüfusuna oranla iç göç oranı oldukça yüksektir (Bell & Charles-Edwards, 2014, s. 8). Bu büyüklükte bir nüfusun göç ederken yönetilmesi, göçün ekonomik ve toplumsal etkileri ile birey üzerindeki etkileri açısından önemli ve gereklidir.

Bu çalışmanın temel amacı, iç göçün kamu politikalarıyla yönetilebilir bir olgu olup olmadığını tespit ederek, Türkiye’de iç göç ile merkezi yönetim harcama politikaları arasındaki ilişkiyi incelemek ve politika önerileri geliştirmektir.

Bu çalışma literatürde yer alan çalışmalardan iki yönüyle ayrılmaktadır. Bunlardan ilki literatürde sıklıkla rastlanan okullaşma oranı, hastane yatak sayısı, mahkum sayısı, tahsil edilen vergi gelirleri, yatırım teşvikleri, yerel yönetim bütçeleri, elektrik kapasitesi, işgücüne katılım oranı, kamu hastane sayısı gibi açıklayıcı değişkenler yerine bu değişkenlerin vekil değişkeni olarak kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması kullanılarak, doğrudan kamu harcamalarını analiz eden ilk çalışmalardan biri olmasıdır. İkincisi ise analizde kullanılan yöntemden kaynaklanmaktadır. Bu çalışma kapsamında çekim modeli, çok boyutlu doğrusal regresyon tahmincisi kullanılarak tahmin edilmiştir.

Bu araştırma dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, kısaca göç kavramına ve sınıflandırmasına değinilmiştir. Göç disiplinler arası bir çalışma alanı olması nedeniyle literatürde farklı şekillerde tanımlanmakta ve sınıflandırılmaktadır. Kavramsal tartışmalar başlı başına bir literatür oluşturacağı için bu kısım temel kavramlar etrafında oluşturulmuştur. Birinci bölümde kavramsal tartışmanın yanında iç göç ve kamu politikası ilişkisi ile kamu maliyesi kapsamın göç ile ilgili göç ile ilgili teorik tartışmalara yer verilmiştir. İkinci bölümde ise Dünya’da iç göç yönetimine ilişkin uygulanan politikalar, Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Bölümü (UNDESA) verilerine dayanılarak sıralanmıştır. Üçüncü bölümde Türkiye’de göç yönetimine odaklanılmıştır. Bölüm iki ana yapıdan oluşmaktadır. İlk olarak Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze iç göçün tarihsel gelişimi açıklanmıştır. İkinci olarak da Türkiye’de merkezi ve yerel yönetimlerin iç göçü yönetmeyi hedefleyen politikalarına değinilmiştir. Dördüncü bölümde ise 2014-2017 yılları arasında merkezi yönetim harcamaları ile iç göç arasındaki ilişki ampirik bir analiz ile sınanmıştır. Teorik, betimsel ve ampirik analizlerden elde edilen veriler ise sonuç ve politika önerileri başlığı altında sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. GÖÇ KAVRAMI, GÖÇ – KAMU POLİTİKASI İLİŞKİSİ VE TEORİK TEMELLERİ

1.1. Göç Kavramı ve Sınıflandırma

Göç kavramının kapsamı, ulusal ve uluslararası literatürde farklılık göstermesi nedeniyle bu bölümde kavramların tanımları ve bu kavramların neden benimsendiği ortaya konmaya çalışılacaktır.

Göç kavramı uluslararası göç örgütü tarafından, “uluslararası bir sınırı geçerek veya bir devlet içinde yer değiştirerek; süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleri” olarak tanımlanmıştır (IOM, 2015). İçişleri Bakanlığı Göç İdaresine göre göç kavramı ise, “yabancıların, yasal yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını ve Türkiye’den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasadışı yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını ve Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını ifade eden düzensiz göçü ve uluslararası korumayı” kapsamaktadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016, s. 25). Buna karşın göç kavramı, Türk Dil Kurumu tarafından “ekonomik, toplumsal, siyasi sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme faaliyeti” olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2015).

Bu çalışma kapsamında bir diğer önemli kavram ise “Göç Yönetimi” kavramıdır. Göç Yönetimi, özellikle hem devlet sınırları içine yabancıların girişi ve mevcudiyeti hem de mülteciler ile koruma ihtiyacı bulunan diğer kişilere sağlanan korumayı yönetmek üzere, sınır ötesi göçleri düzenli ve insani bir şekilde yönetmek için çeşitli devlet kurumları ile ulusal bir sistemden oluşan yönetimi ifade etmektedir (IOM, 2015). Ülkemizdeki Göç İdaresi Genel Müdürlüğü gibi, Uluslararası Göç Örgütü de göç yönetimi kavramını sadece dış göçler için kullanmaktadır. Oysaki, dünyadaki göçlerin çoğu bir ülkeden diğerine değil, aynı ülke içerisinde gerçekleşmekte ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından yapılan kaba bir hesaplama göre, bir yılda iç göçler dış göçlerin yaklaşık 4 katı büyüklüğüne erişmektedir (UNDP, 2009, s. 1).

Göç kavramı hangi tanım benimsenirse benimsensin oldukça geniş bir nüfus hareketini kapsamaktadır. Çalışma kapsamında incelenecek iç göç kavramının

kapsamını belirleyebilmek için bir sınıflamaya gitmek gerekmektedir. Göç kavramı coğrafi sınıflama, zaman bakımından sınıflama, demografik ve ekonomik sınıflama, politik ve yasal sınıflama ve nedensel sınıflama olarak beş grupta incelenebilir. ¹ Bu sınıflamaların hiçbirisi birbirini dışlamamaktadır.

1.1.1. Coğrafi sınıflama

Göçler coğrafi sınıflama kapsamında iç göç ve dış göç olarak ikiye ayrılmaktadır. İç göçler, yeni bir ikametle sonuçlanacak şekilde insanların ülkenin bir bölgesine göç hareketidir. İç göçler kendi içinde kır-kır, kır-kent, kent-kent, kent-kır olmak üzere dört şekilde sınıflandırılmaktadır. Dış göç ise yeni bir ikamete sahip olmak amacıyla veya yeni bir ikametle sonuçlanacak şekilde insanların sınır aşırı göç hareketi olarak tanımlanmaktadır. Bu sınıflama çerçevesinde çalışma kapsamında iç göçler incelenecektir.

1.1.2. Zamana göre sınıflama

Göçler zaman bakımından kasıtlı ve etkin süreli göç olarak ikiye ayrılmaktadır. Kasıtlı göç, öznel şartlar altında, bir zaman sınırı olmaksızın gerçekleştirilen göç hareketini ifade ederken, etkin süreli göç, göç edilen bölgede belirli bir zaman veya anlaşma çerçevesinde öngörülebilir şartlarda gerçekleştirilen göç hareketidir. Etkin süreli göçler için, anlaşmalı göçler ve mevsimlik göçler örnek verilebilir. Bu çalışma kapsamında gerçekleştirilecek ekonometrik analizde kasıtlı göçler dikkate alınacaktır. Analizler yıllık veri ile gerçekleştirileceği için etkin süreli göçler analize dahil edilememektedir.

1.1.3. Demografik ve ekonomik sınıflama

Demografik ve ekonomik sınıflama ise göç kararını ve göçün özelliklerini belirleyen değişkenlerin sınıflanmasını kapsamaktadır. Demografik nedenler ile göç, bireysel göç, aile göçü, kadın/erkek göçü, birinci/ikinci/üçüncü nesil göçü gibi demografik nedenlere bağlı gerçekleştirilen göç hareketidir. Ekonomik nedenler ile göç ise iş bulmak, iş değiştirmek, beyin göçü, teknoloji göçü, eğitim göçü gibi nedenlere ile gerçekleştirilen göç hareketidir. Bu çalışma kapsamında kamu

¹ (Baggio, 2015), (IOM, 2015), (İhlamur-Öner & Şirin Öner, 2012) kaynakları kullanılarak tarafımdan oluşturulmuştur.

politikalarının iç göç üzerindeki etkisi incelenirken bu kapsamdaki bütün göç faaliyetleri bir bütün olarak dikkate alınacaktır.

1.1.4. Yasal sınıflama

Yasal sınıflama ise düzenli ve düzensiz göç olarak ikiye ayrılmaktadır. Düzenli göç, yasal kanallar kullanılarak gerçekleşen göç hareketidir. Düzenli göç kendi içinde serbest göç ve kontrollü göç olarak ikiye ayrılmaktadır. Serbest göç, hiçbir kontrol, destek, engel veya sınırlandırmaya tabi olmaksızın gerçekleştirilen göç hareketidir. Serbest göçlere, vizesiz geçiş hakkı tanıyan ülkeler arasında gerçekleştirilen göç örnek verilebilir. Kontrollü göç ise bölgesel topluluklar ve/veya ülkeler arasında gerçekleştirilen çeşitli antlaşmalar, kısıtlamalar veya sınırlamaları barındıran göç hareketidir. Kontrollü göçlere, Gümrük Birliği Antlaşması imzalayan belirli bir bölge, ülke grubunda kontrollü gerçekleştirilen göç hareketleri örnek verilebilir. Düzensiz göçler ise yasadışı giriş veya vizenin geçerlilik tarihinin sona ermesi yüzünden transit veya ev sahibi ülkede hukuki statüden yoksun göç hareketidir. Ülke içi seyahat ve göç kısıtlamasının bulunduğu ülkelerde, iç göç faaliyeti de düzenli ve düzensiz göç olarak sınıflandırılabilir. Bu çalışma sadece düzenli göçleri kapsamaktadır. Çünkü üniter bir yapıya sahip Türkiye Cumhuriyeti'nde iç göç hareketinin önünde bir sınırlama söz konusu değildir.

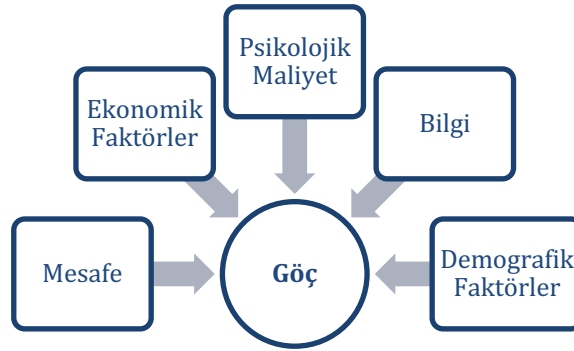
1.1.5. Nedensel sınıflama

Nedensel sınıflama üçe ayrılabilir. İlki dışarıdan yardım almadan bir kişinin ya da grubun göç planlarını hazırlayıp gerçekleştirdiği göç hareketini kapsayan ve kendiliğinden gelişen göçü ifade eden yardımsız göçtür. İkincisi, göçmenlerin devlet, devletler ya da uluslararası bir kuruluş yardımıyla gerçekleştirilen göç hareketini kapsayan yardımlı göçtür. Son olarak üçüncüsü ise, doğal ya da insan yapımı nedenlerden dolayı içerisinde yaşama ve refaha yönelik tehditleri de içeren bir zorlama unsuru bulunan göç hareketi olarak zorla göçtür. Bu çalışma kapsamında kamu politikalarının iç göç üzerindeki etkisi incelenirken bu sınıflama kullanılmayacaktır.

Göç kavramını ne kadar tanımlamaya ve sınıflamaya çalışırsak çalışalım çok dinamik ve insanı barındırdığı için sürekli dönüşen bir yapıya sahiptir. Bu nedenle göç kavramı farklı disiplinlerde çok farklı sınıflandırılmaktadır. Farklı sınıflamalara örnek olarak Özcan'ın (1998, s. 83-86) eseri incelenebilir.

1.2. Göç – Kamu Politikası İlişkisi

Göç kavramını tanımladıktan sonra, göç olgusu ile kamu politikalarının ilişkisini teorik tartışmalara girmeden, temel bir şekilde açıklama gereği duyulmuştur. Göç konusu bilimsel çalışmaların yanında romanlar, denemeler...vb. birçok esere konu olmuştur. Göç nedenlerini(büyükliğini/yönünü) temel olarak beş grupta toplayabiliriz.



Şekil 1-1: Göçe etki eden faktörler

Kaynak: (Greenwood, 1975, s. 411)'tan yazar tarafından uyarlanmıştır.

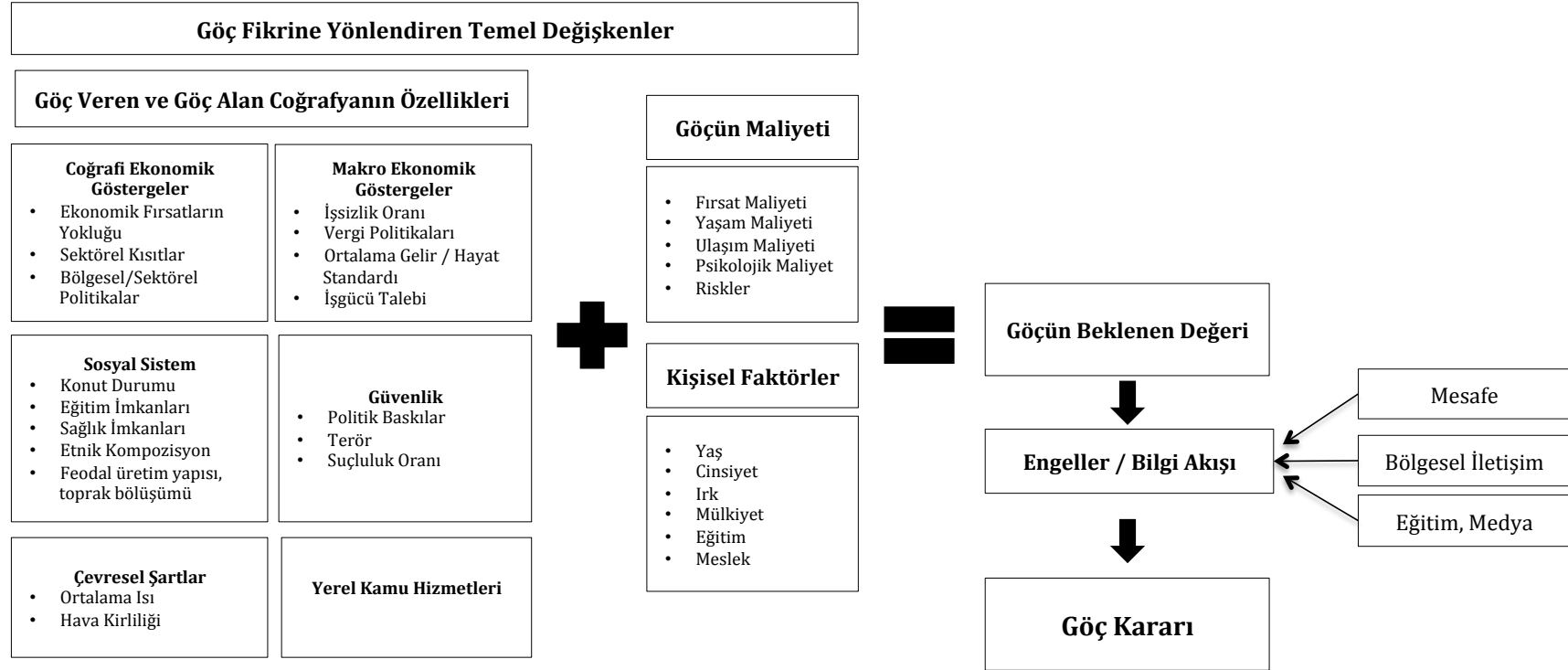
Greenwood (1975), göçün nedenlerini etkileyen faktörleri Şekil 1 – 1'deki gibi özetleyerek, faktörlerin tamamının göç ile ilişkisini ortaya koymaktadır. Söz konusu beş faktör de doğrudan veya dolaylı olarak kamu politikaları ile ilgidir. Mesafe göçün psikolojik maliyetleri ile yakından ilişkilidir. Bilgi göçün her aşamasında etkilidir ve mesafe ile algılanabilir bir şekilde azalır. Dolayısıyla belirsizlik mesafe ile artar. Alternatif yerlerle ilgili bilginin varlığı, göç konusundaki olası göç kararında belirgin bir rol oynamaktadır. Ekonomik faktörler ve göç ilişkisi ise, iki yönlüdür. Düşük gelirli yerden yüksek gelirli yere göçün hem bireysel hem de toplumsal sonuçları vardır. İkinci yönü ise göç etmenin ne kadar fayda sağlayacağı ile ilgilidir. Psikolojik maliyet ve göç ilişkisi ise, göçün özel maliyetlerini etkileyerek kaynak dağılımını doğrudan etkiler ve bu maliyetleri ölçmek zor olduğundan diğer değişkenler ile ilişkisi üzerinden ölçülür. Son olarak demografik faktörler, bireyin göç etme kararında önemli etkilere sahiptir (Greenwood, 1975, s. 411).

Bu çalışma kapsamında dikkate alınan iradi göç ile kamu politikaları arasındaki ilişki devletin yönetim şekli ve üretilen politikalarla bağlantılıdır. İster her türlü kararın merkezi bir yapı tarafından verildiği durumlarda, ister kararların

piyasa mekanizmasının dengesine bırakıldığı durumlarda göç hareketi kamu politikaları ile yönetilebilir ve hatta yönetilmelidir.² Her türlü kararın merkezi yönetim tarafından verildiği bir devlet yapısında, üretim ve tüketim kararlarının verildiği yer, bölge veya coğrafyada insan faktörü hesaba katılmalı ve denge herkesin faydasını maksimize edecek seviyede kurulmalıdır. Örneğin, bütün üretim araçlarının devletin elinde olduğu bir ekonomide üretim yeri olarak belirlenen bölgede, bu üretimi gerçekleştirebilecek insan topluluğunun bulunması gerekir. Aynı zamanda bu bölgede oluşan değer o toplumda yaşayan bireyleri buraya çekeceği veya toplumda üretimin kaydırılmak istendiği bölgeye göç etme konusunda bir direnç oluşabileceği önceden devlet tarafından hesaplanmalıdır. Aynı şekilde üretim faktörlerinin tamamen özel sektör dengesine bırakıldığı bir ekonomide oluşabilecek kitlesel yığılmalar veya bir bölgenin tamamen boşalması ekonomide bir refah azalışına neden olabilir. Aynı şekilde, özel sektörün yatırımlarını yönlendirdiği alanlara göç etmekten kaçınan ve üretime dahil olmayan verimsiz halk yığınları oluşabilir. İster üretim araçları devletin tam mülkiyetinde olsun, ister tamamen özel kesimin elinde bulunsun, devletin nüfus hareketlerini optimum refahı sağlamak için kontrol etmesi gerekmektedir. Bu politikalara örnek olarak, ücret farklılaştırmaları, iskan politikaları, teşvikler, altyapı yatırımları ve bölgesel kalkınma politikaları örnek gösterilebilir (Tekeli, 1975, s. 156-157).

Göçü etkileyen faktörler, kişisel, göreceli ve çok boyutludur. Çocuğu olan aile için eğitim fırsatları önemli iken hasta olan birey için sağlık hizmetleri, servetini borsada değerlendirmek isteyen bir birey için ise bankacılık faaliyetleri önemlidir. Bu kapsamda Şekil 1 – 2’de göç kararında etkili olan kamu politikaları ile ilişkili faktörler çeşitli kaynaklardan derlenerek özetlenmiştir.

² Bu konuda nüfusun yeniden üretimi açısından bütünlüklü bir tartışma için bkz. (Kaya, ve diğerleri, 2009, s. 10-13)



Şekil 1-2: Göç kararında etkili olan faktörler ve kamu politikası ilişkisi
Kaynak: Yazar tarafından çeşitli kaynaklardan derlenmiştir.

Maliye politikası araçları en basit şekliyle kamu gelirleri, kamu harcamaları ve devlet borçlanması olarak üç grupta sınıflandırılır. Bu çalışma kapsamında, kamu politikaları ifadesi sadece gelir ve harcama politikalarını ifade etmek için kullanılacaktır; çünkü devletlerin uyguladığı borçlanma politikalarının doğrudan göç kararı üzerinde bir etkisine literatürde rastlanmamıştır. Şekilde özetlendiği gibi göç fikrine yönlendiren temel nedenler kamu politikalarının doğrudan etkiye sahip olduğu alanlardır.

Bu çalışmanın araştırma yapısı gereği, göç kararında etkili olan faktörler coğrafi temele göre sınıflandırılmıştır. Göç veren veya göç alan bölgenin özellikleri altı başlık altında toplanmıştır. Bunlar coğrafi ekonomik göstergeler, makro ekonomik göstergeler, sosyal sistem, güvenlik, çevresel şartlar ve yerel kamu hizmetleridir. Şekilde bu başlıklar altında verilen değişkenler örnek olarak sunulmuş olup birçok başka değişken de eklenebilir.

Farklı disiplinlerdeki çalışmalarda da görüldüğü gibi göç fikrine yönlendiren temel nedenlerden biri ekonomik göstergelerdir. Ekonomik faktörler iki farklı başlıkta sınıflandırılmıştır. Bunlardan ilki coğrafi ekonomik göstergeler, ikincisi makro ekonomik göstergelerdir. Bu ayrıma gidilmesinin nedeni, bir ülke ekonomisinin genel yapısıyla ilgili olan değişkenler ile bir ülkedeki spesifik bir bölgenin yapısal özelliklerinden kaynaklanan ekonomik göstergeleri ayırt edebilmemizdir. Coğrafi ekonomik göstergeler, bölgenin büyümesinin, gelişmesinin önündeki gerek fiziksel gerek yapısal özelliklerinden kaynaklanan, ekonomik fırsatların yokluğu, sektörel kısıtlar, bölgesel/sektörel ekonomi politikaları olarak sıralanabilir. Örneğin, yaşamını sürdürdüğü bölgede mesleğine yönelik uygulanan, diğer bölgelere göre yüksek vergi politikası, kişiyi göç fikrine yönlendirebilir. Makro ekonomik göstergelere örnek vermek gerekirse bir ülke ekonomisinin genel seyrini gösteren, ortalama gelir/hayat standardı, işsizlik oranı gibi unsurları belirtebiliriz. Bunlara ek olarak örneğin, bir ülkede genel olarak işgücü talebini daraltıcı bir maliye politikasının uygulanması, bireyi, iş bulma olanakları yüksek başka ülke/coğrafyalara yönlendirebilir.

Sosyal sistem olarak sınıflandırılan faktörler ise coğrafyanın ve toplumsal yapının her türlü değişkenini kapsamaktadır. Sosyal sistem sadece basit anlamda eğitim, sağlık gibi hizmetlere kolay erişim olarak düşünülmemelidir. Bu imkanları

da içinde barındırmakla birlikte, sosyal sistem toplumsal yapının, bireyler üzerine veya kolektif üretim ilişkileri üzerine kurulup kurulmadığını da kapsamaktadır. Bir bölgedeki etnik kompozisyon da bireyin göç etme fikrine yönlenmesine neden olabilmektedir. Örneğin, geniş ailelerin ortak tarımsal üretim yaptığı bir sosyal yapıda bireyin kendi başına göç etme kararı alabilmesi kolay olmamakla birlikte, göç alan bölgede sağlanan ücretsiz eğitim, sağlık, barınma gibi hizmetler göç fikrini perçinleyebilmektedir. Bunun yanı sıra bir coğrafyada azınlık haklarının korunmaması, azınlık statüsünde yaşayan bireyleri göç fikrine yönlendirebilir.

Kamu hizmetleri denildiği zaman ilk akla gelen, güvenlik, adalet, sağlık ve eğitimidir. Göç fikrine yönlendiren temel nedenleri sınıflandırırken, güvenlik başlığına sosyal sistem içerisinde yer verilmemiş ayrı bir başlıkta sınıflandırılmıştır. Bunun nedeni, literatürde sıkça rastlanacağı gibi, temel kamu hizmetlerinden olan güvenlik hizmetinin diğer kamu hizmetlerine oranla göç kararı üzerinde baskın bir etkiye sahip olmasıdır. Devletlerin politik baskıları veya terör gibi nedenlerden dolayı bireylerin göç fikrine yönlenmesi olağan ve beklenen bir durumdur. İnsan topluluklarının oluşumundan günümüze sadece bu nedenle göç ettikleri ispatlanan birçok topluluk, kavim, millet vardır. Modern Dünya’da ise insan toplulukları için göç Dünya genelinde istisnai olarak görülse de farklı milletlerden insanların bir arada yaşadığı birçok coğrafyada güvenlik nedeniyle göçe sıklıkla rastlanmaktadır. (Suriye örneği gibi)

Yerel kamu hizmetleri ise disiplinler arası çalışmalarda da görüldüğü gibi hem üniter yapıdaki devletlerde hem de federal yapıdaki devletlerde göç fikrine yönlendiren temel nedenlerden biridir. Bireylerin yaşam şartlarını/kurallarını doğrudan yerel yönetimler belirlemektedir. Yerel yönetimlerin yetkileri çerçevesinde bireylerin hayatlarına doğrudan veya dolaylı olarak müdahale etme şanslarının yüksek olması, göç kararında yerel yönetimlerin etkisini baskın kılmaktadır. Örneğin, sağlıklı işleyen bir kanalizasyon sistemi sağlayamayan bir yerel yönetim, kişileri göç fikrine yönlendirebilirken, bir yerel yönetimin tiyatro, opera, bale gibi kültürel faaliyetler yürütmesi başka bir bireyi göç fikrine yönlendirebilir. Söz konusu örnekte kanalizasyon hizmeti ve kültürel etkinliğin karşılaştırılması ve bunun göç kararında etkili olması ilk başta mantıksız gelebilir. Fakat göç etmeyi düşünen bir birey, bütün değişkenlerin aynı olduğu iki coğrafya

arasında kültürel faaliyetlerin yoğun olduğu bölgeye göç etmek isteyecektir. Buna karşın kültürel faaliyetlerin varlığından bile rahatsız olan başka bir birey için bu değişken göç kararında önemli bir ters yönlü etki yaratabilir.

Son olarak, göç fikrine yönlendiren nedenlerden biri de çevresel şartlardır. Çevresel şartlara örnek olarak, ortalama ısı ve hava kirliliği verilmiştir. Bu başlıkta akla ilk gelen kamu politikaları ile bu çevresel şartların ilgisinin nasıl kurulduğudur. Güncel bir örnek vermek gerekirse, Çin’de günümüzde yaşanan hava kirliliği bireyleri göç fikrine yönlendirmektedir, buna karşın, Finlandiya gibi soğuk bir ülkede ısıtılmalı otobüs durakları, aslında soğuk iklimde yaşamak istemeyen bir bireyin doğrudan göç fikrinden vazgeçmesine neden olabilmektedir.

Göç fikrine yönlendiren, kamu hizmetleri ile doğrudan bağlantılı olan değişkenleri altı başlık altında özetlemek, göç kararına ilişkin bir tartışma yürütmek için yeterli görülmemektedir. Göç etmenin bir maliyeti vardır. Bu maliyetler beş başlık altında toplanabilir. İlki fırsat maliyeti kavramıdır. Göç etmenin fırsat maliyeti, başka bir yere göç etmemek ya da bulunulan yerdeki fırsatlardan vazgeçmek olarak ifade edilebilir. İkincisi, yaşam maliyeti ise halihazırda yaşanan yerdeki yaşam maliyetleri ile göç etme fikrinde olunan bölgedeki yaşam maliyeti arasındaki farkı ifade etmektedir. Üçüncüsü, ulaşım maliyeti, göç süreci boyunca katlanılacak ulaşım giderlerini kapsamaktadır. Dördüncüsü psikolojik maliyettir. Göç sürecinin tamamında yaşanacak dönüşümün bireyin psikolojisi üstündeki etkisini ifade etmektedir. Beşincisi risklerdir. Göç sürecinin tamamında önceden hesaplanamayan maliyetleri kapsamaktadır. Literatürde göç kararında etkili olan temel belirleyici faktörlerden biri kişinin yaş, cinsiyet, ırk...vb. kişiye özgü hususlardır. Bu nedenle şekil hazırlanırken, bu faktörler dışlanmamıştır. Şekil 1 – 2’de de görüldüğü gibi bu faktörler dışında kalan coğrafi özelliklere özgü faktörler ve maliyet faktörleri kamu politikaları ile doğrudan bağlantılıdır.

Buraya kadar şeklin ilk kısmı olan göç fikrine yönlendiren temel değişkenleri açıkladık. Bu değişkenlerin bir veya birkaçının varlığı bireyleri göç kararına yönlendirebilir veya göç kararından vazgeçirebilir. Bütün değişkenler değerlendirildiğinde, göç etmeyi planlayan birey için bu faaliyetin bir beklenen değeri oluşur. Bu noktadan sonra birey göç sürecini planlamaya başlar. Göç sürecinin planlanması ve göç kararının verilmesi aşamasında kamu politikalarının

etkileri oldukça çeşitlidir. Göç planlama süresi “engeller ve bilgi akışı”ndan oluşur ve göçün beklenen değerinin göç kararı ile sonuçlanıp, sonuçlanmayacağını belirler (Byerlee, 1974, s. 553).

Engeller, coğrafi ve fiziki olabileceği gibi doğrudan kamu otoritesinin uyguladığı yasaklamalar veya sınırlamalar da olabilir. Bu nedenle engeller göç sürecinin planlanmasında önemli bir etkiye sahiptir. Bilgi akışının üç temel bileşeni vardır. Göç edilmesi planlanan bölgeye olan uzaklık ve bu bölgeye ulaşmak için gerekli bütün bilgilere bireylerin kolayca erişimi ve analizi ilk bileşendir. İkinci bileşen ise, bölgesel iletişim olarak kavramsallaştırdığımız, bireyin yaşamını sürdürdüğü yer ile gerek göç etmeyi planladığı gerekse yaşadığı süre boyunca diğer bölgelerle sağladığı etkileşimdir. Örneğin, birey mesleki olarak sunduğu hizmetleri diğer bölgelere kolaylıkla ulaştırabiliyorsa iki bölge arasındaki bölgesel iletişimi yüksekse bilgi akışı ve kurulacak ağlar sağlıklı olacaktır. Başka bir örnek vermek gerekirse, bölgeler arasındaki politik bağlantının etkin bir şekilde kurulması ve bilgi akışının açık olması göç kararında önemli bir etkiye sahip olacaktır. Son olarak bireyin göç fikrine yönelmeden önce ve yönlendikten sonra dış dünyadan sağladığı bilgi akışı da göç kararı üzerinde etkilidir. Örneğin, medya kanallarıyla farklı imkanların bireye ulaştırılması veya yenilikçi eğitimlerle bireyin yaşadığı bölgede yeni girişim imkanlarının sağlanması göç kararı üzerinde etkili olacaktır.

Engeller ve bilgi akışı, doğrudan kamu otoritesinin kontrolündedir. Bireyi göç fikrine yönlendiren temel değişkenler sadece göç süreci ile alakalı değildir. Örneğin bir bölgede istihdam yaratmayı hedefleyen bir politika, bölgesel kalkınma stratejisinin bir ayağı olabileceği gibi aynı zamanda göç faaliyetini doğrudan etkileyecektir. Oysaki engeller ve bilgi akışı doğrudan göç faaliyetine ilişkin yürütülebilecek politikalardır. Göç sadece, göç sürecinde değil aynı zamanda göç faaliyeti tamamlandıktan sonra da bir etki yaratır. Göç sonrası oluşan etki de aynı şekilde engeller ve bilgi akışı ile kamu otoriteleri tarafından yönetilebilir ve yönlendirebilir.

1.3. Göç ve Kamu Politikaları Kuramları

Göç disiplinler arası bir alan olması nedeniyle, göç hareketlerine ilişkin farklı disiplinlerde çeşitli teoriler ortaya konmuştur. Bu bölümde göçler ve kamu politikaları arasındaki ilişkiyi açıklamaya yönelik olarak farklı disiplinlerden göç

teorilerine değinilecek ve bu çalışmanın amaçları doğrultusunda göç ve kamu politikaları tartışmaları üzerine odaklanılacaktır. ³

Göç temelde sosyoloji disiplininin inceleme alanına girmektedir. Sosyoloji disiplini kapsamında göç teorileri ikiye ayrılır. Reaktif teoriler, göç edenin, göç kararında pasif kaldığı, zorunlu göç hareketlerini kapsamaktadır. Bu alanda göç faaliyetinden sonra göç edenlerin sosyolojik durumu ile ilgili çalışmalar yürütülmektedir. Proaktif teoriler ise göç edenin, bilinçli veya bilinçsiz, sonu olumlu veya olumsuz olsun yeni koşullar oluşturmak ya da mevcut koşulların seyrini değiştirmek için inisiyatif kullandığı göçleri açıklamaya yönelik teorilerdir (İhlamur-Öner & Şirin Öner, 2012). Proaktif teorilerde göç hareketinin nedenlerine odaklanılmaktadır.

Coğrafi teoriler kapsamında göç çalışmaları, uzaklık ve göç edilen mekan/bölgenin özelliklerine göre incelenmektedir. Bölgeler arasındaki mesafenin göç üzerine etkisi temel açıklayıcı değişken olarak kullanılmaktadır. İki cisim arasındaki çekim kuvveti olan çekim yasası, cisimlerin kütleleri ile doğru, uzaklıklarının karesi ile ters orantılıdır. Çekim modeli çerçevesinde, göç eden nüfus, gelir düzeyi, işsizlik oranı vb. birçok değişken kütle olarak kabul edilirken, mesafe olarak sadece bölgeler arası uzaklık değil aynı zamanda bu uzaklığın kat edilmesi için katlanması gereken maliyetler, bölgenin ulaşım imkanları...vb. birçok değişken de kullanılmaktadır. (İhlamur-Öner & Şirin Öner, 2012) (Alecke, Huber, & Untiedt, 2001) (Isard, 1960)) Bu çalışmanın uygulama kısmında çekim modeli kullanılacağı için, bu bölümde değinilme ihtiyacı hissedilmiştir.

Göçün nedenlerini ortaya koymak için, öncelikle göçü ortaya çıkış nedenlerine göre sınıflandırmak gerekir. Tekeli (1975, s. 158-161), bir toplumda dört tip göçün ortaya çıktığını savunmaktadır ve göçleri şu şekilde sınıflandırmaktadır:

“1. Göç, sosyal sistemin bozulan dengelerini tekrar sağlamak için ortaya çıkan bir mekanizmadır.

2. Göç, toplumun evrimi sırasında geçirdiği dönüşümlere paralel olarak ortaya çıkan tek yönlü bir uyum hareketidir.

³ Disiplinler arası teorik bir sınıflama için bkz: (Bijak, 2006, s. 5) (Tekeli, Göç ve Ötesi, 2008, s. 8-41)

3. Göç, toplumda belirli dengesizlikler, dönüşümler olmasa bile sosyal sistem içinde var olan bir harekettir.

4. Göç, sosyal sistemde politik süreç içinde ortaya çıkan ihtiyaçlar sonucunda uygulanan göç politikalarının doğurduğu harekettir.”

Bu çalışma kapsamında göçe ilişkin yürütülecek tartışmalar ve kuramlar aktarılırken, kamu müdahalesi ile göç ilişkisine odaklanılarak proaktif teoriler kapsamında açıklama yapılacaktır.

Göç ve kamu müdahalesine ilişkin literatür üç alt başlıkta sunulacaktır. İlk alt başlıkta 1960'lara kadar yürütülen, göçün nedenlerini ortaya koymaya çalışan başlıca çalışmalar özetlenecektir. İkinci alt başlıkta, doğrudan devletin varlık nedeni ve devletin müdahale alanının tartışıldığı kamusal seçim ve toplumsal tercihler kapsamındaki çalışmalara odaklanılacak, üçüncü ve son bölümde ise Harris-Todaro modeli kapsamında göç ve maliye politikasına ilişkin teorik tartışmalar sunulacaktır.

1.3.1. Proaktif teoriler kapsamında göçün nedenleri ve kamu politikası ilişkisi

Literatürde göç olgusunun nedenlerini ortaya koymaya çalışan ilk çalışmalardan biri Raverstein'in (1885) (1889) aynı adla basılan ve birbirinin devamı niteliğinde olan “Göç Kanunu” isimli eserleridir. 1885 yılında yayınlanan makale, İngiltere'nin nüfus verileri üzerinden göçün nedenlerini ortaya koymaya çalışırken, 1889 yılındaki makale ise İngiltere, Almanya, Hollanda Belçika, İsviçre, Fransa, İtalya, Avusturya, Macaristan, Balkan Yarımadası, Danimarka, Norveç, İsveç, Finlandiya, Rusya, Kanada ve ABD'nin nüfus verilerini inceleyerek göçün nedenlerini ortaya koymaktadır. Göç literatürü ve göç politikaları için bu makaleler oldukça önemlidir. Çünkü Raverstein'in ortaya koyduğu özellikler bugün hala geçerli olmasa da günümüze kadar gelen göç ve kamu politikası ilişkisinin temellerini oluşturmaktadır.

Raverstein (1885, s. 218) bu makaleyi yazmaktaki amacını, göçü tanımlayan özellikleri tespit etmek ve göçü yönetilebilir kılmak olarak belirtmektedir. Çünkü Raverstein'a göre göç, kendi başına amaç olamaz (Çağlayan, 2006, s. 70). 1885 yılında yayınlanan ve sadece İngiltere'deki iç göçleri inceleyen makalesinde Raverstein göçlerin yedi özelliğini saptamıştır. Bunlar;

1. Göçler çoğunlukla kısa mesafelidir.

2. Göçler büyümenin olduğu ve emek açığının bulunduğu bölgelere doğru yönelir.
3. Göçmenler göç ettikleri bölgeye bölge şartlarıyla çekilir ve bölge ihtiyaçlarına göre göç edilen bölgede konumlandırılır.
4. Göçün her ana akımı, dengeleyici bir karşı akım üretir.
5. Göçler uzun mesafeli ise, büyük merkezlere veya ticaret merkezlerine yapılır
6. Kasaba/şehirden kıra göç daha az rastlanan bir durumdur.
7. Kadınlar daha çok göç eder (Raverstein, 1885, s. 198-199).

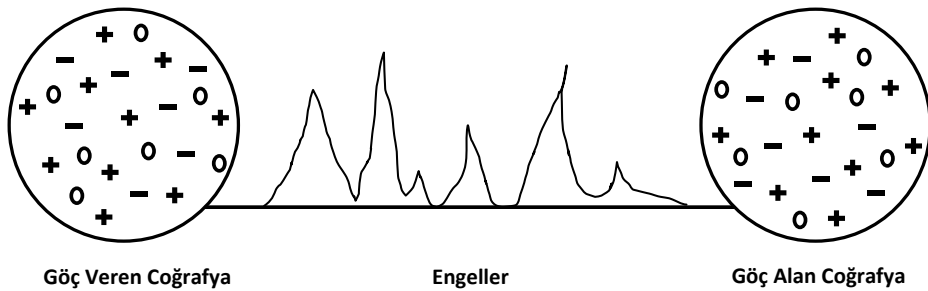
Raverstein 22 ülkenin nüfus hareketlerini incelediği çalışmasında ise 1885 yılında yaptığı çalışmayı destekler nitelikte göçlere ilişkin 6 özellik ortaya koymuştur:

1. Göçler, *“musluk açıldıktan sonra sarnıçta üretilen hareket”* gibi mesafelerin kat edildiği bir harekete benzer.
2. Göçler en yakın ve en iyi çekim gücüne sahip bölgeye yapılır, bu bölgelerde belirli yoğunluklara ulaşılması sonucu mesafeler kat edilir.
3. Göçün her ana akımı, dengeleyici bir karşı akım üretir.
4. Göçün dağılımında coğrafya etkilidir. Örneğin Amerika gibi uzak kıtalarda var olan büyük ve verimli toprak parçalarına göç ile Kıta Avrupası’ndaki sınırlı coğrafyalara gerçekleştirilen göçün özellikleri karşılaştırılmamalıdır.
5. Kadınlar daha çok göç eder.
6. Göç yaşam ve ilerleme anlamına gelir, yerleşik bir yaşam ise durgunluk. Göç artıyor artsın iyidir! (Ravenstein, 1889, s. 286-288).

Her iki çalışmanın da günümüzde gerçekleştirilen çalışmalara kaynaklık ettiğini unutmamakla beraber, Ravenstein’in nüfus hareketlerini incelerken dönemin ekonomik şartlarının ve politikalarının nüfus hareketlerine oldukça yansıdığı ve sonuçta belirlenen özelliklerde bu etkinin karşımıza çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır. 1800’lerin sonu kapitalist ekonomik sistemin ve bu ekonomik sistem içerisinde devletin konumunun henüz tartışılmaya başlandığı yüz yıllık bir dönüşüm sürecinin başlangıç dönemidir. Göç hareketinin nedenlerinin bu erken dönemde tanımlanması, göç üzerine uygulanacak politikaların yeni kurgulanan devlet mekanizmasındaki yerini belirlemede yardımcı olmuştur. Bu çalışmanın, günümüzdeki göç – kamu müdahalesi tartışmalarına en önemli katkısı, göçün bir amaç değil araç olduğunu vurgulaması, bireylerin ana amacını ortaya çıkarması ve bu amaçlar üzerinden politika tanımlanması gereğine vurgu yapmasıdır ve göçün kademeli olarak gerçekleşirken bitmeyen bir akım olduğunu vurgulamasıdır.

Bugünün dünyasında göç ve politika ilişkisini açıklamaya yönelik literatür ise 1960'lerden sonra yoğunlaşmaktadır. Göçe ilişkin yürütülen tartışmalardan biri göç hareketi ile mesafe arasındaki ilişkinin sorgulandığı çalışmalardır. Bu konuda literatürde birçok çalışma olmakla birlikte göçün nedenlerini, mesafe-göç-politika üçgenini bir araya getirerek inceleyen temel eserlerden biri Stouffer'in (1960) çalışmasıdır. Stouffer, göç faaliyetinin mesafe ile ilişkisini sorgularken, iki önemli kavramı literatüre eklemektedir. Bu kavramlar "fırsatların mekânsal dağılımı" ve "göçmen rekabeti"dir. ABD için gerçekleştirdiği analizi ile fiziksel mesafenin sadece mekanik olarak kullanılmasının eksikliklerini ortaya koymuştur. Göç nedenleri arasına mesafenin yanı sıra fırsatların üstünlüğünü ve bir bölgedeki göçmen yoğunluğunu, göç faaliyetini açıklamaya yönelik iki önemli değişken olarak eklenmiştir. (Stouffer, 1960, s. 18). Literatüre yapılan bu katkı aynı zamanda devlet tarafından fırsatların yönetimi ve nüfus yönetiminin göç politikalarında önemli değişkenler olacağını gözler önüne sermektedir.

Göç hareketlerine ilişkin ikinci önemli köşe taşı ise Lee (1966)'nin "Göç Teorisi" isimli çalışmasıdır. Bu çalışmada göç hareketinin nedenleri çeşitli itici ve çekici faktörler ile açıklanmaktadır. İtici ve çekici faktörler bu çalışmada dört temel alt faktöre ayrılmıştır. Bu alt faktörler, göç veren yerle ilgili faktörler, göç alan yerle ilgili faktörler, göç hareketinin önündeki engeller ve kişisel faktörlerdir. (Bkz. Şekil 1 - 3) Lee, bunun yanı sıra bütün göçlerin kendine özgü bir hikayesi olduğunu vurgulamakta ve basitçe belirli faktörler göz önünde bulundurularak göçün açıklanamayacağını vurgulamaktadır (Lee, 1966, s. 50).



Şekil 1-3: İtici ve çekici faktör – göç süreci

Kaynak: (Lee, 1966, s. 50)

Şekil 1 – 3’de “+” işareti çekici faktörleri “-” işareti ise itici faktörleri ifade etmektedir. Bu çalışmada itici ve çekici faktörler göz önünde bulundurularak göçün hacminin, göç akışının ve göçmenlerin özellikleri belirlenmeye çalışılmıştır. Bu çalışma kapsamında göçü yönetmek için kullanılabilecek politika alternatiflerine odaklanıldığı için çalışmada sıralanan göçmen özelliklerinden ziyade göç hacmi ve göç akışının özelliklerine değinilmiştir. Bu konu ile ilgili Lee’nin sunduğu hipotezler Tablo 1 – 1 ‘de bulunmaktadır.

Tablo 1-1: Göçün hacmine ve akışına ilişkin hipotezler

Göçün Hacmine İlişkin Hipotezler:	Göç Akışına İlişkin Hipotezler:
Belli bir bölgedeki göç hacmi, bu bölgedeki alanların çeşitliliğine göre değişir.	Göç, büyük oranda iyi tasarlanmış akışlar içinde etkili olur.
Göçün hacmi, insanların çeşitliliğine göre değişir.	Her büyük göç akımında, bir karşı akış gerçekleşir.
Göçün hacmi, araya giren engellerin üstesinden gelme zorluğu ile ilgilidir.	Akışın verimliliği, bir göç akımının geliştirilmesindeki ana etkenlerin kökeninde negatif faktörler olması durumunda yüksek olur.
Göçün hacmi, ekonomideki dalgalanmalara göre değişir.	Akışın ve karşı akışın verimliliği, göç edilen yer ile göç alan yer benzer özelliklerdeyse düşük olur.
Şiddetli kontroller yapılmadığı sürece hem göç hem de hacim zamanla birlikte artma eğilimi gösterir.	Araya giren engeller büyükse, göç akımlarının etkinliği yüksek olacaktır.
Göçün hacmi ve oranı, bir ülke veya bölgedeki ilerleme durumuna göre değişir.	Bir göç akımının etkinliği, ekonomik koşullara bağlı olarak genişleme döneminde yüksek, depresyon dönemlerinde düşük olmak üzere değişir.

Kaynak: (Lee, 1966, s. 52-56)

Bu çalışma kapsamında teorik olarak itici ve çekici faktörleri kapsayan çalışmalar önem arz etmektedir. Öncelikle söz konusu itici ve çekici faktörlerin kamu politikalarını barındırıp barındırmadığının saptanması hedeflenmektedir. Lee’nin ortaya koyduğu hipotezlerde görülmektedir ki göçün hacmi göç edilen yerin her açıdan çeşitliliği, ekonomideki dalgalanmalar ve göçün önündeki engellerle doğrudan ilgilidir. Bu hipotezlerin tamamının kamu politikaları ile bir bağı vardır. Bunun yanı sıra göç hareketinin bir akıma dönüşmesi ve bu akımın karşı akım yaratmasına ilişkin kurulan hipotezler de tıpkı göçün hacmi gibi devlet tarafından yönetilip yönlendirilebilen hipotezlere dayanmaktadır.

Sjaastad (1962) fayda maliyet yaklaşımı çerçevesinde göç hareketini bir yatırım problemi olarak gören temel çalışmaları ortaya koyan araştırmalardan

biridir. Göç etme maliyeti ve etkilerini hem ekonomik hem de sosyal yönden inceleyerek maliyetleri ortaya koymaktadır. Göçün bir kaynak tahsisi problemi olarak farklı durumlarda ortaya çıkan maliyet ve getirilerine göre değerlendirilmesi gerektiğini, özel ve toplumsal maliyetler arasındaki ilişkinin en iyi piyasa yapısına, genel olarak kaynak hareketliliğine, kamu ve yerel yönetimlerin gelir politikalarına bağlı olduğunu vurgulamaktadır (Sjaastad, 1962, s. 93). Kamu hizmeti gerçek marjinal maliyetinden ziyade kişi başına maliyet esas alındığında, göçün özel ve sosyal maliyetleri arasındaki farkın doğru olarak hesaplanacağı belirtilmektedir (Riew, 1973, s. 65). Fayda maliyet analizi çerçevesinde göç veren yere dönmeyen maliyetinin, gidince elde edeceği faydaların bugünkü maliyetinden yüksek olması durumunda göç hareketinin gerçekleşmeyeceğini savunan Zimmermann & Bauer (2002), göç hareketinin yönetilebilmesinin kamu otoritesi tarafından bu fayda-maliyet analizi çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır (Filiztekin & Gökhan, 2008).

1.3.2. Kamusal seçim kuramı kapsamında göç ve maliye politikası

Kamu politikaları ve göç ilişkisinin teorik temelleri kamu ekonomisi teorilerine dayanmaktadır. Kamu ekonomisi teorileri, kimi görüşlere göre piyasa başarısızlığı, kimi görüşlere göre kamu başarısızlığı kavramları etrafında, devletin piyasa mekanizması ve üretim ilişkileri bağlamında konumunu ve üstlenmesi gereken görevleri/sorumlulukları incelemektedir. Göç kimi zaman kişilerin kararlarına kimi zaman ise devlet, çeteler...vb. gibi grupların zorlamasına dayalı olabilmektedir. Gerek bireysel kararlar gerek zorlamaya dayanan göç hareketlerinde, devletin dolaylı veya dolaysız etkisi olduğu aşıkardır. Bütün alternatif teoriler, devletin görev ve sorumluluklarının sınırını tartışmakla birlikte, devletin kimi zaman doğrudan kimi zaman ise dolaylı olarak göç üzerinde etkili olduğunu ortaya koymaktadır.

Kamu ekonomisi tartışmaları devletin varlık nedeninin sorgulandığı temel eserlere⁴ dayandırılabilir. 1970'lerden sonra Dünya'da yaşanan ekonomik krizler devletin yetki ve sorumluluklarının tartışılmasına neden olmuştur. Daha önce belirttiğimiz gibi devletlerin uyguladığı politikaların göç üzerine etkisi de

⁴ Söz konusu temel eserlere örnek olarak: (Hobbes, 1993), (Lucke, 2010), (Rousseau, 2014)

yoğunlukla bu dönemden sonra tartışılmaya başlanmıştır. Bu çalışma kapsamında kamu ekonomisi teorileri, kamusal seçim ve toplumsal tercihler teorisi olarak iki yönlü incelenecektir. Bu alt başlıkta genel bir kamu ekonomisi teorileri özeti yapmak yerine, kamu politikaları ve iç göç ilişkisine yönelik tartışmaları yürüteceğimiz çalışmalara odaklanmak faydalı olacaktır. Kamusal seçim teorisi kapsamında ilk önce merkezi yönetimler tarafından uygulanabilecek politikaların teorik temellerine, ikinci olarak ise yerel yönetimler tarafından uygulanabilecek politikaların teorik temellerine değinilecektir.

Kamusal seçim teorisi, Sjaastad (1962)'ın temel yatırım probleminden yola çıkarak, kamu politikalarının, özellikle de harcama politikalarının göçe etkisini tartışmaktadır. Kamusal seçim kapsamında kamu politikaları ile göç arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalarda, genel olarak göçün bireysel maliyetinden toplumsal maliyeti tartışılmaktadır. Kamusal seçim tartışmalarına gelene kadar göçün ekonomik etkileri çoğunlukla bireysel fayda ve maliyet üzerinden tartışılmıştır. Riew (1973) çalışmasında göçün net ekonomik faydasının birey ve toplum açısından farklılığının olma ihtimaline işaret etmektedir. En temel şekliyle, göç, bölgeler arası yeniden dağıtım ihtiyacını yani kamu politikalarını ortaya çıkarır. Buna bağlı olarak da kamu gelirleri veya harcamaları artabilir ya da azalabilir (Giuranno & Biswas, 2015, s. 32). J. Buchanan, G. Tullock, M. Olsan gibi iktisatçıların mensubu olduğu kamusal seçim, devletin işleyiş mekanizmasını ve kamu harcamalarının artışını açıklamak üzere araştırmalar yürüterek, Keynesyen dönemin “iyiliksever devlet” anlayışının yerini “Leviathan devlet” anlayışının almasına yol açan teoriler ortaya koymuştur (Kayıran, 2013, s. 149). Kamusal seçim teorisi, oylama kuramları, oyun teorileri ve devlet başarısızlığı teorileri ile optimum devlet alanının en etkin biçimde nasıl ortaya çıkarılacağına odaklanmaktadır. Temel olarak devletin bireyler gibi kendi çıkarlarına odaklanarak, devlet başarısızlığını ortadan kaldırabileceğini savunmaktadır.

Kamusal seçim teorisyenlerine göre devletin asıl görevi piyasa aksaklıklarını gidermektir. Çünkü hem bireyler hem devlet, rasyonel davranır ve davranmalıdır. Rasyonel davranışın sonucu olarak devlet de bireyler gibi faydasını maksimum yapacak politikalara yönelmelidir. Devletin kendi çıkarlarına yönelmesi, politikacıların ve bürokratların da bireysel olarak kendi çıkarlarına göre hareket

etmesine neden olacaktır. Bu nedenle devletin sınırları çizilmeli hatta anayasal kurallarla belirlenmelidir. Böylece hem devlet mekanizmasında oluşacak etkinsizliklerin önüne geçilebilir hem de devletin küçülmesi sağlanarak müdahale alanları belirli kurallarla sınırlanabilir. Bu noktada Buchanan başta olmak üzere, kamusal seçiş teorisyenlerinin temel savunduğu nokta, devletin tarafsız bir hakem olarak, bir yeniden dağıtım mekanizması kullanmadan, eğitim, sağlık, güvenlik gibi kamu mallarını karşılamasıdır. Kamusal seçiş teorisyenlerine göre yeniden dağıtım ekonomide aksaklıklar yaratmaktadır.

Göç hareketinin başlı başına bir amaç olamayacağını daha önce vurgulamıştık, bu çerçevede göç iller/bölgeler/coğrafyalar arasındaki farklı faktörlerin, bireyler tarafından farklı anlamlandırılmasından kaynaklanmaktadır. Bu noktada kamusal seçiş teorisyenlerinden Buchanan, ekonomik sistemdeki farklılıkların göç hareketini ortaya çıkardığını, bölgeler arası farkın nedenini ise, gerekli nitelikli emek ve sermayenin eşit şekilde her bölgede olmamasına bağlamaktadır. Bölgeler arasındaki farklılıklar, bölgede nispeten bol miktarda bulunan kaynağın dışarı göç ettirilmesi ve nispeten kıt kaynakların içeri göç ettirilmesi ile azalma eğilimli olacaktır (Buchanan, 1952a, s. 209). Böylece oluşan piyasa aksaklığı önlenerek, etkinlik sağlanacaktır. Fakat bu dağılımın devlet tarafından yerel ve merkezi vergiler ve harcama politikalarının farklılaştırılması ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Devletin politik olarak sınırlarını çizmeyi hedefleyen kamusal seçiş okulu, göç ile ilgili politikalara varabilmek için kamu mallarının dolayısıyla kamu harcama ve gelirlerinin optimum dağılımını bulmayı hedeflemiştir. Kamu mallarının tanımlanması ve hangi malların kamu malları olduğu tartışması kamusal seçiş okulunun temel tartışmalarından biridir. Fakat bu çalışma kapsamında doğrudan göç politikaları ile ilgili olan tartışmalar, kamu mallarının sunumundaki politikalardır. Bu nedenle kamusal seçiş okulu kapsamında kamu mallarının sunumu ile ilgili tartışmalara odaklanılacaktır.

Kamu mallarını, tam ve yarı kamusal mallar olarak ikiye ayıran teori, tam kamusal malların (ulusal güvenlik, adalet) sunumunun göçe, yarı kamusal malların(eğitim, sağlık, sosyal güvenlik) sunumundan daha az etkisi olduğunu ortaya koymaktadır. Örneğin, yarı kamusal bir mal için, sabit büyüklükteki bir kamu tesisi göz önüne alındığında, bir kişinin yararlanıcı bir gruba eklenmesi, diğer

üyelere sağlanan tüketim birimlerinin miktarını azaltır. Bu karşılık bire bir olmamakla birlikte, herhangi bir bölgede nüfus arttıkça, eninde sonunda halka arz edilen malların kullanımındaki tıkanıklık ve dolayısıyla ortak paylaşılan tesislerin bireysel faydalarının düştüğünü gözlemlenir (Buchanan & Wagner, 1970, s. 150).

Göç, geniş anlamda kamu politikaları açısından iki yönlü bir etki yaratmaktadır. Birincisi göçün, kamu hizmetlerinin fiyatını/vergisini etkilemesidir. İkincisi ise kamu mallarının sunumunda tıkanıklık yaratmasıdır. Göç veren bir bölgede kamu hizmetlerinin kişi başına düşen maliyetler açısından pahalılaşırken, göç alan yerde ucuzlar. Buna karşın, göç alan bölgelerde kamu hizmetlerinde tıkanıklık yaşanırken, göç veren bölgede kamu hizmetleri pahalılaşırken kamu hizmetlerine ulaşım kolaylaşır. Sonuç olarak göç alan bir bölgede özellikle saf olmayan kamu malları için vergi açısından ortaya çıkan pozitif dışsallık, fayda açısından oluşan negatif dışsallıklardan daha küçük olabilir (Buchanan & Wagner, 1970, s. 152). Maddox (1960, s. 400-401)'a göre, kır – kent göçünün yoğunlukla gözlemlendiği bölgelerde, bölgeden ayrılanlar nedeniyle vergideki/fiyatlardaki bir artışın, geri kalan sakinleri için kişi başına daha ağır yük yüklenmesi, sadece o bölge için bir maliyet oluşturmaz. Bu şekilde bir göç, kent gecekondularının ve banliyölerin oluşmasına neden olur. Bu yeni oluşan bölgeler, bireysel anlamda hem kente göç edenlerin kamu hizmetlerinden etkin faydalanamamasını, hem de kentte yaşayan bireylerin sosyal ve mali olarak negatif dışsallıklara katlanmasına neden olur. Sadece bu basit yatırım probleminden dolayı bile devletin çeşitli politikalar uygulayarak göç faaliyetini kontrol edip yönlendirmesi gerekir. Bu yönlendirme isteğinin en optimum politik karşılığı ise kamu mallarının sunumunun amaçları doğrultusunda düzenlenmesidir.

Kamu mallarının sunumunda uygulanacak bir politika, göç alan veya göç veren bölgede doğrudan kamu harcama ve gelirleri ile ilgilidir. Bir bölgede kamu hizmetlerinin sunumunun artırılması o bölgeye yönelik kamu harcamalarının artırılması anlamına gelirken, bir bölgede uygulanan vergilerin düşürülmesi kamu gelirlerinde bir azalışı doğurmaktadır ve her iki alternatif de kaynak transferi anlamına gelmektedir. Kamusal seçiş okuluna göre bu transfer pareto optimal bir transfer olmalıdır. Sözü edilen bir optimal dengeleme programının iki özelliği vardır. Birincisi transferin, bireyler arasında değil, bireylerin ortak kullanım

alanlarında olması gerekir çünkü aşırı göçün kaynağı, bölünemeyen kamu mallarının sağlanmasından kaynaklanır. İkincisi, transferler doğrudan değil spesifik olarak gerçekleştirilmelidir. Doğrudan transfer mekanizması kullanılmasının sonucunda, bir toplumda herkes kamu malları için aynı marjinal vergiyi/fiyatı ödese dahi, doğrudan transferden kaynaklanan mali fazlalık, nüfus hareketlerini ortaya çıkarmaya devam edecektir. Bu nedenle transferler spesifik olarak sunulan kamu mallarının vergi fiyatını etkileyecek şekilde uygulanmalıdır. Örneğin, bir bölgede doğrudan servet üzerindeki vergiler arttırılır, buna karşı düşük gelir grubu üzerindeki vergiler düşürülürse, bu değişiklik, yüksek gelirli grupların hissettikleri mali baskıları artıracak ve düşük gelirli grupların maruz kaldıkları mali baskıları azaltacaktır. Böyle bir politika da bölgeye düşük gelirli nüfus akımı başlayacaktır. Uzun dönemde bölgede düşük gelirli grupların artışı devletin mali kaynaklarını sınırlayacak ve harcama politikalarını etkileyecektir. Böylece bölgedeki yüksek gelirli kesimin kamu hizmetleri tüketiminde bir azalma olacak ve pareto optimal denge sağlanamayacaktır (Buchanan & Wagner, 1970, s. 155-156). Buchanan, devletin göç sürecine etkisini merkezi yönetimin farklı gelir vergisi uygulaması, koşulsuz eşitleme ve koşullu eşitleme politikaları olarak üç politika aracı çerçevesinde tartışmaktadır.

İlk olarak, merkezi yönetimin bölgeler arasında farklı vergi uygulaması, harcama ve diğer politikalar ile desteklenmediği takdirde, düşük gelirli yerden yüksek gelirli yere göç eğilimini ortaya çıkaracaktır. Böyle bir yeniden dağıtım mekanizması, "kaynak düzeltme" yerine "kaynak saptırıcı" olma eğiliminde olacaktır. Böyle bir uygulama ancak ve yalnız tüm bireylerin homojen olduğu ve diğer tüm kaynakların coğrafi olarak sabit kaldığı son derece basit bir modelde işleyebilir. İkinci öneri ise, koşulsuz eşitleme hibeleridir. Koşulsuz bir hibe, harcamanın şekli veya yönü ile ilgili herhangi bir koşul bulunmaksızın bir alt birim(bölge/coğrafya) için bir fon verilmesi olarak tanımlanır. Bu politikanın net etkisi ise, işgücünün daha az yetenekli kesimleri için "kaynak saptırıcı" ve geri kalan gruplar için "kaynak düzeltici" olacaktır (Buchanan, 1952a, s. 209). Sonuç olarak vergi farklılaştırılması ve koşulsuz eşitleme Buchanan'a göre kaynak saptırıcı etkiler ortaya çıkararak hem devlet politikalarının etkinsizliğine hem de göçün etkinsiz

yönetimine neden olacaktır, çünkü bu politikalar doğrudan bireye yönelik kaynak transferlerini barındırmaktadır.

Üçüncü politika önerisi ise koşullu eşitlemedir. Koşullu eşitleme, ulaşım, eğitim, sosyal hizmetler ve işsizlik yardımı olarak dört başlık altında incelenmekte ve kamusal seçiş okulunun savunduğu gibi devletin piyasada sunması gereken kamu mallarını kapsamaktadır. Ulaşım alanında, düşük gelirli bölgelere (göç veren bölgelere) nispeten daha iyi bir otoyol sisteminin sağlanması, insan kaynaklarının coğrafi hareketliliği üzerinde bir etki yaratabilir ve ilk başta bu bölgelerdeki insan hareketliliğini dışa doğru yönlendirebilir gibi görünse de bu etki göz ardı edilebilir. Çünkü daha iyi bir ulaşım göç veren bölgelere sermaye akınına neden olur ve böylece bu bölgede yaşayan bireylerin göç kararından vazgeçmesini sağlayabilir (Buchanan, 1952a, s. 212). Eğitim standartlarının yükseltilmesi de aynı şekilde bu bölgelerde önemli bir kaynak düzeltme etkisine yol açacaktır. Sosyal hizmetler ise, daha sağlam bir işgücüne sahip bir bölge oluşturabilir. Örneğin sosyal hizmetler kapsamında sunulan sağlık yardımları yaşlılar gibi üretime katkısı olmayan gruplarda daha etkilidir ama bu gruplar kısmen üretken ya da üretken işçilerin bulunduğu ailelerin üyeleri ise, kaynak tahsisinde etkileri olacaktır. Bu bölgeler de kamu yardımlarının genişletilmesine imkân tanıyan yardımlar, bu gruplar için net dışa göçü azaltacaktır. Sosyal hizmet hibeleri, emeğin göç veren bölgelerde kalmasını teşvik etme; ulaşım eğitim gibi diğer gelir aktarma hibeleri ise sermaye yatırımının düşük gelirli göç veren bölgelere kaydırılmasını teşvik etme eğilimindedir (Buchanan, 1952b, s. 537). Buna karşın bir koşullu eşitleme politikası olarak işsizlik yardımları ise doğrudan “kaynak saptırıcı” etkiye yol açacaktır. Bunun nedeni, rasyonel davranan bireylere doğrudan bir kaynak tahsisinin bireyleri üretmemeye yönlendirmesidir. Sonuç olarak, işgücünün homojen olduğu ve çeşitli mesleki kategorilere girmek için çalışanların eşit kapasitelere sahip olduğu varsayılırsa, gelirden bölgesel farklılıklar uzun vadede kaynak tahsisi yoluyla ortadan kaldırılabilir, göç kontrol edilebilecektir (Buchanan, 1952a, s. 213).

Bu noktaya kadar kamusal seçiş teorileri kapsamında tartıştığımız politikalar, merkezi yönetim yapısının uygulayacağı, harcama ve vergi politikaları ile ilgili teorik görüşleri kapsamaktadır. Kamu malları hem yerel düzeyde hem de merkezi düzeyde sunulmaktadır. Buchanan, Maddox...vb. teorisyenler, merkezi yönetimin

politikalarının bireylerin davranışlarıyla kolaylıkla yönlendirilemeyeceğini ortaya koymuşlardır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından sunulan kamu mallarının sağlanması arasında büyük bir fark vardır. Merkezi düzeyde oluşturulan politikalar, seçmen topluluklarına uyum sağlamaya çalışırken, yerel düzeyde politikalar, bireylerin tercihleri ile ön plana çıkmaktadır (Tiebout, 1956, s. 418). Bireylerin politikalara doğrudan etki edebileceği düzey, yerel yönetimlerdir. Charles M. Tiebout (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures" adlı çalışması, bu bakış açısıyla yerel kamu harcamalarının göç üzerindeki etkisini ortaya koymaktadır. Bireylerin, politikaya doğrudan etki edebilmesi demek, yerel yönetimlerin seçmenlerinin(tüketicilerinin) tercihlerine "adapte olmaya" yönelik politikalar üretmeleri değil, optimum sayıda hane halkı tercihlerine uygun politikalar ortaya koymalarıdır (Tiebout, 1956, s. 420). Literatürde Tiebout etkisi olarak geçen bu durum, bireylerin, en az ödemeye en çok fayda sağladıkları kamu gelir ve harcama yapısıyla yönetilen bölgelere göç etme eğilimidir. Yerel yönetimler de yine kendi çıkarlarını maksimize etmek için optimum nüfus büyüklüğünü barındıracak politikaları benimsemektedirler. Her iki durumda pareto optimal bir dengede faydayı maksimize etmektedir.

Tiebout, yerel yönetimlerin, nüfus tercihlerini yansıtan yerel kamu mali harcamalarına yönelik politikalar geliştirebilmesi için bir dizi sosyal kurum olup olmadığı ve bu kurumların çalışma prensiplerinin önemini ortaya koymaktadır. Bu sosyal kurumlar:

- Seçmen tercihlerinin ortaya çıkmasını sağlayacak hizmetleri
- Özel bir mal piyasasında olduğu gibi seçmenleri tatmin etmeyi
- Seçmenlerin, bu tercihleri sunabilecek şekilde vergi ödemelerini sağlamalıdır (Tiebout, 1956, s. 416-417).

Bu üç prensiple çalışan sosyal kurumların varlığı bir toplumda Tiebout etkisinin geçerli olması için yeterli değildir. Tiebout kamu harcamaları ile göç arasındaki bağlantının var olabilmesi için 7 adet koşul(varsayım) belirlemiştir.

1. Tüketici(seçmenler) hareket halindeler ve en çok memnun oldukları topluluğa geçerler.
2. Tüketiciler(seçmenler) gelir ve harcama şekilleri arasındaki farkları tam olarak bilirler ve bu farklılıklara tepki gösterirler.
3. Tüketicilerin(seçmenlerin) yaşayabileceği çok sayıda topluluk vardır.

4. İstihdam fırsatlarından kaynaklanan kısıtlamalar dikkate alınmamaktadır.
5. Sağlanan kamu hizmetleri, topluluklar arasında herhangi farklılık göstermemektedir.
6. Yerel yönetim yöneticileri tarafından belirlenen, yerel hizmetler için optimal bir topluluk boyutu vardır. Bu optimum boyut, bu hizmet grubunun en düşük ortalama maliyetle üretilebileceği sakinlerin sayısına göre tanımlanır.
7. Optimum boyutun altındaki toplulukların, ortalama maliyetleri düşürmek için yeni sakinler çekmeye, optimum boyutun üstünde olanlar nüfusu azaltmaya çalışırlar (Tiebout, 1956, s. 419)

Tiebout göç ve kamu harcamalarına odaklanırken, başka bir kamusal seçiş teorisyeni Tullock ise farklı yerel vergi sistemlerinin (yöntemlerin ve vergi düzeylerinin) göç kararlarını etkilediği fikrini Tiebout modeline eklemiştir. Tullock'a göre bireyler, kendi tercihleri ile en uyumlu bölgede bulunarak kamu mallarını tüketebilirler. Tullock'a göre, bireylerin göç kararında, harcama politikalarından çok kamu gelirleri/vergiler etkili olmaktadır (Cebula, 1978, s. 705). Her iki modeli de ampirik olarak ispatlayan Cebula ise analizin sonunda, refah sisteminin göçe etkilerini sona erdirmeyebileceğini, bu tür göç etkilerini sona erdirmek için, gerçek anlamda fayda standardizasyonuna ihtiyaç duyulacağını belirtmektedir (Cebula, 1978, s. 710).

Literatürde kamusal seçiş okuluna eleştirel bakan çalışmalar da bulunmaktadır. Toplumsal tercihler teorisi literatürü olarak sınıflayabileceğimiz bu çalışmalar, mali sistemin toplumsal kurallardan bağımsız olarak analiz edilmesinin yanlış olduğunu savunmaktadırlar. I. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan devlet krizinin mali sistemin yanı sıra toplumsal krizlerin de göz önünde bulundurularak çözülebileceğini savunmaktadır. Toplumsal tercihler teorisi, kamusal seçiş teorisinin aksine devletin ve bireylerin çıkarlarını değil, toplumsal refaha önem verirken, toplumsal çıkarların yönetime demokratik unsurlar çerçevesinde nasıl yansıtılabileceğini tartışmaktadır. James O'Connor ise, kamusal seçiş teorisinin öngördüğü politikalarda devletin pozisyonunun, kapitalist üretim tarzına hizmet edecek şekilde konumlandığını ve bu durumun topluma refah sağlamaktan çok toplumda kimi kesimlerde ciddi refah kaybına yol açacağını savunmaktadır (Gough, 1987). James O'Connor devletin mali krizinin, bir eğilim olarak kapitalizmde var olduğunu ve kamu maliyesinin açık verme eğiliminde olduğunu vurgulamaktadır. Bunun nedeni toplumsal krizlerin yaşandığı dönemlerde kamu harcamalarının hızla artma eğiliminde olmasıdır. Kamusal seçiş okulu, neo-liberal mali sistemin

kavramlarını kullanırken, toplumsal tercihler ekolü literatürü Marksist ekonomi politiği kullanmaktadır. Bu bakış açısına göre, devletin iki temel işlevi, toplumdaki bireylerin gözünde meşruiyet kazanmak ve sermaye birikiminin sürekliliğini sağlamaktır. Meşruiyet politik sistem içerisinde o sistemden fayda sağlamayan kesimlerin sisteme olan politik desteğini sağlama kapasitesidir. Meşruiyet işlevi toplumun ortak çıkarına hizmet eden işlevdir. Sermaye birikiminin sürekliliği ise üretimin devamlılığı olarak düşünülebilir. Üretimin devamlılığı, karlılığın sürekliliğinin sağlanmasını gerektirir, kar sürekli değil ise üretimde yapılmaz dolayısıyla sermaye birikiminin sürekliliği sağlanamaz. Bu iki işlev iki farklı harcama kanalına sahip bir kamu mali sistemini ortaya çıkarmaktadır. Meşruiyetin sağlanması için refah ve güvenlik harcamaları, sermaye birikiminin sürekliliğini sağlamak için, yatırım ve tüketim harcamaları önemlidir. Bu iki işlev arasında çelişkiler yaşanır. Devletin sınırını ise bu iki işlevin birbirlerine karşı çizdikleri sınır belirler.

O'Connor (1981) refah devleti politikaları sonucunda oluşan devlet yapısının iki temel üretim faktörü olan sermaye ve emek için farklı göç örüntüsü oluşturduğunu vurgulamaktadır. Bu teoriye göre devletin uyguladığı her türlü politika, sermayenin ve emeğin göç süreçlerini farklı şekilde etkileyecektir. Bu nedenle göç olgusu toplumsal yapının özel durumlarına göre bölgesel olarak incelenmelidir. Göç süreci ile ilgili olarak toplumsal yapılar göz önünde bulundurularak örnekler verilebilir. Örneğin, devlet toplu sözleşmeleri yasaklayarak sermaye için üretim maliyetlerini düşürebilir, bu politikanın sonucunda, emek bölgeden kaçarken, sermaye bu bölgeye göç edebilir. Ya da bölgesel asgari ücret uygulamasına gidilerek, az gelişmiş bölgelere, sermaye ve emek transferi sağlanabilir. Göç ile ilgili bu teoriden çıkarabileceğimiz sonuç, devletin iki işlevinde hangisi ağır basarsa, göç buna bağlı olarak evrilmektedir.

Sonuç olarak, I. Dünya Savaşı'ndan sonra devletin konumunu ve sınırlarını belirlemeye çalışan farklı görüşlerde birçok teori ortaya çıkmıştır. İster kamusal seçiş teorisi olsun ister toplumsal tercihler teorisi olsun, belirli varsayımlar altında devletin sınırlarını belirlerken, toplumdan ve göçten bağımsız bir mali sistem kurgulamamışlardır. Çünkü ekonomik sistemlerin temel yapı taşı bireydir. Bireylerin bir ilden/bölgeden/coğrafyadan başka bir ilden/bölgeden/coğrafyadan

göç etmesi, yukarıda saydığımız çeşitli nedenlerle doğrudan mali sistemi etkilemektedir.

1.3.3. Harris-Todaro modeli kapsamında iç göç ve maliye politikası

Devletin mali krizini sorgulayan teorilerin yanı sıra, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan ve kır-kent göçüne odaklanan Dual Kalkınma Teorileri de bireylerin göç örüntülerini incelemektedir. Bu teoriler, toplumlardaki kır-kent göç hareketlerinin kır - kent arasında farklılaşan ekonomik yapılardan kaynaklandığını savunmaktadır. Teorinin öncülerinden Lewis (1954), modern sektör ve geçimlik sektör olarak ikili bir ayrım yaparak ve geçimlik sektörlerde azalan getiriler ve sıfır marjinal ürün nedeniyle geçimlik sektördeki emeğin modern sektörlerle geçiş yapması ile köyden kente göçü açıklamaktadır. Model, kentin çekiciliğindense kırın iticiliğine odaklanmaktadır (Özbay, 2017, s. 221). Bu çalışma kapsamında doğrudan kır-kent göçüne odaklanılmayacak olsa bile, kır-kent göçü kapsamında maliye politikası önerileri geliştiren, dual kalkınma modelleri çerçevesinde doğrudan maliye teorisi ile ilgili olan "Harris-Todaro Modeli"ne değinmekte fayda görülmektedir. "Her ne kadar Haris-Todaro Modeli tarımdan tarım dışına emek göçünü açıklıyor olsa da, temel mekanizmalarının tersine çalıştığı bir ekonomik konjonktürde pekala tarım dışından tarıma emek göçünü, aynı zamanda da artan nüfusun oluşturduğu ek işgücünün tarımda istihdam edilebilmesini de açıklayabilir" (Gürsel, İmamoğlu, & Zeydanlı, 2010). Bu eserden yaklaşık 50 yıl sonra bile, bugün göç hareketleri kentten kente yaşansa da, göçmenlerin göç etme tercihlerinde hala gelir düzeyi ve ücret önemli bir değişken olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle Harris- Todaro'da varsayılan, tarım ekonomisinin hakim olduğu kır ve enformel sektörlerin yer aldığı kent, bugün göç alan veya göç veren her bir kent/bölge/sektör/coğrafya için uygulanabilir ve uygulanmaktadır.

Devletin uyguladığı politikaların, iç göç üzerine etkisinin belirli varsayımlar altında tartışıldığı ve günümüzde de iç göçün yönetilmesine ve yönlendirilmesine yönelik kullanılan en temel model Harris-Todaro Modeli'dir. 1970'lerden günümüze kadar modele başka bilim adamları tarafından birçok katkılar yapılarak model geliştirilmiştir. Temelde bu analizin çıkış noktası, tarımda pozitif marjinal ürünlerin varlığı ve önemli miktarda kentsel işsizlik olmasına rağmen kırdan kente göçün neden devam ettiğini ortaya koymaktır. Model, kentsel sektör odaklı ve kırsal

ücretin, eğitim, bilgiye ulaşma ve kırsal sosyal sistem (ekonomik olmayan değişkenler) gibi belirleyicilerini görmezden gelmektedir (Byerlee, 1974, s. 551). Harris-Todaro modeli, göçlere ilişkin yürütülecek politikaları analiz etmek için ekonomileri kır-kent olarak iki sektöre ayırmış ve kır-kent arasındaki göç hareketini belirleyen gelir ve ücret farklılıklarını inceleyerek politika önerileri geliştirmiştir. Harris-Todaro modelinde üretim fonksiyonu, kentsel sektör için sermaye ve emeğin, kırsal sektör için ise sermaye, emek ve toprağın fonksiyonu olarak tanımlanmıştır. Sermaye ve toprak girdisi ile emek arzı veri iken üretim fonksiyonun belirleyicisi, emeğin iki sektör arasında dağılımıdır. Emeğin her iki sektörde dağılımı ise göçü belirlemektedir. Harris-Todaro modelinin dört temel amacı vardır. Bunlar,

- Tarımsal kazançtan yüksek kentsel minimum ücretin varlığı,
- Kentte açık bir işsizlik olmasına karşın bireylerin rasyonel bir tercih olarak göç etmeyi tercih ettiği
- Sübvansiyonlar ve doğrudan devlet işe alımlarının doğrudan refah düzeyini arttırmadığı aslında daha da kötüleştirdiği
- Tam esnek ücret varsayımının mümkün olmadığını; ücret esnekliğinin yokluğunda optimal bir politika sepetinin ne olabileceğini tartışmaktır (Harris & Todaro, 1970, s. 126-127).

Bu amaçlar doğrultusunda, Harris-Todaro modeli öncelikle kırsal reel ücreti, kırsal kesimin marjinal emeğinin kentsel sanayi çıktısı üzerinden, kentsel sanayi reel ücretini ise, kentsel sanayindeki emeğin marjinal ürünü üzerinden hesaplamaktadır. Bunun yanı sıra kırsal kesimde istihdam edilen emeğin, kentsel kesimde çalışması durumunda umduğu ücret, kentsel minimum ücret üzerinden hesaplamaktadır. Böylece kırsal kesim reel ücretinin beklenen kentsel ücretten düşük olması durumunda kırdan kente göçün devam edeceği sonucuna ulaşılmıştır. Kırsal kesimden kente göçün, iki ücret arasındaki fark giderilip eşitlik sağlanıncaya kadar devam edeceği varsayılır (Adaş, 2001, s. 147). Harris-Todaro modelinde göç yönetimine ilişkin politika önerileri sunulurken, modelin en önemli varsayımlarından biri kentsel ücretlerin (minimum ücret) katılığıdır. Bu nedenle beklenen ücrete ilişkin varsayımlar kentsel ücretler üzerinden belirlenmektedir (Bhagwati & Srinivasan, 1974) (Bhagwati & Ramaswami, 1963). Sonuç olarak kır-kent arasındaki gelir farklılıklarının eşitlenmesi ile göç hareketinin kontrol

edilebileceği sonucuna varmışlardır. Bu ücretlerin eşitlenmesi için ise belirli politika alternatifleri öne sürülmektedir.

Harris-Todaro, göç yönetiminde üç temel politikayı sınamaktadır. Bunlar sırasıyla, kısmi ücret sübvansiyonları, doğrudan hükümet istihdamı ve serbest göçü kısıtlama tedbirleridir (Harris & Todaro, 1970, s. 132-138). Harris Todaro modeli, kırdaki politika olarak iş bulma potansiyelinin arttırılması veya kentsel sektörlerdeki ücretlerin politik olarak yüksek belirlenmesi sonucunda köyden kente göçün yönetilebilir olduğunu ortaya koymaktadır (Kaynak, 2005). Fakat bu noktada Harris-Todaro'nun (Migration, unemployment and development: a two-sector analysis, 1970, s. 137) da dikkat çektiği nokta uygulanan mali politikanın beklenen sonuçları doğurup doğurmayacağı yönündedir. Çünkü etkin olarak uygulanmayan bir sübvansiyon politikası, göçü çok fazla teşvik ederek kayıt dışılığı ortaya çıkaracak veya bir kırsal/kentin/bölgenin/sektörün ekonomik faaliyetlerinin sürdürülemez noktaya gelmesine neden olacaktır. Dahası bir bütçe kısıtı altında uygulanan etkin olmayan politikalar hiçbir etki yaratmayacaktır ve boşuna kaynak tahsisine neden olacaktır.

Kısmi ücret sübvansiyonları ve doğrudan hükümet istihdamı politikaları, sadece beklenen ücret ile kırsal-kent ücretinin eşitlenmesi için değil başka birçok amaçla günümüzde de uygulanan temel politikalardır. Teorik olarak bu politikaların iç göçü yönetmek için uygulanması, ücret ve gelir eşitliğini sağlamak için düşük ücret ve gelir seviyesine sahip kırsal, kent, bölge veya coğrafyalara ücret sübvansiyonları vererek ücretleri bir seviyede eşitlemek demek değildir. Etkin ücret/gelir, merkezi yönetimin göçü yönetme kararları çerçevesinde hem kırsal hem kent için bir ücret/gelir politikası uygulamasıdır. Model çerçevesinde kırdaki uygulanacak bir ücret sübvansiyonunun beklenen ücretin veya kentsel minimum ücretin altında kalması politikayı etkisiz hale getirecektir. Bunun yanı sıra kentsel minimum ücretlerin çok yüksek belirlenmesi hem rekabetçi ücret mekanizmasını bozacak hem de iç göçün kontrolden çıkmasına neden olacaktır. Harris-Todaro modeline göre, götürü usulü ile bozucu olmayan bir vergi, ekonomik büyüklüğe göre doğru seviyede belirlendiğinde, göç hareketleri devletler tarafından kontrol edilebilir. Bunun yanında politika alternatifi olarak ücret sübvansiyonları veya doğrudan hükümet istihdamı arasında, kırdaki ücretlerin sübvansiyonundan elde

edilen başarı kentsel kesimdeki ücret sübvansiyonlarına göre daha belirgindir (Harris & Todaro, 1970, s. 132) (Adaş, 2001, s. 162). Fakat bu politika önerilerinin ülke ekonomisini etkileyen birçok başka faktöre göre değişiklik gösterebileceği de modelde sıklıkla vurgulanmaktadır. Çünkü optimal ücret sübvansiyonlarının finanse edilmesi ve ücret sübvansiyonları dışındaki vergiler gibi düzeltici politika araçlarının uygulanmasının sonuçları, çeşitli faktörlere duyarlıdır. Kır ve kentteki sektörlerin faktör yoğunluğu; hangi malın ithal edildiği ve ihracat ve ithalat talebindeki esneklikler, tüketici fiyatlarını dolayısıyla geliri doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla ücretlerin ve kır-kent ücret sübvansiyonlarının tarımsal ürünler, kentsel mallar veya nominal değerler dikkate alınarak belirlenmesi gerekir. Sadece büyüme değil kalkınmayı da göze alacak olursak, bazı durumlarda bir vergi ya da sübvansiyonun tavsiye edilip edilmeyeceği, söz konusu ekonomide uygulanan sosyal refah politikaları ile de doğrudan ilgilidir (Lucas, 1997, s. 763).

Harris - Todaro yaptıkları analizin sonunda, her üç politikanın da eş zamanlı olarak, ekonominin spesifik durumuna göre uygulanması ve bir politika sepeti oluşturulması gerektiği sonucuna ulaşmıştır. Bunun iki temel nedeni vardır. Bunlardan ilki her ekonominin kendi dinamiklerine göre politika geliştirilmesi gerektiğidir. İkinci olarak gerçekleştirilen analizde belirli varsayımlar altında da olsa hiç bir politika, ücretler rekabetçi olarak belirlenmedikçe tek başına etkili olmayacaktır. (Harris & Todaro, 1970, s. 137). Bu noktada Harris-Todaro modeline önemli bir eleştiri getirilmektedir. Harris Todaro modeli, kurumsal olarak belirlenen piyasa mekanizmasının sağladığı ücretten daha yüksek bir ücretin varlığında modelde hep kentsel işsizlik olacağını savunmaktadır. Bu aynı zamanda toplam çıktıda bir kayıp anlamına gelmektedir. Eğer tarımsal emeğin marjinal verimliliği pozitifse; kentsel işsizliği azaltmaya yönelik politikalar, her zaman kentsel istihdamı arttırmayacaktır. Dahası kentte yüksek ücretler kırsal alandan göçü hızlandıracaktır. Eğer kamu otoritesi bu göçleri kontrol edip kentsel işsizliği azaltmak istiyorsa, kırsal geliri arttırmalı ve kentsel ücretleri düşürmelidir. (Byerlee, 1974, s. 558).

Harris – Todaro modeli ne kadar kapalı bir ekonomi için kurgulanmış olsa da günümüzde neredeyse bütün ekonomilerin açık ekonomi olması nedeniyle modele açık ekonomi varsayımları eklenerek, göç hareketlerini yönlendirmek ve yönetmek

için uygulanan politikaların sadece sermaye ve emek değil, hem iç hem de dış ticarete etkileri incelenmiştir. Ticarete müdahale ve kaynak tahsisi problemi akla “ikinci en iyi” tartışmalarını getirmektedir. Kısaca özetlersek, neo-klasik iktisat için birinci en iyi, ticaretin serbestçe ve devlet tarafından hiçbir müdahaleye maruz kalmadan yürütülmesi iken “ikinci en iyi”, tam rekabet ve serbest ticaretin düzgün işlemediği durumlarda devletin serbest ticaret nedeniyle piyasada oluşan engelleri (tekel, tröst, sanayisizleşme...vb.) denetleyip, dengeleyeceği durumdur. Örneğin, göç hareketlerini yönetmek için uygulanacak bir sübvansiyon politikası doğrudan dış ticareti etkilemekte, dış ticarete yaşanan bir gelişme ise doğrudan ekonomiyi ve doğal olarak bireylerin refahını etkilemektedir. Bireylerin üzerinde bu etkinin negatif sonuçları olması, bireyleri yeniden göçe yönlendirmektedir. Örneğin, imalat sanayii çalışan ücretlerinde yapılacak bir sübvansiyon artan işsizlik ve azalan çıktıya yol açabilir. Tarımsal ücretlere bir sübvansiyon ise dünya fiyatlarında çıktı değerini değiştirecek, böylece emek talebinde olumlu veya olumsuz bir dalgalanma yaşanmasına neden olacaktır (McCool, 1982, s. 77). Dolayısıyla, uygulanan vergi ve sübvansiyon politikaları, piyasanın yapısına (Ör. ithalat talebinin esnekliği), ücret farkının boyutuna ve sektörün sermaye yoğunluğuna bağlı olarak farklı etkiler yaratacaktır. Bu nedenle göçün oluşmaması ve dış ticaretin düzenlenebilmesi için piyasanın dinamiklerini bozmadan uygulanacak politika sanayi karının vergilendirilmesidir. Bunun dışında teşvik, sübvansiyon doğrudan destekleme gibi politikalar, en önemli üretim faktörü olan emeği etkileyecek ve kimi durumlarda göçe yönlendirecektir (McCool, 1982, s. 78). Bunun yanı sıra devletlerin bir bölgeden diğer bir bölgeye göçü teşvik etme hedefleri, teşvik, sübvansiyon gibi politikalarla daha etkin bir şekilde yürütülebilir.

Harris-Todaro modeli kırdan kente göçü, ücretler üzerinden açıklamaya çalışmaktadır. Bugün modele yapılan eklemelerle biliyoruz ki ücretler göç hareketini etkileyen önemli bir değişken olmakla birlikte, diğer birçok değişken de ücretler kadar önemlidir. Devletler tarafından ücret mekanizmasını bozucu ve etkileri doğru hesaplanmamış politikalar, kırsal eğitim harcamalarının yeterli olmaması ve eğitilmiş bireylerin kolaylıkla kente göç edebilmesi, göçler sonucunda kentsel alanlardaki bozulmalar gibi birçok farklı değişken göç üzerinde etkili olmaktadır.

Bu bölümün sonucu olarak, bu çalışma kapsamında, iç göç ve Türkiye'deki kamu ekonomisi arasındaki ilişkiyi ortaya koyarken, uygulanan politikaların tespiti ve önerilecek politika demeti oluşturulurken, bütün bu teorilerden faydalanılacaktır. 1800'lü yılların sonunda göçün nedenlerini ortaya koymaya yönelik yapılan çalışmalar bugün göç politikaları oluşturulurken toplumsal dönüşümü yadsımamak için hala kullanılmaktadır. Bir asırlık geçen sürede, insanların göç hareketi ne son bulmuş ne de gelecekte son bulacaktır. Bu çalışmaların önemi geçen sürede göç nedenlerinin dönüşümünü ve belirlenen nedenlere karşılık olarak uygulanan politikaların etkilerini gözler önüne sermesidir.

Kamu ekonomisi literatürü ise, temel çalışma nesnemiz olan devletin yetki ve sınırlarının belirlenmesi ve devletin sınırları içinde veya dışında yaşayan insanların hareketlerine etkisini ortaya koymaktadır. Geniş anlamda düşünüldüğü zaman aslında bu sınırlar sadece insan değil bütün canlı topluluklarını etkilemektedir.

Her geçen gün daha da amprik bulgulara dayanan sosyal bilimler çerçevesinde Harris –Todaro gibi modeller, belirli varsayımlar altında hangi politikaların etkin çalışabileceğini ortaya koyarken, bu varsayımlar nedeniyle, neleri gözden kaçırdığımızı da su yüzüne çıkarmaktadır.

Her üç alt başlıktan da bu çalışma kapsamında çıkarabileceğimiz sonuçları şu şekilde özetleyebiliriz. Devletlerin uyguladığı politikalar doğrudan göç üzerinde etkilidir. Bu nedenle kamu maliyesinin bileşenleri, göç üzerine yarattığı sonuçlar açısından da incelenmelidir. Bir devlet sınırları içinde yaşayan bireylerin, devletin büyüme ve kalkınma süreçlerinde önemli rolleri olduğu aşikardır. Bu nedenle göç hareketi bir devletin büyüme ve kalkınma sürecinde önemli rol oynamaktadır. Son olarak göç, süreklilik arz eden bir olgudur. Bu nedenle her türlü ekonomik sistemde, devlet yapısında, kurumsal düzende analiz edilmeye muhtaçtır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. DÜNYA'DA İÇ GÖÇ VE POLİTİKA UYGULAMALARI

İç göç, kamu otoriteleri açısından yönetilmesi gereken bir olgudur. İç göç, bazen olumlu sonuçlar bazen de olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle yönetmek kavramı sadece engellemek anlamında kullanılmamaktadır. Göçün kimi zaman özellikle metropollerde olumsuz etkilerini görsek de, göç her zaman olumsuz sonuçlara neden olmamaktadır. “Göç kapsamlı kalkınma çabalarının yerine geçmese de, özellikle gelişmekte olan ülkelerde geçim kaynaklarını çeşitlendirmek ve iyileştirmek isteyen haneler ve aileler için hayati önem taşıyan bir strateji olabilir” (UNDP, 2009, s. 5). Örneğin, gelişmemiş bölgeden göç eden birey, göç ettiği bölgede öğrendiği veya yaptığı işlerden sağladığı birikimi anavatanına yatırım amacıyla geri göndermektedir. İkinci olarak, kimi zaman göç ettiği bölgeye çalışma yaşamından sonra geri dönerek birikimini bu bölgede harcamakta, yaşamını burada devam ettirmektedir (Skeldon, 2008, s. 3). Üçüncü ve son olarak, göç ettiği bölgede vasıflı veya vasıfsız işgücü açığını kapatmakta veya göç edilen bölgede yeni sosyo-ekonomik fırsatlar yaratmaktadır. Buna karşın iç göçün olumsuz sonuçları da yok değildir. Kontrolsüzce büyüyen büyük şehirlerde önemli altyapı sorunları yaşanmakta ve iç göçün kent yaşamına olumsuz etkileri doğmaktadır. İç göç sadece göç edilen coğrafyada değil, göç veren coğrafya için de olumsuz sonuç doğurabilmektedir.

Bu bölümde Dünya’da geçmişten günümüze iç göçe ilişkin yürütülen politikalar örneklendirilecek ve iç göçün hangi politika araçları ile yönetilebileceğine ilişkin politika sepeti derlenecektir. Bu çerçevede, bu bölüm üç ana başlıktan oluşmaktadır. İlk olarak iç göçü zorla kontrole dayalı olarak yönetmek için ortaya çıkan iç pasaport sistemi ve Dünya’daki uygulamalarına yer verilecektir. İkinci bölümde merkezi yönetimlerin, üçüncü bölümde ise yerel yönetimlerin iç göçün yönetilmesine ilişkin uyguladığı ekonomik, sosyal ve altyapı odaklı iç göçün yönetilmesi ve yönlendirilmesine ilişkin politikalar açıklanarak Dünya’daki uygulamalardan örnekler sunulacaktır.

2.1. Zora Dayanan İç Göç Kontrolü: İç Pasaport Uygulaması

İç göç kontrolü, tarihte çoğu zaman bir topluluğu, bir sınıfı veya bir ırkı belirli bir bölgede tutmak, hareket, yerleşme ve seyahat özgürlüğünü engellemek için uygulanmıştır. Bu kontroller genellikle zora dayalı ve sıkı kontrolleri de beraberinde getirmiştir. Hukuksal altyapının otoriter yönetimler tarafından oluşturulduğu polis, asker vb. teşkilatların bu kontrolleri sağladığı görülmüştür. İç göçe ilişkin katı politikalar genellikle imparatorluk geçmişi olan toplumlarda veya belirli bir bölgeye sonradan yerleşerek, devlet kuran ve yerli topluluklar ile temasta problem yaşayan toplumlar da görülmektedir. İç pasaport sadece geçmişte kalan bir uygulama değildir, yakın zamana kadar varlığını korumuştur. Hatta günümüzün modern toplumları, yaşanan savaşlar, iç karışıklıklar ve terör gibi uluslararası sorunların, ülke içerisinde huzur ve düzenin bozulmaması için iç pasaport uygulamalarını yeniden tartışmaya başlamıştır. Özellikle Batı Avrupa ve Amerika'da artan terör olayları sonucunda, İngiltere'de kimlik kartlarına çeşitli bilgiler eklenerek sınıflandırılması ile ABD'de uçak yolcularının bir renk ölçeği çerçevesinde gruplandırılması ve buna göre seyahat hakkı tanınmasının modern iç pasaport uygulamasına yönelik bir girişim olup olmadığı tartışma konusudur (La Parisien, 2017).

İnsan haklarının gelişmesi ile birlikte, seyahat ve yerleşme özgürlüğünün Dünya'nın birçok yerinde benimsenmesi sonucu iç pasaport uygulamaları şimdilik ortadan kalkmıştır denilebilir. İç pasaport uygulamaları bulunan devletlerin tarihsel gelişimi incelendiğinde, bu durumun sadece bireylerin özgürleşmesi ile ilgili olmadığı açıkça görülmektedir. İç pasaport sistemlerinin birer birer ortadan kaldırılması aslında ekonomik gelişme ve kapitalist sisteme entegrasyon ile de yakından ilgilidir.

Bu bölümde tarihsel süreç dikkate alınarak üç farklı temada örnekler sunulmaktadır. İlk alt başlıkta feodalizmden kapitalizme geçişte iç pasaport örnekleri kapsamında Osmanlı İmparatorluğunda ve Fransa Cumhuriyetinde uygulanan iç pasaport örnekleri açıklanmaktadır. İkinci alt başlıkta ise ikametgah temelli iç pasaport uygulamalarının iki önemli örneği, hukou sistemi (Çin Halk Cumhuriyeti) ve propiska sistemi (Çarlık-SSCB ve Rusya Federasyonu)

açıklanacaktır. Üçüncü ve son bölümde ise, bu çalışmanın temel sorusu ile doğrudan ilgisi olmamakla birlikte ırk temelli iç pasaport uygulamalarına değinilecektir.

2.1.1. Feodalizmden kapitalizme geçişte iç pasaport örnekleri

Tarihte pasaportun ne zaman kullanılmaya başlandığına ilişkin kaynaklarda farklı bilgiler yer almaktadır. Devlet sınırlarının yavaş yavaş oluşması ve beylik(feodal) yapıların çözülmesi ile yönetimlerin nüfus hareketlerini kontrol etme isteği ortaya çıkmıştır. Bunun nedeni en başta güvenlik olmakla birlikte, aynı zamanda gıda stoklarının bölüşülmesi, hastalıkların yayılmasının önlenmesi, ticaretin kontrol edilmesi vb. temel yaşam şartlarını etkileyen durumlardır.

Osmanlı İmparatorluğunda ilk pasaport uygulaması Fatih Sultan Mehmet döneminde gayrimüslimler rahat seyahat edip bir bölgeye yerleşebilsinler diye tanzim edilmiştir (Tekin, 1985, s. 9-11)⁵. Çeşitli kaynaklarda 1584 yılında, Prusya’da “pass” adı ile pasaport uygulamalarının bulunduğu ilişkin kanıtlar sunulmaktadır (Eseoğlu, 2015). Bununla birlikte pasaport kelime olarak Fransızca kökenli olup “passe” - “port” şeklinde tam tercümesi liman geçişi anlamına gelmektedir. İlk uygulamalarını incelediğimiz zaman pasaportun bugün kullandığımız gibi sadece ülke dışına seyahat etmek için değil, seyahat amacıyla yapılan her türlü harekette kullanıldığı görülmektedir.

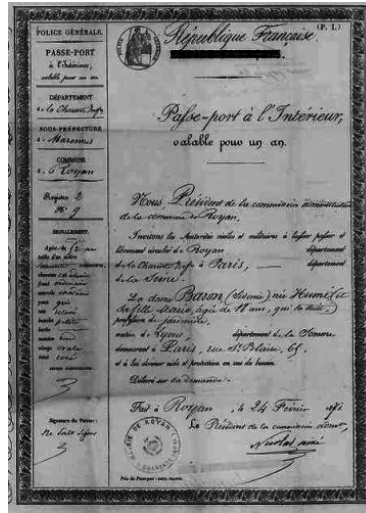
15. Yüzyıldan günümüze kadar uygulamalarını gördüğümüz iç pasaport, önceleri, bir statü belirtisi olarak kullanılırken, ilerleyen dönemlerde tüm halk için bir kontrol mekanizmasına dönüşmektedir (Eseoğlu, 2015). Fransa’da iç göçü yönetmek için 2 Ekim 1795’de iç pasaport yasalaşarak, kullanılmaya başlanmıştır. İç Pasaportun amacı, seyahat eden – göç eden kişinin güvenliğini ve yolculuk süresince bulunacağı yerlerde gerekli hizmetleri alabilmesini sağlamaktır. İç pasaportlar, kraliçe ve kanton yöneticileri (Préfet) bugünkü karşılığı ile belediye başkanları tarafından verilirdi (Morddel, 2011).

⁵ Bu çalışma kapsamında iç pasaporta ilişkin tarihsel geçmişi 15. yy’dan başlatmayı uygun gördük. Fakat pasaport uygulamalarını Mısır Medeniyetine ve ‘yarlıg’ adıyla bu tür belgeler düzenleyen İlhanlılara kadar geri götürmek mümkündür (Tekin, 1985, s. 9-11).

19. yüzyıla gelindiğinde ise Fransa’da pasaport sadece göç eden güvenliği için değil, devletin katı bir kontrol aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. 5 Mayıs 1855’te,

“Kimse, evine ait kantonundan, Préfet veya Maire’nin çıkardığı pasaport olmadan ayrılamaz; Pasaportsuz seyahat eden herkes, tutuklanır ve gözaltına alınır. Yirmi gün sonra ikametgahı doğrulamayan yolcular, serseri ilan edilir ve dava açılır.” (Bybee & Houze, 2007, s. 15).

şeklinde bir yasa çıkarılmıştır. Fransa’da bu uygulama 1800’lerin ortalarında, trenle seyahatin yaygınlaşması sonucunda iç göçlerin kontrol edilememesi nedeniyle fiilen ortadan kalkmıştır (Morddel, 2011). Bu dönemde uygulanan pasaport bugün anladığımız anlamda süreklilik arz eden bir belgeden öte şekil 2-1’de görüldüğü gibi bir tezkeredir.



Şekil 2-1: Fransa’da uygulanan iç pasaport

Kaynak: (Saint Georges de Didonne, 2012)

Osmanlı İmparatorluğunda ise 15. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar kişilerin (himayesinde bulunanlar dahil) bir yerden bir yere seyahat etmesi ve kalıcı ikametgahının bir nedene bağlı olarak değiştirilmesi için çeşitli belgeler düzenlenmiştir. Bu belgeler hem yolculuk sürecinde hem de göç edilen bölgede yerleşilebilmesi için gerekli görülmüştür. Bu belgeler, “îl-cân- nâme”, “icazet”, “izn-i şerîf”, “hükm- i şerîf” adı verilen çeşitli belgelerdir. 15. Yüzyılda bu belgeler öncelikle gayrimüslimlerin seyahat ve göç etmeleri için çıkarılırken, süreç içerisinde bütün tebaaya uygulanmıştır (Eseoğlu, 2015). Bu dönemde iç göç sadece bu tür

belgeler ile değil aynı zamanda yerel otoritelerin elinde bulunan kayıt ve kefalet sistemi ile de kontrol altında tutulmuştur.

“19. yüzyılın ilk yarısına kadar, imamlar, mülki ve beledi bir amir olan Kadı’nın mahalle düzeyindeki temsilcilerindendir. (Gayrimüslim mahallelerinde bu görev, ruhani reis ve cemaatin Kocabaşısına aittir.) İmam; doğum, ölüm gibi nüfus kayıtlarının yanı sıra iç göçe ilişkin kayıtları da tutmak ve kontrol etmek ile görevlendirilmiştir. Osmanlı’da bulunduğunuz yerden bir diğer yere göçmek kefalet mekanizmasına bağlanmıştır. Bir kimsenin o mahalleye yerleşmesi için, mahallin sakinlerinden birinin ve imamın kefaleti gerekmektedir. İmam böylece zincirleme olarak birbirine kefil olan mahalle halkının hepsinin kefilidir. İmamın en önemli görevi ise; mahalle sakinlerine isabet eden verginin tevzi ve tahsilini yürütmektir” (Ortaylı, 1974, s. 96).

Osmanlı Devleti’nde 19.yy’ın ortalarına kadar kefalet sistemi ile iç göç kontrol edilmiştir.

16. ve 17. yüzyıl, Osmanlı İmparatorluğu için farklı bölgelerde isyanların hızla yayıldığı ve bu bölgeler üzerinde kontrol sağlamaya çalıştığı bir dönemdir. Özellikle Anadolu’nun her bir köşesinde ortaya çıkan Celali İsyanları, büyük göç hareketlerine ve yeni yerleşim yerlerinin oluşmasına neden olmuştur. İmamların mahallelerde yürüttüğü kayıt sistemleri işlevlerini tam olarak yerine getiremez hale gelmiş, vergi sisteminde de önemli aksamalar yaşanmıştır (Turna, 2014, s. 390-391). Bu aksamaların sonucunda hem kayıt sisteminde hem de idari yapıda değişikliğe gidilmiştir.

1826 İhtisab Nizamnamesi ile hem “mürûr tezkeresi” yürürlüğe girmiş hem de yerel yönetim yapısında iç göçü kontrol eden yetkili makam değişikliğe uğramıştır. 19. Yüzyılda çeşitli isimlerdeki seyahat evrakları, “mürûr tezkeresi” adı altında iç pasaport şekline dönüşmektedir. Bir mürûr tezkeresi örneği şekil 2-2’de görülmektedir. Nizamname ile imam yerine muhtarlar atanarak, yürürlüğe giren mürûr tezkeresi’nin kontrolü muhtara devredilmiştir. “Muhtarlar bölgelerinin asayişinden de sorumlu oldukları için, mahallerinde geçici olarak oturanların mürur tezkerelerini kontrol ederek, yerleşmek için gelenlerinse kimliğini tespit edip, kendisine kefil olanla birlikte deftere kaydediyorlardı” (Ortaylı, 1974, s. 98). Yabancılar için tezkere yerine elçiler aracılığı ile alınan yol izni evrakı düzenlenmeye devam ediliyordu (Sezer, 2003).



Şekil 2-2: Mürur tezkeresi
Kaynak: (Turna, 2014)

Mürûr tezkeresinin yürürlüğe girmesinde en önemli neden İstanbul'a göç akınlarının hız kazanmasıdır. 1826 İhtisab Nizamnamesi, bir işini görmek veya işe girmek maksadıyla İstanbul'a gelmeyi planlayanların miktarının gereğinden fazla olmaması, özellikle de iskelelerde, hamamlarda ve sanat/meslek sahiplerinin dükkânlarında çalışanlara dikkat edilmesi, üzerinde durmaktaydı (Turna, 2014, s. 393). 1829'da çıkarılan Nizamname İstanbul'a göçleri ayrıntılı bir şekilde düzenlerken, 1839'da yayınlanan bir ferman ile tezkeresiz seyahat bütün Osmanlı topraklarında yasaklanmıştır. Söz konusu dönemde mürûr tezkeresi almak, ikamet edilen mahallenin imam ve muhtarlarından kütük kaydının silindiğini gösteren mühürlü bir tezkere alınması ve gerekli işlemler için bu tezkerenin kadı, naib vb. yetkili makamlarca onaylanması ile mürûr tezkeresi dilekçelerinin İhtisâb Nezâreti'nce (küçük yerlerde yetkili kadı/muhtar) mühürlenmesi şeklinde uzun, bürokratik ve sıkı süreçlere bağlanmıştır. (Turna, 2014, s. 397) (Ortaylı, 1974) (Sezer, 2003).

Sistemin bu kadar katı kurallara bağlanması Osmanlı Devleti'nde vergilemenin de nüfus kayıtları üzerinden gerçekleşmesi nedeniyledir. Fakat bu sistem kefalet sistemini ortadan kaldırmamıştır ve tezkere dilekçelerinde kefalet önemli bir etken olarak kalmaya devam etmiştir. 1897 yılında "mürûr tezkeresi" yerini nüfus kağıdına bırakmıştır ve 1908'de II. Meşrutiyet'in ilanı ile kişisel

özgürlüğe aykırı olduğu gerekçesiyle 1910 yılınca iç pasaport uygulamasına son verilmiştir.

Bir karşılaştırma yapmak gerekirse bu dönüşüm süreci Fransa'da yaşanan dönüşüm ile birebir uyuşmaktadır. Bu kontrol mekanizması dönemin şartları ile örtüşmekte ve ekonomik yapının dönüşmesi ile kontrollerin genişlemesi aynı döneme gelmektedir. Dünya'nın kısa tarihi içerisinde, bu dönemde başka coğrafyalarda da benzer iç pasaport sistemlerinin uygulandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

2.1.2. İkametgah temelli iç pasaport uygulamaları

20. yy' a gelindiğinde, Dünya'nın başka bir bölümünde katı iç pasaport uygulamalarının bulunduğu görülmektedir. Çin Halk Cumhuriyeti ve Rusya Federasyonu (SSCB dahil) gibi büyük topraklara sahip komünist rejimler de çok yakın geçmişe kadar iç göçü kontrol etmek için iç pasaport sistemini kullanmışlardır.

1 Ekim 1949'da uzun süren bir iç savaştan sonra Çin Halk Cumhuriyeti kurulmuştur. Çin Halk Cumhuriyeti kurulduğu yıllarda, nüfus yoğunluğu yüksek, sermaye kıtlığı çeken, emek yoğun tarımsal ekonomiye dayalı bir toplumdur. Çin'de özel ve kapitalist mülkiyetten, özellikle tarım, sanayi, el sanatları ve ticaretin ortak mülkiyete dönüşümü temel olarak 1953-56 yıllarında tamamlandı.

Uzun süren savaş ve iç karışıklık döneminden sonra Çin Halk Cumhuriyeti'nde ekonomik sistemi ve toplumsal yapıyı kurmak, kapsamlı düzenlemeleri de beraberinde getirdi. Bu düzenlemelerin başında, köylüleri kolektif yaşama ve köye bağlamak, şehirlere girişi düzenlemek ve sınırlamak için nüfus hareketlerini kontrol eden mekanizmalar kuruldu. 16 Temmuz 1951'de, Devlet Konseyi Onayı ile Kamu Güvenliği Bakanlığı "Kent Nüfusunu Yöneten Düzenlemeler" adını taşıyan bir belge yayınlayarak toplumsal düzenin kurallarını oluşturdu. Başlangıçta öngörülen sisteminin amacı "toplumsal barış ve düzeni korumak, halkın güvenliğini sağlamak ve onların ikamet ve hareket özgürlüğünü korumak" idi (Cheng & Selden, 1994, s. 649-653). Fakat diğer birçok ülkedeki nüfus kayıt sistemleri gibi Çin sistemi, nüfus istatistikleri sağlamak ve nüfusun durumunu tanımlamak için değil, doğrudan nüfus dağılımını düzenlemek ve devlet tarafından arzulanan diğer birçok önemli hedefe hizmet etmek için tasarlandı (Chan & Zhang,

1999, s. 828). Çin'de uygulanan bu sistemin adı hukou olarak belirlenmişti. Hukou sistemi sadece bir iç pasaport özelliği taşımamakta aynı zamanda hububat ve toprak tahsisi sistemini de içinde barındırmaktadır. Sistemin bu özelliklerine "iç göçü yönetmek için uygulanan merkezi yönetim politikaları bölümünde" yer verilecektir. Sistem, ekonomik ve politik bir sistemin temellerini oluşturmak için kurulmuş bir kast sistemi olarak tanımlanabilir. Bu kast sisteminin içinde iç göçler sınırlandırılmış, tıpkı iç pasaport gibi evraklara dayalı bir kurallar bütününe bağlanmıştır.

1951 yılından 1958 yılına kadar nüfus kayıt sisteminde çeşitli değişikliklere gidilmiştir. Yıllar itibariyle, kimi yasaklamalar getirilirken, kimi zaman da halkın seyahat ve yerleşme özgürlüğünün korunacağına dair kararlar alınmıştır. Fakat doğrudan iç göçü etkileyen, sistemi sadece nüfus kayıt sistemi olmaktan çıkaran kırılma noktası 1958 yılında gerçekleşmiştir. 1958 yılına kadar nüfus kayıt sistemi ile katı bir iç göç politikası uygulanmamıştır. 1958'de Ulusal Halk Kongresi tarafından "Çin Halk Cumhuriyeti'nde Hanehalkı Kayıt Yönetmeliği" ile hukou mevzuatı ilan edilmiştir. Böylece her Çin vatandaşı kayıt altına alınarak, iç göçler sıkı bir şekilde kontrol edilmeye başlanmıştır. Bu yeni mevzuat ile hayatın her alanına etki eden bir *hukou sistemi* kurularak, devlet kurumlarına, göçmenlik izinleri yoluyla vatandaşların coğrafi hareketliliğini kontrol etme konusunda büyük bir güç sağlamıştır (Chan & Zhang, 1999, s. 819-820). Kırdan kente göçü kontrol etmek için, örneğin, Aralık 1957 Yönetmeliği, demiryolu ağının kilit noktalarında kontrol noktaları oluşturulmasını ve yetkisiz göçmenleri köye geri göndermek üzere Kamu Güvenliği Bakanlığı'nın yetkilendirilmesini düzenlemiştir (Cheng & Selden, 1994, s. 662). 1977'de, 1962 kontrollerine ilaveten, kasabalardan şehirlere veya küçük şehirlerden büyük şehirlere veya kırsal bölgelerden kentsel banliyölere göç üzerinde kontroller arttırılarak sınırlamalar genişletilmiştir (Chan & Zhang, 1999, s. 828).

Hukou sistemine göre Çin'de kır veya kentte doğmuş olmanız sistemdeki yerinizi belirleyen en önemli göstergedir, sistem, insanları doğum yerleri temelinde veya kadınlar için kocasının ikametgahına göre tanımlayarak, yaşadıkları ve hizmet aldıkları yeri sabitlemektedir (Cheng & Selden, 1994, s. 667). Kırdan doğan nüfus kır

pasaportu taşıırken, kentte doğan nüfus kent pasaportu taşımaktadır. Kırdan kente veya kentten kıra göç ise merkezi ve yerel yönetimlerin iznine tabidir.

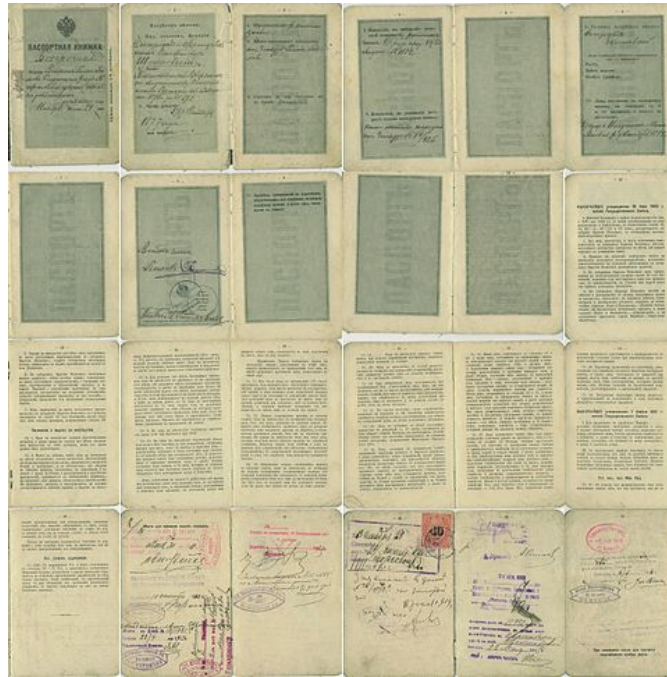
Göç izinleri, devlete ait bir teşebbüs tarafından işe alınma, yüksek öğrenim kurumuna kayıt olma, üst düzey bir idari işe terfi etme ve kişisel nedenlerle göç etmek gibi başlıklara ayrılmıştır. Kişisel nedenler hariç iç göç, devlet emek planları ile yönetilmekte ve kontrol edilmekte idi. Devlet Planlama Komisyonu her iki göç türü için de belirli kotalar belirlemiştir. Kişisel nedenler ile göç kotası, çok sınırlı tutulmuş, çoğunlukla hasta ya da sakat eşleri ya da aileleri tarafından bakılması gereken bağımlı çocukların göç iznine başvurmasına izin verilmiştir. Kota sistemi nedeniyle 1979'da yaklaşık bir milyon devlet çalışanı eşleri ile ayrı yerde yaşamaktaydı (Chan & Zhang, 1999, s. 827).

1980'lerden bu yana kır ve kent arasındaki nüfus hareketi hızlanmış ve daha esnek bir hukou politikası benimsenmiştir (Cheng & Selden, 1994, s. 668). Bunun Dünya'nın ve Çin'in dönüşen yapısı ile bağlantısı aşıkardır. Kentlerde ve yeni kurulan sanayi bölgelerindeki emek ihtiyacı, kırdan yaşayan nüfusun, kentte emek arzına dönüşmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle hukou sisteminde önemli esneklikler sağlanmıştır. 1990 yılında ise sisteme para karşılığı verilen göç izinleri eklenmiştir (Chan & Zhang, 1999). 2000'li yıllara gelindiğinde ise Çin artık Dünya ticaretinde önemli bir yere sahip olmuş ve kapitalist sisteme entegre olabilmesi için hukou sisteminin getirdiği katılıklardan uzaklaşmıştır. Bu nedenle 2003 yılında sıkı göç kontrolünden vazgeçtiğini açıklayarak, emek göçünün Çin'in kalkınma ve büyüme stratejisindeki önemli yerini vurgulamıştır (İrmiş, 2010). Çin Halk Cumhuriyeti'nde, hukou sistemi hala yasal zeminini korumaktadır. İdari bir karar ile yönetimin uygulamalarını durdurduğu sistemin yeniden hayata geçirilmesi yine bir idari karara bağlıdır.

Çin Halk Cumhuriyeti gibi komünist rejime sahip ve büyük nüfus kitlelerini barındıran bir diğer coğrafya ise 1991'de çöken Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'dir. SSCB'de de iç göçe ilişkin uygulanan sıkı politikalar, bu örneği de incelememizi gerektirmektedir.

Rusya'da iç pasaport Çarlık Rusya'sından beri kullanılmaktadır. Nüfus hareketleri üzerindeki sistematik devlet kontrolü bölgede uzun bir geçmişe sahiptir. Çarlık Rusyası, köylülerin hareketlerini büyük ölçüde kısıtlayarak, kurallara

uymayan insanları Sibirya'ya sürmek gibi ağır cezalar uygulamıştır. İç pasaport uygulaması bu coğrafyada bir dönem kaldırılmış olsa da SSCB ile yeniden uygulamaya konmuştur. Bu dönemde iç göçün bilimsel olarak kontrol edilmesi gereken bir olgu olduğu fikri hem politika yapıcılar hem de bilim adamları arasında popülerdi. "Sosyalizmin inşası için işçi sınıfının dağılımına yardımcı olmak", "özel sistem gereksinimleri için nüfusun yerinin kontrol ve düzenlenmesi " ve "emek kaynaklarını daha iyi tahsis etmek" için, 1932 yılında insanların belirli bir adrese yerleşmesini ve yeni bir yere taşınmadan önce izin almasını gerektiren bir propiska (ikamet izni sistemi) sistemi getirilmiştir (Buckley, 1995, s. 903). Bir iş bulabilmek ve sosyal hizmetlere erişebilmek için her bireyin bir propiskası olması gerekiyordu (Heleniak, 2016, s. 218). Bir propiska olmadan, vatandaşlar çalışamaz, bir daire kiralayamaz, evlenemez veya çocuklarını okula gönderemezdi (Rubins, 1998, s. 547). İç pasaport sistemi, arzulanan nüfus dağılımı ve etnik yoğunlaşma, emek, iş, konut tahsisi ve iç güvenlik sağlamanın bir aracı olarak Sovyetler Birliği için çok önemli idi (Pipko & Pucciarelli, 1985, s. 915). Şekil 2-3'de görüldüğü gibi bir propiska belgesi sadece ikamet izni değil, her türlü kamu hizmetini propiska sahibi için tanımlayan uzun bir yaşam belgesidir.



Şekil 2-3: SSCB'de kullanılan iç pasaport
Kaynak: (Wikiwand, 2017)

Propiska sisteminde, kişilere verilen iç pasaport kimliğın, ehliyetin ve bunun gibi her türlü belgenin üzerinde ve önemlidir. Bu belge ile kişinin ikametgahı (devlet tarafından tahsis edilen konutu) ve her türlü kimlik bilgileri yer almaktadır. 16 yaşının üzerinde her SSCB vatandaşının bir propiskası bulunmaktadır. Bir vatandaş, geçerli bir pasaport almadığında para cezasına çarptırılır (Pipko & Pucciarelli, 1985, s. 916). Propiska ikamete bağlı bir pasaporttur, dolayısıyla bir yerden bir yere göç için kullanılan bir resmi belgeden çok, ülkede ikamet etmeye resmi olarak izin verildiğini gösteren belgedir. Propiskanın aynı zamanda iç pasaport olmasının nedeni ise, ikametgahın değiştirilmesi, propiskanın değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Propiska'da listelenen bir adres dışında ikamet etmek yasadışıdır. Bir bölgede ikamet eden kişilerin varıştan sonraki 24 saat içinde kayıt olması, pasaport veya uygun dokümanları bulundurmaması halinde cezalandırılması yasalarda belirtilmiştir (Buckley, 1995, s. 902). Daha iyi şartlarda yaşamak isteyen SSCB vatandaşları, Çin'de olanın aksine farklı bir şehirde bir çalışma imkânı yakaladıklarında kendilerine tahsis edilen konuttan yani yaşamlarına izin verilen evden ayrılmak istemedikleri için bu imkanları değerlendirememekteydi. Pasaport sistemi, iş yeri ve konut arasındaki bu bağlantı, nüfus hareketleri, konut ve iş tahsisi üzerinde hükümet kontrolü için önemli bir araçtı (Pipko & Pucciarelli, 1985, s. 918).

SSCB'de bu katı sistem 1991 yılında, SSCB yıkılma kadar devam etti. SSCB yıkıldıktan sonra 1993 'te hareket özgürlüğü için bir kanun çıkarılarak, insanların seyahat ve yerleşim özgürlüğü benimsendi ve propiskalar yerine bütün modern devletlerde olduğu gibi kimlik kartı sistemine geçildi. (Heleniak, 2016, s. 220) Bütün bunlarla beraber SSCB'den Rusya Federasyonu'na dönüşen devlet iç göç üzerindeki kontrolleri tamamen kaldırmadı, uluslararası bir Rusya pasaportuna aynı zamanda ülke içinde kullanılan bir iç pasaport özelliği sağlandı.

1996 yılı itibariyle Rusya'da bir bölgeye yerleşmek için yerel yönetimlerden izin alınması ve kayıt olunması gerekmektedir. Yerel yönetim kayıt izni verirken genellikle kişinin yakınlarının varlığına, aile statüsü, yaşına, sosyal statüsüne ve yerel sağlık yönetmeliklerini dikkate almaktadır. (Rubins, 1998, s. 556). Bu hükümler dışında bazı bölgelerde ise oturma izni tıpkı Çin'de olduğu gibi belirli ücretlere bağlanmıştır. Örneğin, 4 Nisan 1996'da, Rusya Federal Anayasa Mahkemesi, satın alınan konutta ikamet için Moskova Hükümeti tarafından tahsil

edilen büyük ücreti anayasaya aykırı olarak kabul etmiş ve şehrin kayıt kurallarından kaldırmıştır (Gavrilova, 2001, s. 266 -267). Anayasa Mahkemesinin bu kararına rağmen, açılan karşı davalar ve hala devam eden hukuksal süreç göstermektedir ki kurulan yeni ekonomik sistem, propiska sistemi bitse de zaten şehirler arasında geçişi olanaklı kılmamaktadır. Propiska sisteminin Rusya'da kalkmasından sonra ve yerel uygulamaların farklılıklar göstermesi nedeniyle, bugün Rusya'da nüfus kayıtlarının tek bir elden tutulması ve kontrol edilmesine yönelik tartışmalar devam etmektedir (United Nations in Russia, 2008, s. 51-52).

Eski bir SSCB ülkesi olması dolayısıyla propiska sisteminin kalıntıları Ukrayna'da da gözlemlenmektedir. 1 Ocak 2016'da AB üyeliği kapsamında Ukrayna'daki propiska benzeri uygulama kaldırılmış ve kimlik kartı sistemine geçilmiştir (Ukraine Today, 2015). İkametgah temelli uygulamalar Dünya'nın farklı yerlerinde geçmişte ve kimi yerlerde günümüzde uygulansa da bu çalışma kapsamında iç pasaport ve devlet kontrolüne ilişkin genel çerçeve Çin ve Rusya örnekleri ile sınırlı tutulmuştur. Bu sınırlamanın nedeni, hukou ve propiska sistemlerinin diğer uygulanan iç pasaport sistemlerinin temelini oluşturmasıdır.

2.1.3. Irk temelli iç pasaport uygulamaları

Zora dayanan iç göç politikalarına son örneğimiz ise ırk temelli politikalar. Kanada'da İlk Ulus⁶ halkının hareketlerini kontrol etmek için 1885'te yürürlüğe giren ve 1940'lara kadar uygulanan, kimlik bilgilerine dayalı iç göç yasağı yürürlükte idi. Bu sistemde iç pasaport gibi bir belgeye ihtiyaç duyulmaksızın İlk Ulus halkının hareket özgürlüğü doğrudan kimlik belgeleri aracılığı ile kısıtlanmıştır. İlk Ulus vatandaşlarının, göç etmeleri gerektiğinde ise yerli bir acenteden yazılı izin almaları gerekiyordu. İzin olmaksızın yakalanırlarsa, hapis cezasına çarptırılıyorlar veya yaşadıkları bölgeye geri gönderiliyorlardı. 1970'lerde Güney Afrika'da ise siyah nüfusun belirlenmiş alanlara kaydırılmasına yönelik girişimlerde iş izinleri, yerleşim kısıtlamaları ve sokağa çıkma yasağı kullanılmıştır.

⁶ İlk Ulus, Kanada'da yaşayan, kendilerini Métis olarak tanımlayan Avrupalıların soyundan gelen insanlardan ve kendilerini Inuit olarak tanımlayan Kuzey Kanada'daki Nunavut, Kuzeybatı Toprakları, Kuzey Quebec ve Kuzey Labrador'da yaşayan halk dışındaki Aborjin halkıdır. (Government of Canada, 2012)

Güney Afrika hükümeti ve polisi, iç göçü önlemek için konutların imha edilmesi ve "anavatan" lara zorla taşınması da dahil olmak üzere birçok zora dayalı politika uygulamıştır (Lucas, 1997, s. 776). Literatürde ırkçılık temelli zora dayanan birçok iç göç politikası örneği bulunmaktadır. Fakat bu örnekleri çoğaltmak bu tezin temel tartışması olan iç göç ve maliye politikaları arasındaki ilişkiye bir katkı sağlamayacağı için, bu iki örnekle bu tartışma sonlandırılmaktadır.

İç göç kontrollerinin devletin zor gücüne dayanmasının yanı sıra, ırk temelli iç pasaport uygulamalarının dışında devletin maliye politikaları ile uyum sergilediğini belirtmemiz gerekir. Maliye politikasının iki temel unsuru olan kamu gelirleri ve kamu harcamaları söz konusu toplulukların hareketiyle doğrudan ilgilidir. Kısıtlamanın olduğu bir coğrafyada bireylerin yaşadıkları (yaşamak zorunda oldukları) bölgeye uygulanan harcama ve vergi politikaları, göç kısıtlamaları ile uyum göstermektedir. Bununla birlikte, zora dayanan politikalarda öncelik bireylerin yaşadığı bölgeden hareketinin engellenmesi olduğu için, maliye politikaları zora dayanan politikaların yanında sadece destekleyici politikalar olarak kullanılmıştır. Buna karşın iç göçün zora dayalı olarak sınırlandırılması bu topraklarda uygulanan maliye politikasının ve kalkınma stratejisinin bir gereğidir. Bu coğrafyalarda, gelir ve harcama politikalarının istenen sonucu verebilmesi için bireylerin hareket kabiliyetinin sınırlandırılması gereklidir. Doğal olarak iç göçü zora dayalı olarak sınırlandırma ile maliye politikaları arasında birbirini destekleyen bir sarmal/döngü söz konusudur.

2.2. İç Göçü Yönetmek İçin Zora Dayalı Olmayan Merkezi Yönetim Politikaları

İnsan haklarının gelişimi ve kapitalist sistemin küresel olarak bütün coğrafyalarda kurallarını benimsetmesi ile birlikte, iç göç yönetimi zora dayanan politikalardan çok, ekonomik, sosyal ve kültürel politikalar ile sağlanmaya çalışılmıştır.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 13/1. maddesinde "Herkes herhangi bir devletin sınırları dahilinde serbestçe dolaşma ve yerleşme hakkına haizdir." denmektedir (UN, 1948, s. 205). Beyannameye taraf olan milletler, temel insan hakları gereği toprakları içinde yaşayanların serbest dolaşımını sağlamakla mükelleftir. Dolayısıyla iç göç üzerine sınırlamalar değil, politikalar üretmesi

gerekir. İ göç üzerine politikalar Şekil 1-2’de bahsedilen süreçler ile doğrudan ilgilidir. Aynı zamanda göç, devletlerin bulundukları coğrafyayı kullanma biçimleri, ekonomi, savunma, çevre vb. gibi politikaları ile de doğrudan ilgilidir. Söz konusu politikaların etkin çalışabilmesi ve hedeflerine ulaşabilmesi için iç göçe müdahale etme ve yönetme ihtiyacı duyarlar (ECLAC, 2008, s. 230). Göç, yönetildiğinde, göç eden bireylerin yanında hem göç veren hem de göç alan bölgeler için katkı sağlayabilecektir (UNDESA, 2013, s. 105). Bu katkı tek taraflı olarak düşünülmemelidir, politikalar, kimi zaman göçü teşvik ederek bir bölgede uygulanmaya çalışılan çevre koruma politikalarını desteklerken, diğer yandan nüfus kıtlığı çeken bölgelerin en önemli üretim faktörü olan emek faktörüne kavuşmalarını sağlayabilir. Böylece göç eden bireyin refahı da toplumsal refah ile birlikte desteklenmiş olur.

Dünya’da iç göç politikalarına ilişkin veriler Birleşmiş Milletler Ekonomi ve Sosyal İşler Dairesi’nce ve ABD’de yer alan sivil toplum örgütü *Freedom House* tarafından derlenmektedir. *Freedom House*, ülkelerdeki özgürlük seviyesini ölçerken, bireylere ülke içinde seyahat ederken bir otoriteden izin alıp almadıklarını sorgulayarak, doğrudan iç göçü kısıtlayıcı politikaları ortaya çıkarmaktadır; fakat anket sonucunda elde ettiği verileri ayrı ayrı değil toplulaştırarak yayınlaması nedeniyle, ihtiyacımız olan güncel veriye bu çalışma süresinde ulaşamamıştır.

Bu kısımda ilk olarak Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesince yayınlanan verilerle, farklı ülkelerde yürütölen zora dayalı olmayan iç göç politikaları özetlenmeye çalışılacaktır. Dünya’da, devlet yapısı ne olursa olsun merkezi yönetimlerin iç göçü yönetmek için halihazırda uyguladıkları politikalar dört başlık altında incelenecektir. Bu başlıkları, ilk olarak “Kırsal Kalkınma”, ikinci olarak kent ve kırdaki yaşamın temel standartlarının düzenlenmesini sağlayan “ekonomik ve sosyal yapı”, üçüncü olarak kent nüfusunu düzenlemeye yönelik uygulanan “kentsel yığılmalar” ve son olarak da kentsel yığılmalar, kent ve kır dengesini düzenleyen “Kentsel Fiyatlama” olarak sıralayabiliriz.

Tablo 2-1’de 2008 yılında ölkelerin gelişmişlik düzeylerine göre iç ve dış göçe yönelik uygulanan kısıtlamalar gösterilmektedir. Bu verinin hem iç hem dış göçü kapsamaması nedeniyle toplulaştırma sorunu yaşanmasına rağmen, gerçekleştirilen araştırmalarda görölmüştür ki; “dünyadaki merkezi planlama ekonomilerinin

çoğunun çökmüş olmasına karşın, şaşırtıcı bir şekilde devletlerin üçte birlik bir kısmı, iç göçe karşı fiili engeller uygulamaktadır” (UNDP, 2009, s. 40).

Tablo 2-1. İnsani gelişmişlik endeksi(İGE) kategorisine göre iç ve dış göç üzerine kısıtlamalar

Hareketlilik kısıtlamaları - 2008						
İGE Kategorileri	Çok Kısıtlayıcı	1	2	3	Az Kısıtlayıcı	Toplam
Çok yüksek İGE						
Ülkeler	0	3	1	3	31	38
Yüzde %	0	8	3	8	81	100
Yüksek İGE						
Ülkeler	2	4	4	10	27	47
Yüzde %	4	9	9	21	57	100
Orta İGE						
Ülkeler	2	13	24	27	16	82
Yüzde %	2	16	29	33	20	100
Düşük İGE						
Ülkeler	2	5	13	5	0	25
Yüzde %	8	20	52	20	0	100
Toplam						
Ülkeler	6	25	42	45	74	192
Yüzde %	3	13	22	23	39	100

Kaynak: (UNDESA, 2016, s. 40)

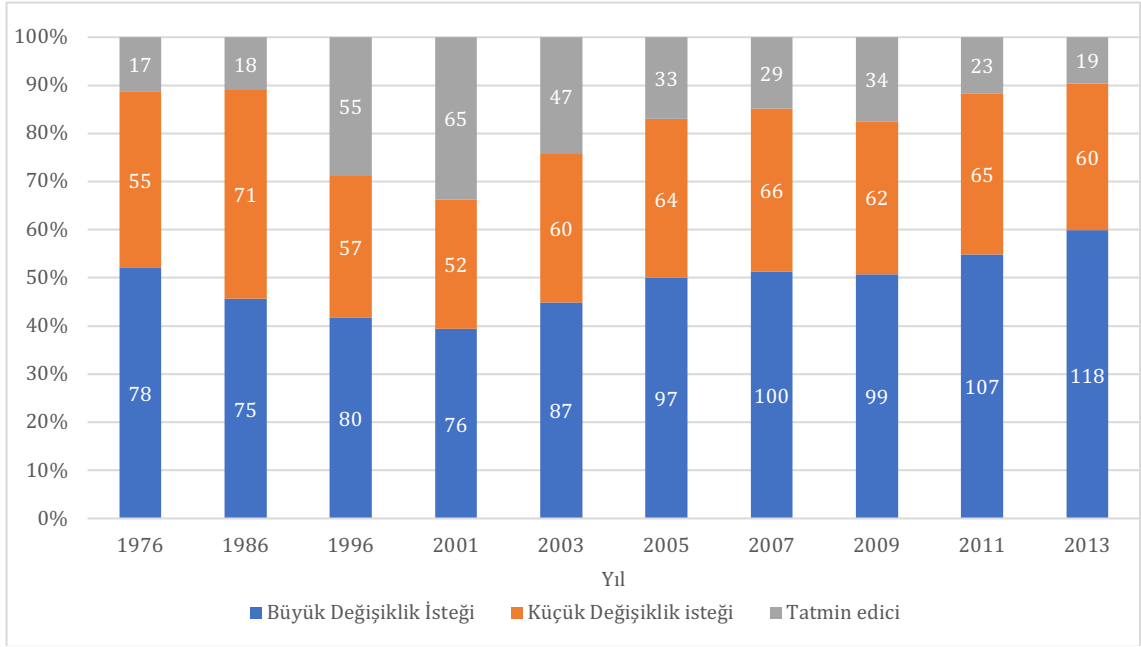
İnsani Gelişmişlik Endeksi (İGE)’ne göre yüksek gelişmişlik seviyesine sahip ülkelerde kısıtlama daha düşük seviyededir. Gelişmişlik seviyesi düştükçe, göç üzerine kısıtlamalar artmaktadır. Tablo 2-1’de düşük gelişmişlik seviyesine sahip ülkelerde göç üzerinde çok kısıtlayıcı uygulamaların % 8 ile en yüksek düzeyde olduğu açıkça görülmektedir.

Kısıtlamalar iç göçe yönelik politikaların sadece bir boyutudur. Bir diğer boyutu ise nüfusun dağılımıdır. Kendiliğinden oluşan iç göçün yanında, devlet otoritesi, toprakları içinde nüfusunun etkin dağılmadığını tespit ederek bu yönde politikalar da geliştirebilir. Bu politikalar da doğrudan iç göç oluşturan, nüfusu yönlendiren politikalardır. Şekil 2-4’de Dünya’da, Şekil 2-5’de gelişmiş ülkelerde, Şekil 2-6’da gelişmekte olan ülkelerde ve son olarak Şekil 2-7’de az gelişmiş ülkelerde 1976-2013 yılları arasında devletlerin kendi toprakları içinde nüfusun

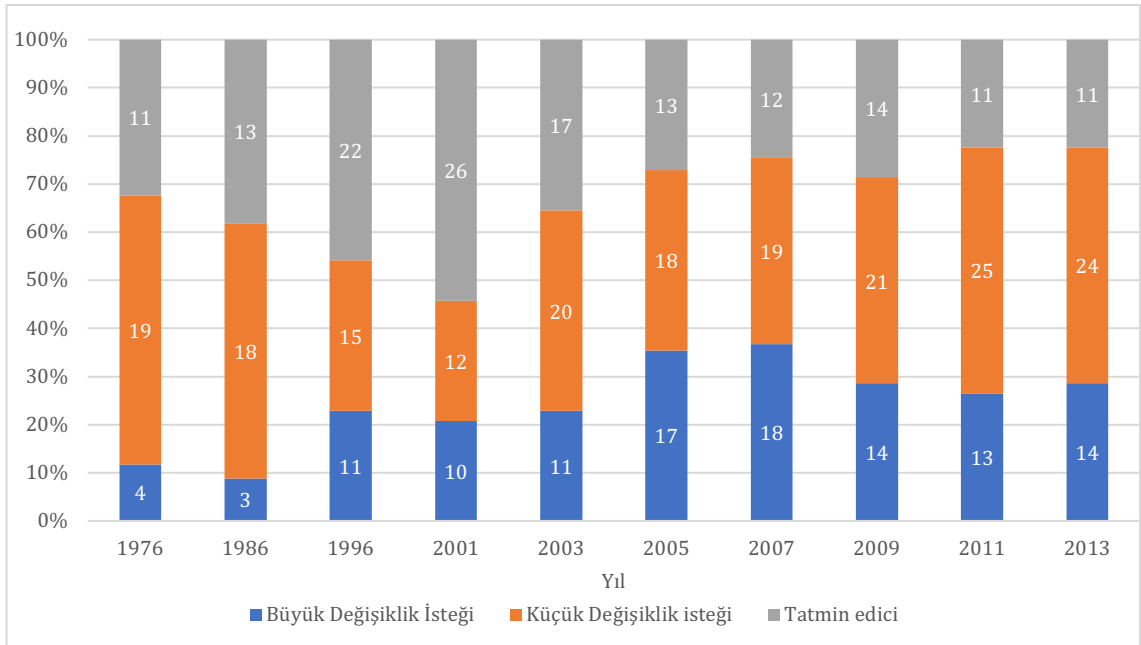
mekânsal dağılımına bakış açıları görülmektedir. Şekiller, hükümetlerin nüfusun mekânsal dağılımına bakışı ile hükümetlerin, nüfusun mekânsal dağılımını etkilemek için son beş yılda belirli politikalar veya stratejiler seçip seçmediğini belirtmektedir. Nüfusun ve kalkınmanın mekansal dağılımı, özellikle sürdürülebilirlik bağlamında birbiriyle ilişkilidir. Bir nüfusun mekansal dağılımındaki bozukluklar, hızlı kentleşme ve nüfus yoğunlaşması, kırsal nüfus azalması, kentsel yönetimde sorunlar, gecekondulaşma ve yerinden edilmiş kişilerin ortaya çıkmasına neden olur. Göç, bir nüfusun mekânsal dağılımının temel bileşenidir ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde kentleşmenin bir bileşeni olarak önümüzdeki on yıllarda kilit bir itici güç olmaya devam edecektir. (UNDESA, 2013, s. 105).

UNDESA tarafında yayınlanan istatistikler, 2013 yılına kadar, hükümetlerin bu yönde değişiklik isteklerini ortaya koyan üç aşamalı bir ölçekle oluşturulmuştur. UNDESA, hükümetlerin nüfusun mekânsal dağılımına yönelik değişiklik isteklerini büyük değişiklik isteği, küçük değişiklik isteği ve mevcut durumun olumlu karşılandığını ifade eden tatmin edici olmak üzere üç kategori altında sınıflandırmıştır. UNDESA tarafından yapılan araştırmada 2013 yılından sonra araştırma ölçeğinde çeşitli değişikliklere gidilerek, 2015 yılı için toplanan veriler farklı bir ölçekle toplandığı için 2015 yılına ait veriler ayrı olarak Tablo 2 – 8’de verilmiştir.

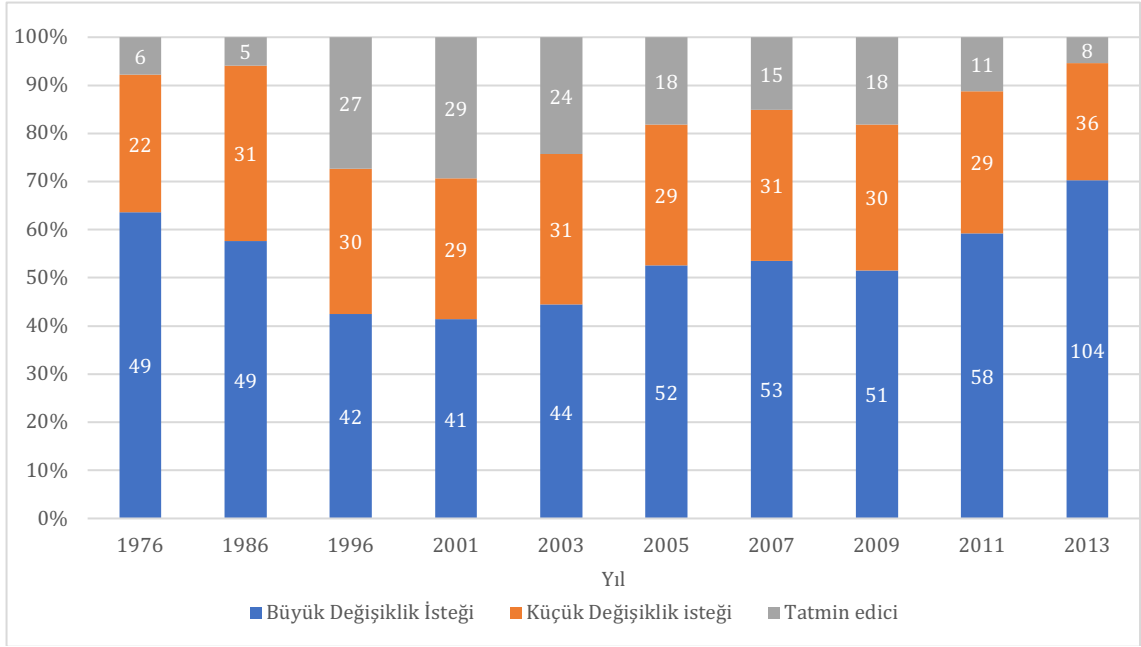
1976-2013 yılları arasında Dünya’daki nüfusun mekânsal dağılımına bakış incelendiğinde 2001 yılına kadar ülkelerin mekânsal dağılıma ilişkin politika yürütme isteklerinin giderek azaldığı gözlemlense de 2003 yılından sonra nüfusun mekânsal dağılımı konusunda giderek büyük değişiklik isteğinin arttığı gözlemlenmektedir. 2001 yılında ülkelerin % 32’si ülke nüfusunun mekânsal dağılımından tatmin olduğunu beyan etse de bu rakam 2013 yılında % 10’un altına düşmektedir.



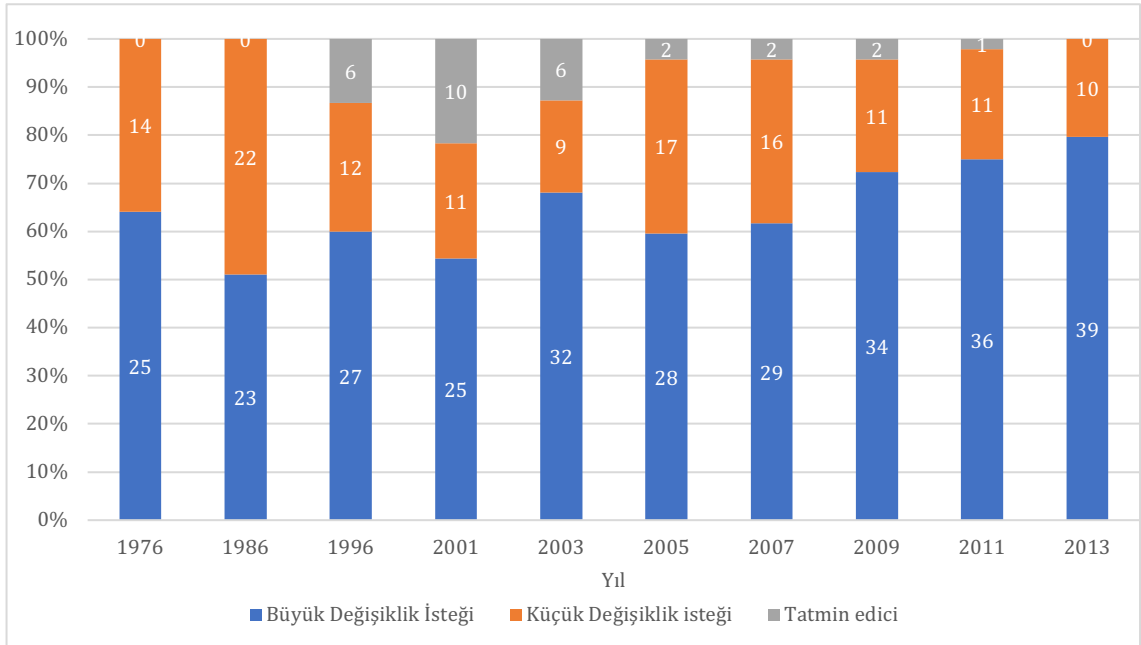
Şekil 2-4: Dünya’da hükümetlerin nüfusun mekânsal dağılımına bakışı
Kaynak: (UNDESA, 2016)



Şekil 2-5: Gelişmiş ülke hükümetlerinin nüfusun mekânsal dağılımına bakışı
Kaynak: (UNDESA, 2016)



Şekil 2-6: Gelişmekte olan ülke hükümetlerinin nüfusun mekânsal dağılımına bakışı
Kaynak: (UNDESA, 2016)



Şekil 2-7: Az gelişmiş ülke hükümetlerinin nüfusun mekânsal dağılımına bakışı
Kaynak: (UNDESA, 2016)

Ülke gruplarına göre çizilen grafikler incelendiğinde bu dönüşümün spesifik olarak bir ülke grubundan değil gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin tamamında yaşandığı gözlemlenmektedir. Bununla birlikte eğilim, gelişmiş ülkelerde, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere göre büyük değişiklik isteğinin oldukça düşük seviyede olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde 2003 yılından sonra büyük, küçük değişiklik isteği veya tatmin edici olma durumunda önemli farklılıklar gözlemlenmemekte ve trendde önemli kırılmalar yaşanmamaktadır. Buna karşın hem gelişmekte hem de az gelişmiş ülkelerde büyük değişiklik isteğinde önemli artışların yaşandığı gözlemlenmektedir. Coğrafi bölgelere göre ise nüfusun mekânsal dağılımında büyük bir değişiklik isteyen hükümetlerin oranı Kuzey Amerika'da % 0, Avrupa'da % 30, Afrika'da % 80'dir (UNDESA, 2013, s. 106).⁷

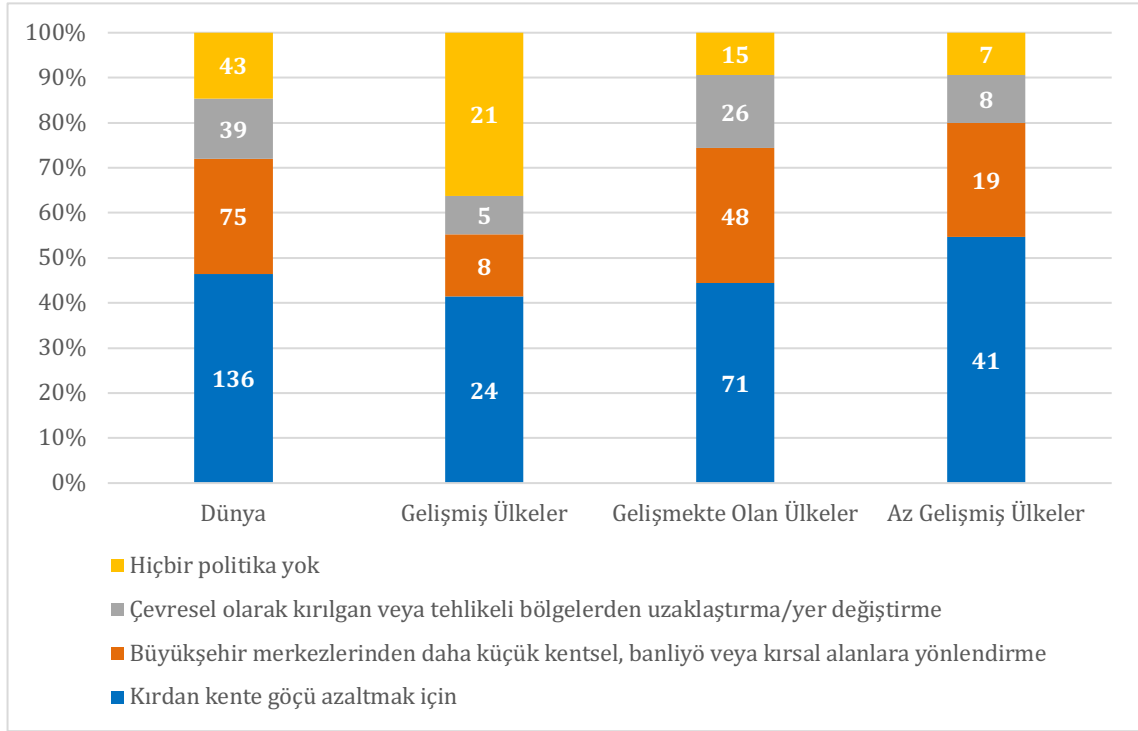
2015 yılı itibariyle UNDESA'nın mekânsal dağılıma ilişkin yayınladığı istatistiklerde ölçek değişikliği gerçekleşmiştir. Yeni ölçekte değişiklik isteği yerine doğrudan hangi politikaların uygulandığı ortaya konmaktadır. Bu politikalar çevresel olarak kırılan veya tehlikeli bölgelerden uzaklaştırma/yer değiştirme, büyükşehir merkezlerinin daha küçük kentsel, banliyö veya kırsal alanlara yönlendirilmesi ve kırdan kente göçü azaltma politikaları olarak sıralanmıştır. Şekil 2 – 8'e göre Dünya'da kırdan kente göçü azaltmaya yönelik politikalar birçok ülke tarafından uygulanmaktadır. Bu politikalar beklendiği üzere, gelişmişlik seviyesi azaldıkça daha yoğun kullanılmaktadır.

Dünya ölçeğinde devletlerin sadece % 10'u nüfusu yönlendirmeye yönelik bir politika uygulamamaktadır. Şekil 2 – 8'de de açıkça görüldüğü üzere bu ülkeler daha çok kalkınma sürecini tamamlamış gelişmiş ülkelerdir. Gelişmişlik seviyesi azaldıkça nüfusun mekânsal dağılımını düzenlemeye yönelik politikalar artış göstermektedir.

2000'li yıllardan sonra az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için tavsiye edilen kırsal kalkınma politikalarındaki değişiklikler başarılı olsa idi, büyükşehir merkezlerinden daha küçük kentsel, banliyö veya kırsal alanlara yönlendirme isteğinin bugün olduğu kadar yüksek düzeylerde seyretmemesi gerekirdi. Bu

⁷ Bu veriye ilişkin ayrıntılı coğrafi bölge ve ülke istatistiklerine, UNDESA, Population Division, Policy Section veri tabanından ulaşılabilir. <https://esa.un.org/PopPolicy/dataquery.aspx?MainMenu>

konuya ilişkin tartışmalar “kırsal kalkınma” başlığı altında ayrıntılı olarak tartışılmaktadır.



Şekil 2-8: Hükümetlerinin nüfusun mekânsal dağılımına bakışı (2015)

Kaynak: (UNDESA, 2016)

Hem kırsal kalkınmanın hem de kentsel yaşamın belirli bir yaşam standardına kavuşması ve iç göçün yaşam koşullarına değil, birey tercihlerine göre şekillenebilmesi için yürütülmesi gereken, kır ve kente yönelik eğitim, sağlık, ulaşım gibi temel insani şartlarda yaşam sağlayan yatırımlar “altyapı yatırımları” başlığı altında incelenecektir. Gelişmekte olan ülkelerin, 2000’li yıllara kadar gelişmiş ülke seviyesine ulaşmak için gerçekleştirdiği hızlı büyüme (yakınsama temelli) politikalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan düzensiz büyük şehirlere yönelik göç sonucunda, 2015 yılında şekil 2-8’de görüldüğü gibi birçok gelişmekte olan ve az gelişmiş ülke tedbir almak durumunda kalmıştır. Bu tartışma ise üçüncü alt bölümde “kentsel yığılmalar” başlığı altında incelenecektir. Son olarak, “kentsel fiyatlama” başlığında ise hem kır hem de kentteki yaşamı ve göçün maliyetini düzenleyen politikalara yer verilecektir.

Bu çalışma kapsamında çevresel olarak kırılgan / tehlikeli bölgelerden uzaklaştırmaya ilişkin politikalara ayrı bir başlık açılmamıştır. Bunun iki nedeni

bulunmaktadır. Birincisi, bu nedenle yönlendirilen nüfus, savaş, afet, terör, küresel ısınma gibi zorunlu şartlardan dolayı yönlendirilmektedir. İkincisi ise, diğer dört alt başlıkta incelenecek politikalar doğası gereği, çevresel/tehlikeli bölgelerden uzaklaştırma/yer değiştirme için hayata geçirilen politikaları kapsayacak olmasıdır.

2.2.1. Kırsal kalkınma

Kırsal kalkınma ve iç göç politikaları gerek literatürde gerekse uygulamada iç içe geçmiştir. Bu çalışma kapsamında spesifik olarak iç göçü yönetmede bir araç olarak kullanılan kırsal kalkınma politikalarına değinilecektir. Kırsal kalkınma politikaları, genellikle kırdaki ekonomik ve sosyal sorunların giderilmesi ile nüfusun dağılımını dengelemeyi hedeflemektedir. Kırsal kalkınma politikalarının en önemli özelliği, her ülkenin örgütlenme yapısına göre değişiklik göstermekle birlikte genellikle kamu otoritesi, değişen koşullara göre esneklik sağlayabilmekte ve böylece kamu müdahalesini kolaylaştırmaktadır.

Bu alt bölümde kırsal kalkınma politikalarına değinmeden, öncelikle kırsal kalkınma ve bölgesel kalkınma arasındaki farkı açıklama gereği duymaktayız. Bölgesel kalkınma politikaları, gelişmemiş bir bölgenin kalkınması için uygulanan politikaları ifade etmektedir. Söz konusu bölgede kır – kent ayrımı yapılmadan bölgenin tamamına yönelik bir politika sepeti oluşturulmaktadır. Kırsal kalkınma da ise, bir devletin topraklarının içerisinde bulunan kır düzeyindeki yaşam alanlarının tamamının belirli bir hayat standardına kavuşturulmasını ve kırdaki yaşayan insanların ihtiyaçlarını ve isteklerini karşılamak için kente ihtiyaç duymadan/bağımlı olmadan yaşamalarını sağlamayı hedefleyen politikalar ifade edilmektedir. Bölgesel kalkınma politikaları gelişmemiş bölgeler için yürütülürken, kırsal kalkınma politikaları hem gelişmiş kentlere sahip bölgelerde hem de gelişmemiş bölgelerde kırın kente bağımlılığını ortadan kaldırmak için yürütülür. Özetle, kırsal kalkınma politikaları bir ülkede gelişmiş veya gelişmemiş ayrımı yapılmaksızın tüm kır için politika sepetini ifade ederken, bölgesel kalkınma, bölgedeki kırın ve kentin gelişmesini hedefleyen politikaları ifade etmektedir. Bu çalışmada bu ayrımın vurgulanmasının temel nedeni, iç göçü düzenlemek için devletler tarafından yürütülen politikaların başında kırdan kente göçü düzenleyen kırsal kalkınma politikalarının gelmesidir. Bölgesel kalkınma politikaları da gelişmemiş bir bölgenin gelişmesini sağlayarak iç göçe etki etmektedir, fakat

bölgesel kalkınma politikalarında temel amaç gelişmemiş bölgenin kalkınması iken, kırsal kalkınma politikalarında amaç nüfusun kır – kent dengesinin sağlanması ve iç göçün düzenlenmesidir. Bu nedenle bu çalışmada kırsal kalkınma politikalarına ayrı bir başlıkta yer verilmektedir. Bununla birlikte iç göçü düzenleyen kırsal kalkınma politikaları ile birlikte diğer politikalar da göz önüne alındığında hepsinin bölgesel kalkınma politikaları ile doğrudan ya da dolaylı ilişkisinin olduğu unutulmamalıdır. Spesifik olarak iç göçe ilişkin politikaları incelediğimiz bu çalışmada tüm bu nedenlerden dolayı bölgesel kalkınmaya ayrı bir başlık açılmamıştır.

2000’li yılların başına kadar Dünya’da kır – kent göçünü yönetmek için tarımsal üretimin canlandırılması ve kır – kent göçünün tersine çevrilmesi hedeflenmiştir. Bu dönemde, kırsal kalkınma politikaları ile iç göçü yönetmek ve kalkınmayı sağlamak için kullanılan en önemli değişkenler işsizliğin azaltılması, tarımsal üretimin canlandırılması ve üretim düzeyinin arttırılmasıdır. Kırsal bölgelerde sadece bu değişkenlere odaklı politikaların, kır – kent göçünün yönetilmesinde kritik öneme sahip olduğu düşünülmektedir. Oysaki işsizlik ve tarımsal üretimin artması ile kırsal ihtiyaçlar da değişiklik ve gelişme göstermektedir. Bu gelişmeler ile kırsal alanlarda sürdürülebilir nitelikte kırsal kalkınma hedefi sağlamak için salt tarımsal üretimde modern tekniklerin benimsenmesi ve rekabet edebilirliğinin artırılmasına odaklanan yaklaşımlar yeterli olmamıştır (Gülçubuk, ve diğerleri, s. 3). Dolayısıyla günümüzde bu politikalar ile kırsal bölgelerin kalkınmasında ve iç göçü yönlendirmede başarı sağlanamamış, bu tarz politikalar ve programlar beklenen sonucu vermemiştir. Bu durum şekil 2-8’de görüldüğü üzere bugün büyükşehir merkezlerinin daha küçük kentsel, banliyö veya kırsal alanlara yönlendirilmesi politikalarını doğurmuştur.

Kırsal alanın modernizasyonu tarımsal üretkenliği büyük ölçüde arttırmıştır, buna karşın tarımsal üretimin arttırılması ile belirli bir zenginliğe kavuşan kır insanların ihtiyaçlarını ve isteklerini karşılamak için kır yeterli olmamıştır (UNFPA, 2007). Kırsal kesimdeki yaşam koşulları iyileştirildiğinde, bu iyileştirmeler daha iyi bir yaşam beklentisi yaratması nedeniyle, nüfusun kırdan kalacağına dair bir garanti sağlamamakta ve kentin başarı için daha fazla olanak sunduğunu göstermektedir (ECLAC, 2008, s. 231). Bu tür politikalar kır – kent göçüne ilişkin beklenen sonuçları vermemekle birlikte tam tersine sürdürülebilir olmayan gelir

artışı ile göçü hızlandırmıştır. Bu sonuç, kırsal nüfusa yönelik sadece ekonomik koşulların değil aynı zamanda diğer yaşamsal koşulların ve olanakların da iyileştirilmesi gerektiğini açıkça ortaya koymuştur.

Bütün bu deneyimlerin ışığında 2000'lerden sonra, kırsal kalkınmaya ve nüfusun dengeli dağılımına yönelik yürütülecek politikaların bütüncül bir bakış açısı ile, zenginleşen kır nüfusunun ihtiyaçlarının ve isteklerinin karşılanmasına yönelik tasarlanması gereği açıkça ortaya çıkmıştır. Bu amaçla tarım ekonomisinin değil kırdaki yaşam standartlarının ve olanaklarının canlandırılması hedeflenmelidir.

Günümüzde iç göçü yönetmek için uygulanan kırsal kalkınma politikalarına değinmeden önce, daha önce bahsettiğimiz Çin'de uygulanan iç pasaport sistemi ile kırsal kalkınma modeline değinmekte fayda görmekteyiz. 1953'te Çin toprak reformunu ve ekonomik dönüşümünü tamamlamıştır. Toprak reformu ile köylülere üretim yapmaları için toprak dağıtılmış ve sadece kayıtlı oldukları yerde olmak üzere geçerli olan sosyal güvenlik ve eğitim hakkı tanınmış, doğal olarak da göç etmeleri yasaklanmıştır. Hukou sisteminin iç göçü yönetmek için getirdiği bir diğer uygulama ise, yedi ayrı kategoriye ayrılan üretim kartlarıdır. Kır veya kentte yaşayan halk gıda ihtiyacından seyahat ihtiyacına kadar her türlü ihtiyacını karşılayabilmek için ürettiği ürünü ilgili kuruma teslim etmekte ve bunun karşılığında "şehir ve kasaba ikamet hububat tedarik kartı", "endüstriyel ve ticari tahıl tedarik kartı", "şehir ve kasaba hayvan yemi arz kartı", "şehir ve kasaba sakinleri hububat transfer kartı", "ülke çapında kullanım için tahıl bileti", "yerel alan tahıl kartı" ve "yerel hayvan besleme kartı" olarak ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Hukou sisteminin gücü sadece zora dayanmasında değil, diğer sosyal ve ekonomik kontrol mekanizmalarıyla bütünleşmesinden geliyordu. İnsanların uygun belgeler olmadan hukou kayıt yerinin dışında hayatta kalmaları zordu (Chan & Zhang, 1999, s. 829-830). Bu sistem 1950'li yıllarından başında, tüm gelişmekte olan ülkelerin gündeminde olan köyden kente göç olgusunu engellemek için oluşturulmuş politikalara Çin'de rastlamamamıza neden olmuş ve Çin'de gecekondulaşmanın önüne geçmiştir (Soysal, 2013) (Cheng & Selden, 1994, s. 652) (Chan & Zhang, 1999, s. 821). Rusya'da uygulanan "propiska" sistemi de bunun başka bir örneğidir.

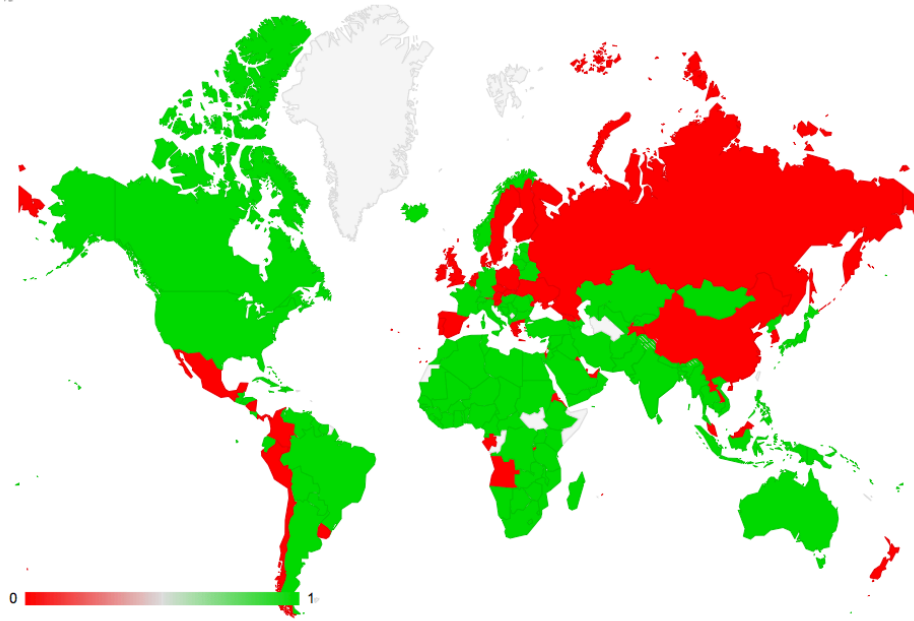
2000'li yıllara geldiğimizde, kır – kent nüfusunu dengelemek için tarımsal ekonominin modernizasyonu ve zora dayalı politikalar olmak üzere iki farklı

politika örneği görülmektedir. Bugün her iki politikanın da beklenen sonuçları doğurmadığı açıktır. Tarımsal ekonominin modernizasyonu politikaları hem ülke ekonomilerine çok büyük bir maliyet yüklemiş hem de nüfusun dağılımını düzenleyememiştir. Buna karşın zora dayalı politikalar ise, öncelikle insan hakları açısından büyük eksikliklere sahipken, zorla kırdan tutulan nüfusun 2000'li yıllardan sonra kısmen liberalleşen politikaların sonucunda aynı ülke toprakları içinde kentlere kaçak göç ve kentlerde temel yaşam koşullarının çok altında yaşamak zorunda olan göçmenleri ortaya çıkarmıştır.

Şekil 2-9'da 2015 yılında Dünya'da kırdan kente göçü azaltmaya yönelik politika uygulayan ve uygulamayan ülkeler bulunmaktadır. Zora dayalı politika uygulayan ülkelerin bugün kırdan kente göçü yönetmek için başka bir politika uygulamadığı, buna karşın geri kalan coğrafyaların tamamında kırdan kente göçü yönetmeye (azaltmaya) yönelik politikaların uygulandığı görülmektedir. Dünya'daki ülkelerin çoğu bugün kırdan kente göçü azaltmaya yönelik politikalar uygulamaktadırlar. Bu noktada vurgulanması gereken 2000 yılı öncesi uygulanan politikalar ile bugün uygulanan politikalar arasındaki fark ve bu politikaların iç göç üzerine etkisidir.

Bugün kırsal kalkınma denildiği zaman akla sadece tarımın modernizasyonu ya da istihdamı arttırmak veya işsizliği düşürmek gelmemektedir. Kır ekonomisini destekleyen bu ekonomik faktörlerin yanında kırdan yaşayan bireylerin gelişen ve değişen ihtiyaçlarına yönelik politikalar da akla gelmektedir. Bu dönüşüm, merkezi yönetimin sağladığı hizmetlerde farklılaşma ihtiyacını doğurmaktadır.

Kalkınmayı sağlayacak ve kır kent dengesini oluşturacak politikalar, tarım sektöründe modern teknolojilere dayalı verimliliğin artırıldığı, çevre dostu üretim tekniklerinin desteklendiği, sektörler arası bağlantının sağlanarak tarımsal üretimin sanayinin girdisini oluşturabilecek üretim anlayışı ile rekabet edilebilirliğin sağlandığı, yoksulluğun azaltılmasını hedefleyen, ekonomik gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi ile girişimciliğin desteklendiği, bilgi ve teknolojiye erişimi kolaylaştırmaya yönelik sağlık, eğitim, ulaşım gibi kamu hizmetlerinin niteliğinin artırıldığı altyapı yatırımları gibi tedbirleri içeren politikalar (Gülçubuk, ve diğerleri, s. 3-4). Bu politikaların temelinde kırsalda kendi kendine yetebilen küçük sanayi yapılarının oluşturulması yatmaktadır.



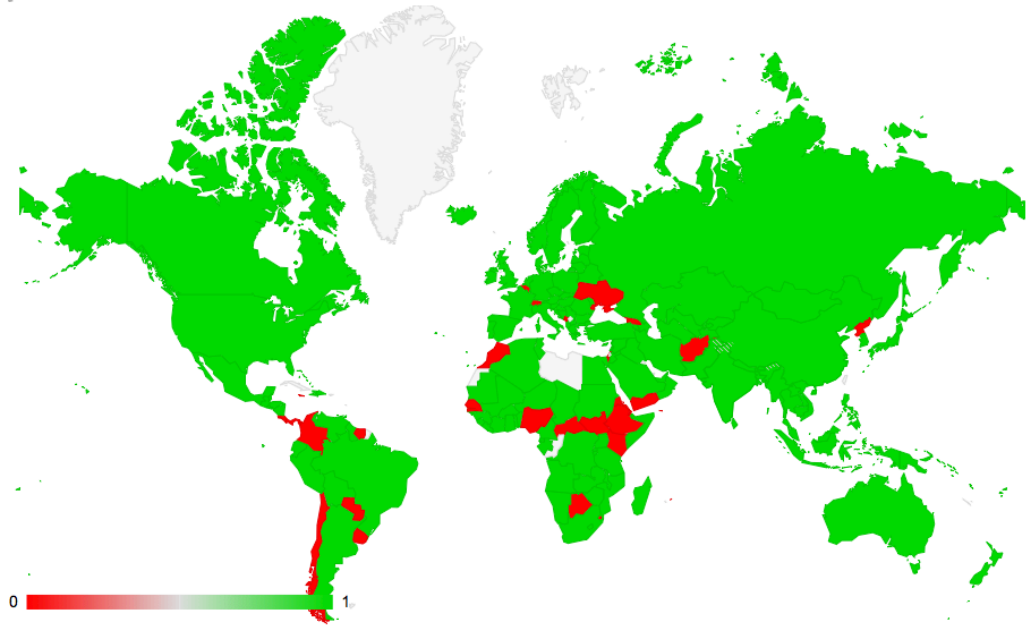
Şekil 2-9: *Dünya’da kırdan kente göçü azaltmaya yönelik politika uygulayan ülkeler*
Kaynak: (UNDESA, 2016)

Not: (0: Politika uygulanmıyor, 1: Politika uygulanıyor)

Küçük sanayi yapıları, tarımsal girdi kullanımı ile tarımsal üretimin devamlılığını sağlayacaktır. Aynı zamanda tarımda modernleşme ile ortaya çıkan emek arzının, sanayi yapılarına transferi ile istihdam sorunu da ortadan kalkacaktır. Yerel girdileri daha çok kullanarak üretim yapan sanayi, kırsaldaki işgücünün sanayi yatırımları ile kırsal alanlarda istihdam edilmesini sağlayacak, bu politika da kırsalın istihdam ve gelir sorununu çözerek kırdan kente doğru yaşanan kontrolsüz göçün önüne geçecektir (Özdemir K. , 2004, s. 104). Böylece kırdan kente göçün iki önemli nedeni olan, toprakların verimsiz kullanımı ve istihdam problemi çözülmüş olacak, kısa dönemli kır-kent nüfus dengesi sağlanacaktır. Bu politikaların 2000’li yıllardan önce uygulanan politikalardan en büyük farkı, tarımsal modernizasyon ile üretilen ürünün doğrudan büyük üretim merkezlerine değil, kırdaki alanında uzmanlaşan üreticiler ile yarı mamul/ara mal olarak büyük üretim merkezlerine transfer edilmesidir. Kırdaki tarımsal üretime dayalı ara malı üreten sanayinin teşvik edilmesi, göç politikasının istenmeyen tüm yan etkilerini engellemez, ancak istenen sonuçlara ulaşmada güçlü bir araç olarak kullanılabilir. Bu politika alanlarının her birinde doğru teşvikleri belirlemek, tutarlı ve bütünlüklü teşvik politikası uygulamak, göç politikasının hedeflerine ulaşmada güçlü bir kaldıraç sağlayabilir (Jandlı, 2006, s. 3).

Şekil 2-10, 2015 yılı itibariyle, Dünya’da kırsal alanlarda sanayi kurmak ve korumak için teşvik sağlayan ülkeler bulunmaktadır. Görüldüğü üzere ülkelerin % 90’ı kırsal alanlarda sanayinin gelişmesine yönelik bir politikaya sahiptir. Şekil 2-11’de ise büyük kent merkezlerinden kırsal alanlara endüstrinin yönlendirilmesine dair politikaya sahip olan ülkeler bulunmaktadır.

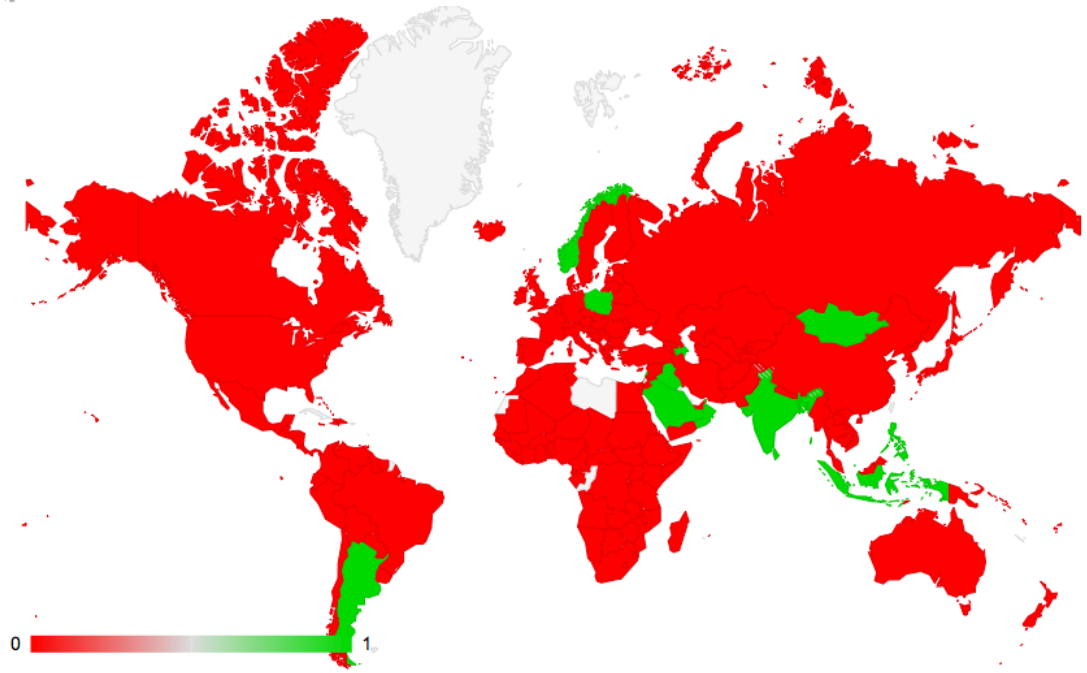
İki harita arasındaki en büyük fark, kırsal alanda sanayi kurmak için tüm ülkelerin çeşitli politikalara sahip olmasına rağmen, endüstriyi büyük merkezlerden kırsal alanlara yönlendirmek için çok az sayıda ülkenin politika uygulamasıdır. Kırsal alanlarda sanayinin kurulmasını destekleyen politikaların varlığı iç göç için önemli bir değişken olsa da bu politikaların etkinliği ve uygulanma şekilleri tartışma konusudur. Bu nedenle, kırsal kalkınmayı destekleyen ve kır – kent nüfusunu dengeleyen iyi uygulama örneklerini incelemenin faydalı olacağı düşünülmektedir.



Şekil 2-10: Dünya’da kırsal alanlarda sanayi kurmak veya korumak için teşvikler sağlayan ülkeler

Kaynak: (UNDESA, 2016)

Not: (0: Politika uygulanmıyor, 1: Politika uygulanıyor)



Şekil 2-11: *Dünya’da büyük kent merkezlerinden kırsal alanlara endüstrileri yönlendirmeye yönelik politikalar*

Kaynak: (UNDESA, 2016)

Not: (0: Politika uygulanmıyor, 1: Politika uygulanıyor)

Uygulama örneklerine baktığımızda, kır-kent dengesini sağlamış gelişmiş ülkelerin, 2000’li yıllardan sonra tartışılan bütüncül politikaların sınırlarını ayrıntılı bir şekilde çizdiği görülmektedir. Örneğin, “ABD, İngiltere gibi gelişmiş ülkelerin, kırsal alanda azalan nüfusu dengelemek için uyguladıkları tedbirlerin başında, imalatçı firmaların kırsala doğru yayılmasını teşvik eden, ucuz girdi ve işgücü imkanları ile birlikte hükümetlerin bu alanlardaki yatırımlara sundukları teşvikler gelmektedir (Özdemir K. , 2004, s. 109).”

Bütüncül bakış açısı ile sürdürülebilir kırsal kalkınma politikalarının, önemli iki uygulayıcısı olarak Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa Birliği(AB) örneklerini incelemek, gelişmiş ülkelerin iç göçü yönlendirmede uyguladıkları kırsal kalkınma politikalarının ortaya konması ve bütüncül politikaların ifade ettiği farklı alanlarda kapsamlı düzenlemeleri açıklanması açısından önemlidir.

AB kırsal kalkınma fonlarından herhangi bir ülke ve bölgenin yararlanabilmesi için altı ana başlık belirlenmiştir. Bir ülke veya bölgenin bu kaynaklardan fon sağlayabilmesi için, bu başlıklardan en az dördünü amaçlaması gerekmektedir.

Dolayısıyla, bu başlıklar sürdürülebilir kırsal kalkınmanın anahtarını oluşturmaktadır. Bu başlıklar şöyle sıralanmaktadır:

- “Tarım, ormancılık ve kırsal alanlarda **bilgi aktarımını ve yeniliği** teşvik etmek,
- Tarımda rekabet gücünü ve yaşanabilirliği arttırmak ve **yenilikçi çiftlik teknolojilerini** ve sürdürülebilir orman yönetimini teşvik etmek,
- Tarımdaki **gıda zinciri organizasyonunu**, hayvan refahı ve risk yönetimini teşvik etmek,
- Tarım ve ormancılıkla ilgili **ekosistemlerin restorasyonu**, korumak ve geliştirmek,
- Kaynak verimliliğini teşvik etmek ve tarım, gıda ve ormancılık sektörlerinde **düşük karbonlu ve iklim-dirençli** bir ekonomiye doğru kaymayı desteklemek,
- **Yoksulluğun azaltılması** ve kırsal alanlarda ekonomik kalkınmayı teşvik etmek” (EU, 2017).

AB kırsal kalkınma fonlarından yararlanmanın şartı, görüldüğü gibi sadece tarımda modernizasyon veya işsizliğin azaltılması gibi ekonomik unsurlara değil, yoksulluk, çevresel düzenlemeler ve en önemlisi bilgi ve teknoloji aktarımı gibi sosyoekonomik ve çevresel unsurlara da odaklanmaktır. Böylece kır – kent arasında dengeli nüfus dağılımı sağlanarak, bir kır ekonomisi oluşturulması hedeflenmiştir.

Amerika Birleşik Devletleri’nde ise Birleşik Devletler Tarım Dairesi tarafından yürütülen kırsal kalkınma programları, üç temelde oluşturulmuştur. Bunlar, “Kırsal Konut ve Toplum Tesisleri Programı”, “Kırsal İş ve Kooperatif Programları” ve “Kırsal Kamu Hizmetleri Programları”dır. Bu programlar 29 alt programdan oluşmaktadır. Bu programlar iç göç ile doğrudan ilgilidir. Program açıklamalarında sunulan amaçlar, incelendiğinde, bu amaçların 18’nin toprak ve yaşam alanı desteği, 17’sinin altyapı desteği 12’sinin makine ve ekipman, teknik asistanlık ve eğitim desteği ve son olarak sadece 9’unun doğrudan sermaye desteği sağladığı görülmektedir (United State Department of Agriculture, 2015). Kırsal kalkınma desteklerinin hiçbiri tek bir amaca hizmet etmemektedir.

Kırsal kalkınma politikalarını sonlandırmadan literatürde, kırdan kente göç eden bireylerin kıra geri dönüş süreçlerinin de kırsal kalkınma politikalarının bir parçası olduğunu vurgulamakta yarar görmekteyiz. Sadece tarımsal üretimi arttırmaya yönelik olmayan, bütüncül politikaların sonuçlarına ilişkin yaptıkları

literatür taramasında Woodruff & Zenteno (2007, s. 511), gelişmiş ülkelerden, gelişmekte olan ülkelere (Türkiye, Tunus, Pakistan, Nikaragua, ve Meksika gibi çok çeşitli coğrafyalardan) geri dönen göçmenlerin de gelişmiş ülkelerde elde ettikleri bütüncül bakışın etkisiyle yatırımlarını yönlendirdikleri ve kırsal kalkınmasına destek olduklarına dair çok sayıda ampirik analizlere ulaşılmıştır. Kentte tecrübe kazanan bireylerin geri dönüşünü destekleyen politikalar, kırsal gelişimine yararlı olabilir. Bu analizleri dikkate alan devletler, göçmenlerin geri dönüşünü teşvik eden politikalara yönelmektedir. 2005 yılında Dünya’da geri dönüşü teşvik etmeye ilişkin politikaları uygulayan devletler, bütün ülkelerin % 51’i iken 2011 yılında bu oran % 63’e yükselmiştir. Örneğin, Ekvador ve Gürcistan göç edenlerin yeniden entegrasyonunu teşvik etmek için 2010’ların başından itibaren, yeni politikalar uygulamaya koymuşlardır (Commission on Population and Development, 2013, s. 15).

Günümüzde, iç göçü yönetmek için uygulanabilecek kırsal kalkınma politikaları ile ilgili literatür incelediğinde, sadece kırsaldan kente göçü önlemeye yönelik politikaların aksine dengeli bir kırsal – kent dağılımını hedefleyen politikaların uygulanması gerektiği sonucu karşımıza çıkmaktadır. Başarılı uygulama örnekleri incelediğinde ise gelişmiş ülkelerde, sadece tarım ekonomisinin değil, tarımsal hammaddeye dayanan sanayinin, eğitim, teknoloji ve altyapı yatırımlarının eş zamanlı desteklendiği kırsal kalkınma politikalarının uygulandığı görülmektedir. 1950’li yıllarda Çin ve Rusya deneyimlerinde ise bu bütünlüklü bakışın gönüllü politikalar yoluyla değil, zora dayalı olarak aynı araçlarla uygulandığı ve bu nedenle bugün kırsaldan kente göçü düzenlemek için bu ülkelerde herhangi bir politika ihtiyacının olmadığını söyleyebiliriz.

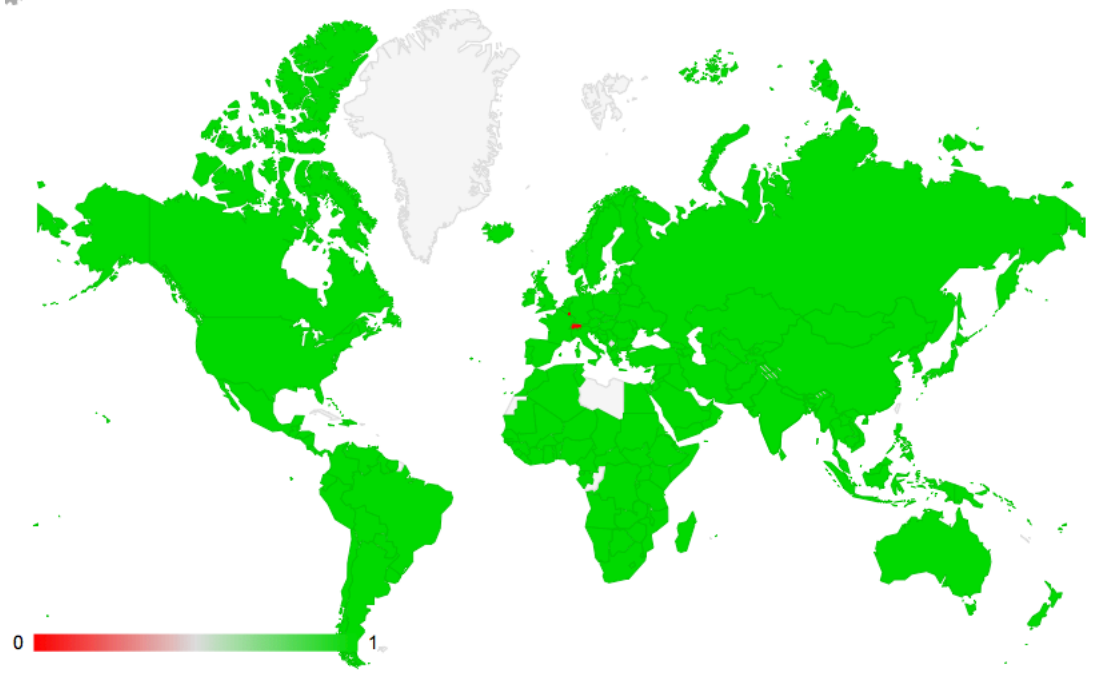
Sonuç olarak nüfusun dengeli dağılımını sağlayabilmek, kırsaldan kente göçü yönetebilmek için, temel hedef, istihdam, işsizlik gibi tekil değişkenler yerine kırsal küçük ölçekli kendine yeten, büyük kentlerdeki olanaklara temel düzeyde sahip, yaşam alanları oluşturmaktır. Bu imkanların bütününe altyapı imkanları denebilir. Bütünlüklü bir kırsal kalkınma politikası ve kendine yeten küçük ölçekli kentlerin oluşturulabilmesi için gerekli politikalar “Altyapı Yatırımları” başlıklı bir sonraki alt bölümde açıklanmaktadır.

2.2.2. Ekonomik ve Sosyal Yapı

Nüfusun dengeli dağılımını sağlamaya yönelik devletlerin yürüttüğü, en kapsamlı politika alternatiflerinden biri de ekonomik ve sosyal yapıya ilişkin yatırımlardır. Bu yatırımları, kırsal kalkınma politikalarının alt politika sepetlerinden birini oluştururken, aynı zamanda başlı başına kent nüfusu için de nüfus dağılımını düzenleyen politika alternatiflerinden biridir. Bu alt bölümde ekonomik ve sosyal yapıya ilişkin politikaların iç göç üzerine etkisi, kırsal ve kentsel alanlarda ayrı ayrı incelenecektir.

Şekil 2-12’de Dünya’da kırsal altyapıyı ve tesisleri geliştirmeye yönelik politika uygulayan ve uygulamayan ülkeler bulunmaktadır. Dünya’da ülkelerin % 99’u nüfusun dengeli dağılımını sağlama hedefiyle, kırsal altyapıyı geliştirmeye yönelik politikalar yürütmektedir. Altyapı ve tesislerin geliştirilmesine yönelik politikalar, su, elektrik, konut ihtiyacı gibi temel ihtiyaçları ve bunlara ek olarak sağlık, eğitim ve ulaşım ve iletişim hizmetlerini kapsamaktadır. Kırsal altyapı yatırımları ile iç göç doğrudan ilgilidir. Kırsal, elektrik, su, konut gibi temel kamusal hizmetlerin yetersiz olması, kırsal yaşayan insanları temel altyapı olanaklarının bulunduğu kentsel alanlara itmektedir. Bunun aynı zamanda insan haklarına ve devletin var olma nedenine ilişkin bir sorun olması nedeniyle, bu hizmetler evrensel standartlarda devlet tarafından karşılanmalıdır. Kır – kent dağılımında nüfus dengesini sağlayabilmek için, kırsal yaşayan insanların, ülke toprakları içinde belirli bir standartta sunulan temel kamusal hizmetlere istisnasız ulaşması gerekmektedir. Şekil 2-13’de Dünya’da kırsal alan için sağlıklı su ve kanalizasyon hizmetleri sağlamaya yönelik politika uygulayan ülkeler bulunmaktadır.

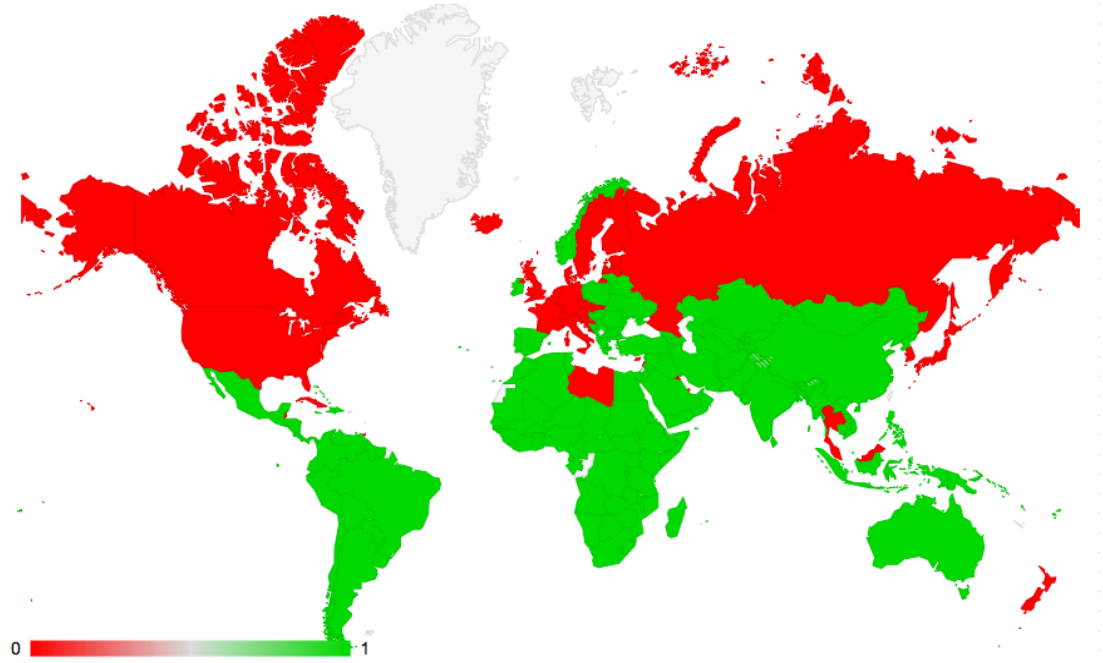
Bu politikaları uygulayan ülkelerin, Dünya’nın güneyi olarak ifade edilen daha az gelişmiş ülkeler olduğu açıkça görülmektedir. Bu durumda, gelişmemiş bölgelerde bugün iç göçü yönetmeye yönelik altyapı politikalarının henüz temel kamusal hizmetler düzeyinde olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.



Şekil 2-12: Dünya’da kırsal altyapıyı ve tesisleri geliştirmeye yönelik politika uygulayan ülkeler

Kaynak: (UNDESA, 2016)

Not: (0: Politika uygulanmıyor, 1: Politika uygulanıyor)



Şekil 2-13: Dünya’da kırsal alan için sağlıklı su ve kanalizasyon hizmetleri sağlamaya yönelik politika uygulayan ülkeler

Kaynak: (UNDESA, 2016)

Not: (0: Politika uygulanmıyor, 1: Politika uygulanıyor)

Ekonomik ve sosyal yapı, bireylere farklı yaşam alanlarını tercih etme imkânı sunmalı, iç göç tercihi, zorunluluğa değil, tercihlere bağlı ortaya çıkmalıdır. Bir birey temel hizmetlerin eksikliğinden değil, bireysel donanımları ve üretkenliği ile kendine en uygun yaşam alanını tercih edebilmelidir. Böylece iç göç, dengeli nüfus dağılımına katkı sağlayacak, bireyler altyapı imkanlarının eksikliğinden değil, ülke toprakları içinde daha verimli ve üretken olabilecekleri yerlerde kendi tercihleri doğrultusunda yaşama imkânı bulacaktır. Bu sayede hem ülke toprakları içerisinde nüfus dengeli dağılacak, hem de bireyler, ülkenin ekonomik ve beşerî sermayesine katkı sağlayacaklardır (UNDP, 2009, s. 107). Bu durumda da devletler de iç göçü azaltmaya yönelik değil, nüfusun etkin dağılımını sağlamaya yönelik göçü yöneteceklerdir.

Kırda, ekonomik ve sosyal yapının ikinci ayağı, sağlık, eğitim ve ulaşım hizmetleridir. Kırda bu hizmetlerin gelişmesi ve kırdan kente göçün arasındaki ilişki literatürde çokça sınanmıştır. Kırda sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, bu hizmete ihtiyaç duyan bireylerin göç etme ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. Buna karşın eğitim hizmetleri için aynı yorum yapılamamaktadır. Çünkü kırda eğitim seviyesi yükseldikçe, ihtiyaç ve isteklerin artması sonucu bireyler daha fazla olanağın olduğu yerleşim yerlerine göç etme eğiliminde olmaktadır (The World Bank, 2009, s. 155). Kırsal eğitimi arttırmaya yönelik uygulanan politikalar tek başına nüfusun dağılımını bozucu etki yaratmaktadır, bu nedenle tıpkı kırsal kalkınma politikalarında bahsettiğimiz gibi, kırda eğitilmiş nüfusun ihtiyaç ve isteklerine yönelik tamamlayıcı politikalar da eş zamanlı uygulanmalıdır. (Rempel, 1981, s. 171). Eğitimin seviyesinin yükselmesini takiben en temel beklenti, bu eğitim seviyesine uygun istihdam imkanıdır. Bu imkânı da bir önceki bölümde açıklamaya çalıştığımız, kırda sanayinin ve teknolojinin tarımsal üretimin tamamlayıcısı olarak geliştirecek politikalar sağlamaktadır.

Ulaştırma ve iletişim hizmetlerini incelediğimizde ise, eğitim hizmetlerinde karşımıza çıkan sonuçlarla benzer sonuçlara ulaşılmaktadır. Kırda ekonomik ve sosyal yapı geliştirilmeden, sadece ulaşım ve iletişim yatırımlarının gerçekleştirilmesi, kırda yaşayan bireylerin iç göç ihtimalini önemli ölçüde arttırmaktadır. Hugo (1981, s. 1), Endonezya için gerçekleştirdiği analizde, bireylerin iç göç hareketliliğinde önemli bir artış gözlemlemekte, bu artışın ulaşım

ve iletişim hizmetlerindeki gelişmelerden kaynaklandığına ilişkin önemli kanıtlar sunmaktadır. Buna karşın Endonezya'da kırsal bölgelerde bütünlüklü yatırımların yapılmaması bu hareketliliğin kısır bir döngüde sürdüğünü açıkça ortaya koymaktadır (Lucas, 1997, s. 782).

Ekonomik ve sosyal yapının geliştirildiği kırsal bölgelerde ise ulaşım ve iletişim hizmetlerinin geliştirilmesi, kırdan yaşayan bireylerin diğer yerleşim alanları ile etkileşimini arttıracak için, nüfusun dengeli dağılımına önemli katkılar sağlayacaktır. Kırdan üretilen değer, pazara ulaşmasında maliyetlerin düşmesi, iletişimin güçlenmesi ile de en doğru pazara ulaşabilmesi kırdan yaşayan bireylerin göç etme ihtimalini düşürmektedir. Buna ek olarak, kolay ulaşım ve iletişim, başarılı kırsal kalkınma programlarında da vurgulanan teknolojinin yayılmasını ve teknolojiye erişimi kolaylaştırmaktadır (Rempel, 1981, s. 174). Böylece kırsal alanlardan kente doğru yaşanan iç göç hem kontrol altına alınabilmekte hem de kırdan yaşayan bireylerin ihtiyaç ve istekleri karşılanabilmektedir.

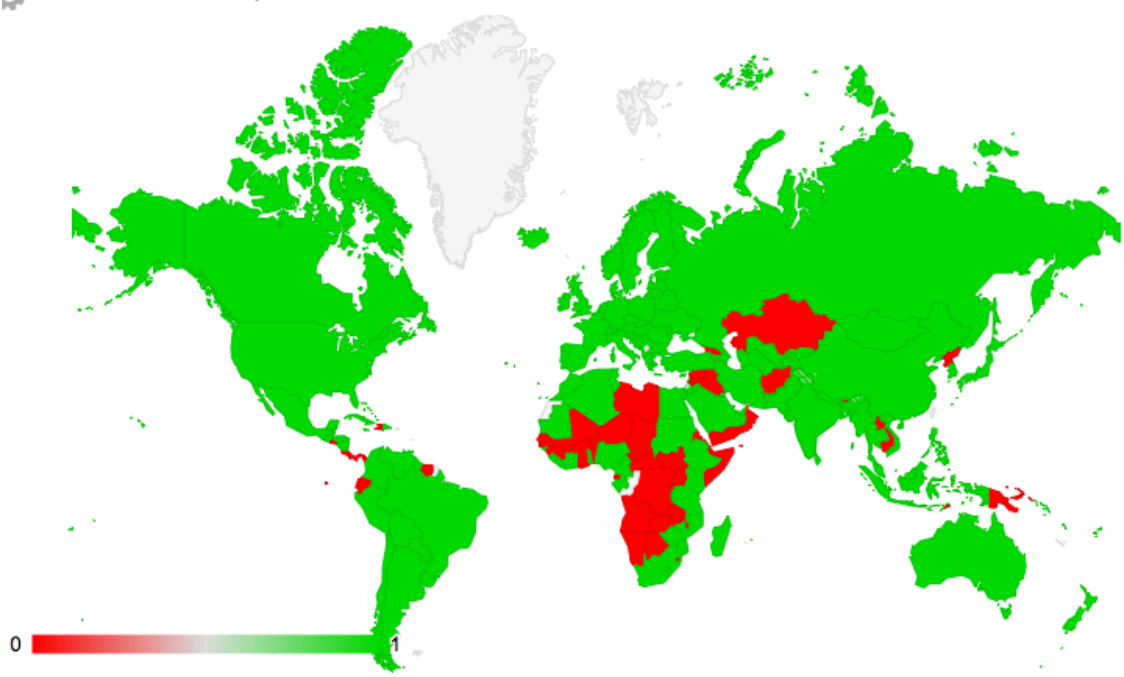
Ekonomik ve sosyal yapının ikinci ayağı ise kentsel altyapının geliştirilmesidir. Kentsel ekonomik ve sosyal yapı, elektrik, su, konut, sağlık, eğitim, ulaşım gibi hizmetlerin halihazırda sağlandığı kentlerde, bu hizmetlerin etkin sunumunu ifade etmektedir. Bu hizmetler iki başlıkta sınıflandırılabilir. Bunlardan ilki, kentlere bağlı yaşam alanlarının düzenlenmesi, ikincisi ise çevresel düzenlemeler ile pozitif ve negatif dışsallıkların düzenlenmesidir.

Bugün gelişmiş ülkeler, büyük kentlerde nüfusu verimli bir şekilde barındırmanın etkin yolunu, büyük şehirlere bağlı yaşam merkezleri (banliyöler/uydu kentler) inşa ederek çözmektedir. Merkezler (büyük şehir) ve çevreleri(banliyö) arasında hizmet bağlantısının sağlanması kentsel altyapı politikalarının temelini oluştururken, büyük şehirlerde iç göçten kaynaklanan kaostan çözüm olarak görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde, merkeze bağlı çevrelerde yaşayan nüfus için, eğitim, sağlık, ulaşım gibi hizmetlere erişimin etkin bir şekilde sağlanması ve kentsel alanlarda yığılmanın önlenmesi, kentsel politikaların birincil hedefleri arasındadır. Bu yatırımlar ile kamusal hizmetin sınırlarının belirlenmesi ve kente yönelik göçün düzenlenmesi hedeflenmelidir (ECLAC, 2008, s. 232). Böylece, kentsel yatırımlar, bireylerin yaşam tercihlerini etkin hizmet alabildikleri yaşam alanlarından yana kullanabilme imkânı sağlayacaktır.

Buna karşın bugün gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde, kentteki ekonomik aktiviteden yararlanmak isteyen bireyler her zaman gelişmiş bölgelerdeki olanaklara sahip olamamaktadır. Örneğin, Dünya'nın en yoğun nüfuslu şehirlerinden biri Mumbai'de insanlar, kentin etrafında kontrolsüzce oluşmuş gecekondu bölgelerinden kente ulaşırken her gün dolu trenlerde ya yaşamını kaybetmekte ya da bu riskle baş etmektedir (The World Bank, 2009, s. xx).

Kentsel yatırımların ikinci ayağı ise çevresel düzenlemeler ile pozitif ve negatif dışsallıkların düzenlenmesidir. Kamu hizmetlerinin etkin sunumu, çevresel düzenlemeler, enerji verimliliğinin artırılması, kaynak ve atık yönetimi gibi hizmetlerin yaydığı pozitif veya negatif dışsallıklarla doğrudan ilgilidir. Bu dışsallıkları düzenlemeye yönelik politikalar, genellikle belirli gelişmişlik düzeyinin üstündeki ülkelerde uygulanmaktadır. Şekil 2-14 incelendiğinde, ulaştırma ve konutta enerji verimliliğine ilişkin politika yürütmeyen ülkeler, Dünya'nın en az gelişmiş bölgesi olan Güney Afrika'da yoğunlaşmaktadır. Enerji verimliliğine yönelik politika uygulamayan ülkelere nazaran daha sınırlı olsa da Şekil 2-15'de, katı atık yönetim sistemini geliştirmeye yönelik politika uygulamayan ülkeler, uygulayan bölgelere göre daha az gelişmiş bölgelerdir. Örneğin, 2000'li yıllarda Çin, doğu ve batı arasında nüfusun dengeli dağılımını sağlamak için, batı Çin'de çevrenin korunması, ulaşım hizmetlerinin geliştirilmesi, elektrik ve su iletim hatlarının modernizasyonu için kapsamlı bir program hazırlamış ve uygulamaya koymuştur (Alpaslan, 2013, s. 2). Bu program kentsel altyapısı gelişmeyen Batı Çin'den, Doğu Çin'e olan göçün kontrol edilmesi ve ülkenin her iki bölgesinde de kentsel yaşamın belirli bir standarda kavuşturulması için gerçekleştirilmesi hedeflenen kentsel altyapı politikalarına örnektir.

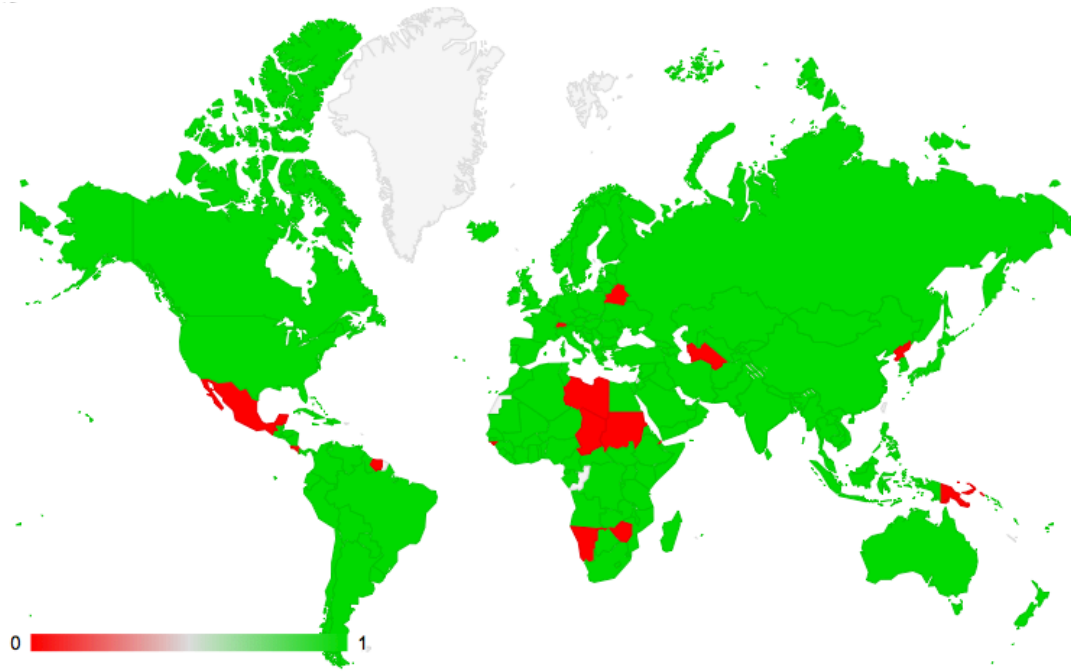
Sonuç olarak, kentsel politikalar ile iç göçün ilişkisi kırsal altyapı yatırımlarında olduğu gibi, hizmetlerin sunulması değil hizmetlerin kalitesi ile ilgilidir. Bugün Tokyo, Ulan Batur, İstanbul gibi büyük metropollerdeki hava kirliliği, bireyleri bu merkezlerden göç etmeye teşvik etmektedir. Bunun yanı sıra kentsel alanlarda giderek eğitim, sağlık gibi hizmetlerin endüstrileşmesi, sağlıklı gıdaya erişim imkanının sınırlı olması göç hareketini arttırmaktadır.



Şekil 2-14: Dünya’da taşıma ve konutta enerji verimliliğini artırmaya yönelik politika uygulayan ülkeler

Kaynak: (UNDESA, 2016)

Not: (0: Politika uygulanmıyor, 1: Politika uygulanıyor)



Şekil 2-15: Dünya’da katı atık yönetim sistemini geliştirmeye yönelik politika uygulayan ülkeler

Kaynak: (UNDESA, 2016)

Not: (0: Politika uygulanmıyor, 1: Politika uygulanıyor)

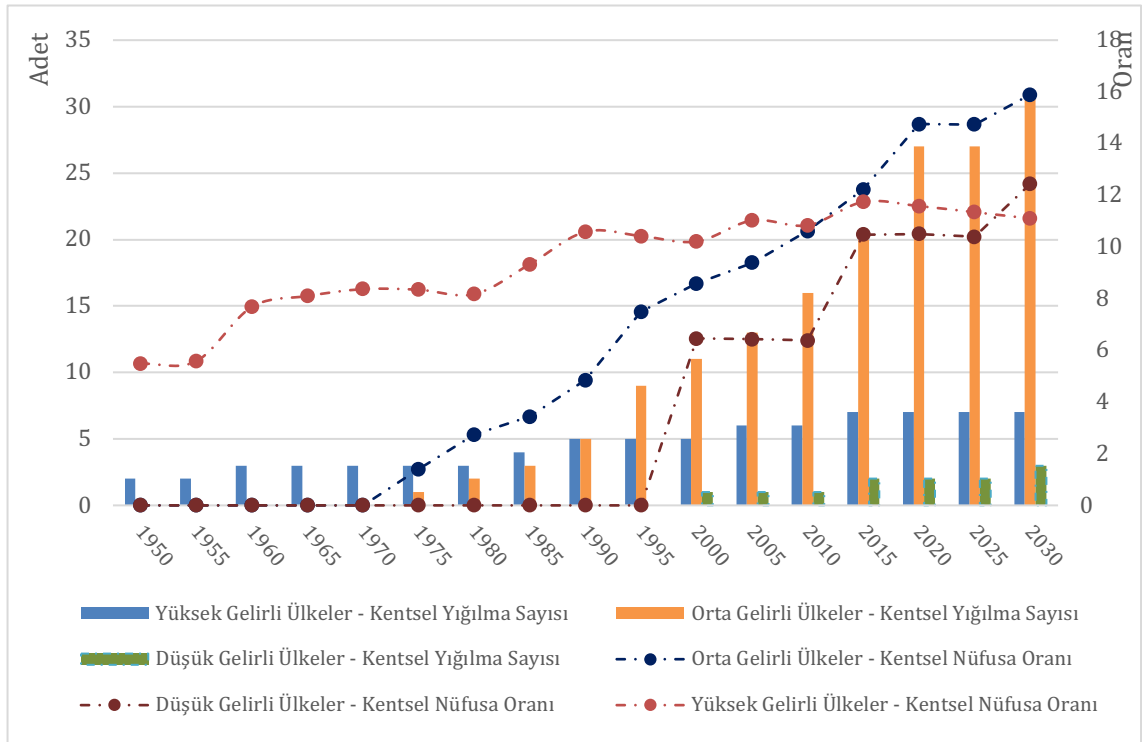
2.2.3. Kentsel yığılmalar

Kentsel yığılmalar, Türk Dil kurumu, Büyük Türkçe Sözlüğünde, “ana kentle, ondan belli uzaklıkta kurulmuş öteki uydu kentlerin bir arada oluşturdukları yoğun nüfuslu yerleşmelerin tümü” olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2015). Kentsel yığılmaları metropol kavramından ayırmak gerekir, kentsel yığılmalar megapoller çevresinde ve megapol ile bağlantılı kentleri de içine alan bölgelerdir. Bu durumda kentsel yığılma olarak sadece İstanbul il sınırlarını değil, İstanbul’un dört bir yanında bulunan Gebze, Çorlu vb. gibi (başka il örgütlenmelerine bağlı olsalar bile) İstanbul ile birleşmiş olan uydu kentleri de kapsayan bir alandan bahsetmekteyiz. Kentsel yığılmalar sadece bir il değil, bir devlet oluşturabilecek kadar kapsamlı ekonomik, sosyal ve beşerî altyapıya sahip yaşam alanlarıdır. Örneğin, bugün New York ve çevresi, tek başına bir devlet olarak örgütlenir ise, Dünya’nın 11. veya 12. büyük ekonomisi konumunda olacaktır. Kentsel yığılmaların oluşum hikayeleri, kimi zaman tesadüfi ve tarihsel olaylarla, kimi zaman da devlet eliyle gerçekleşmektedir. Devlet eliyle kurulacak şehirlere, Çin’in 2017 yılı içinde kuracağını açıkladığı ve inşasına başlanan, New York’un üç katı büyüklüğünde 2 bin kilometrekarelik alana kurulacak olan “Şiongan” kenti örnek verilebilir (Hürriyet, 2017).

Kentsel yığılmaların kısa tarihine baktığımız zaman, 1950’de Dünya’da 10 milyondan fazla nüfusu olan kentsel yığılma alanı olarak sadece New York ve Tokyo bulunmaktaydı. 1980’lere gelindiğinde Mexico City, Sao Paulo ve Osaka kentsel yığılma alanlarına eklenirken, bugün Dünya’da 32 kentsel yığılma alanı bulunmakta, Dünya son 10 yılda insanlık tarihinin en hızlı kentleşme sürecini yaşamaktadır. Bugün kentleşme hızı, 1990’lardan 2000’lere kadar Dünya’da kırdan – kente yaşanan göç dalgalarında hesaplanan kentleşme hızından da yüksektir. Dünya’da bireyler artık sadece kırdan değil kentlerden de kentsel yığılmalara doğru hızla akın etmektedir. 2030 yılında Dünya nüfusunun % 9’unun 41 kentsel yığılma bölgesinde yaşayacağına dair tahminler bulunmaktadır (TheEconomist, 2017).

Şekil 2-16’da Birleşmiş Milletler, Nüfus Dağılım Birimi tarafından hazırlanan kentsel yığılmalara ilişkin projeksiyonda, yüksek gelirli ülkelerde kentsel yığılmaların 1950’lerden beri kontrollü bir şekilde arttığı ve 2030’a kadar artacağı görülürken, orta gelirli ülkelerde 2000’lerden sonra hız kazanan kentsel yığılma

oluşumunun 2030'a kadar devam edeceği görülmektedir. Orta gelirli ülkelerde, tıpkı 1950'lerden sonra yaşanan kırdan – kente kontrolsüz göç akımları gibi, bugün kentsel yığılmalara göç akını yaşanmakta ve bu akışın yönetilmediği sürece artarak devam edeceği beklenmektedir. 2030 yılında Dünya'nın yaklaşık % 9'unun kentsel yığılmalarda yaşayacağı düşünüldüğünde, orta gelirli ülkelerde kentsel yığılmaların gelişmesi, devlet tarafından politika üretilerek kontrol edilmelidir.



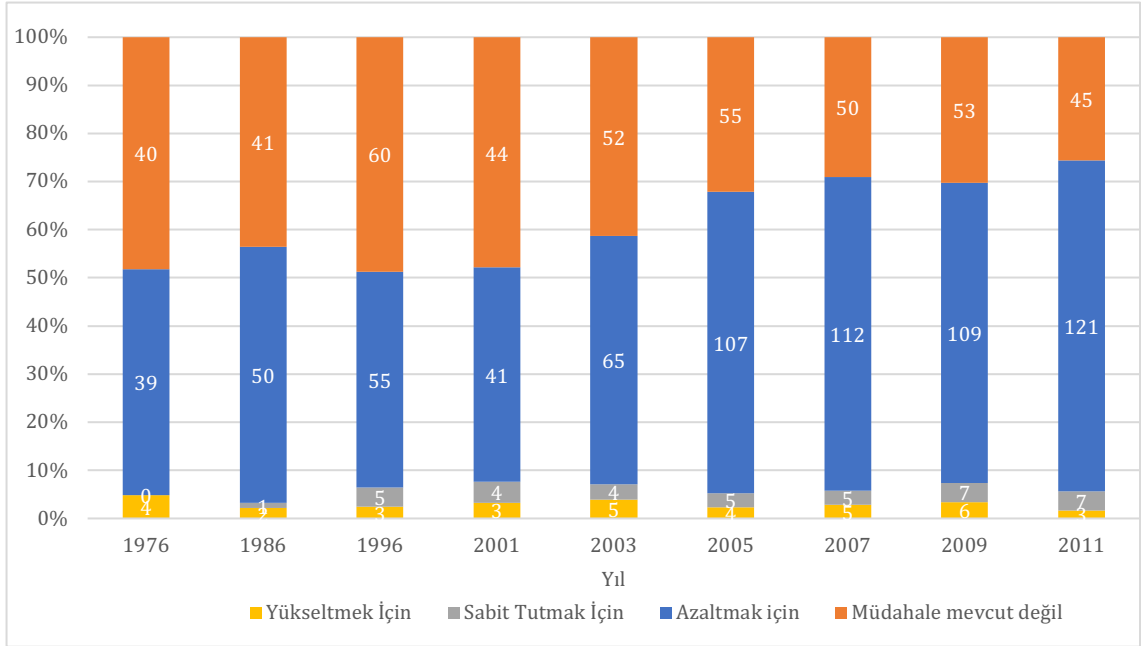
Şekil 2-16: Dünya'da kentsel yığılmalar
Kaynak: (UNDESA, 2014)

Not: Birinci eksen kentsel yığılma sayısını, ikinci eksen kentsel nüfus oranını göstermektedir.

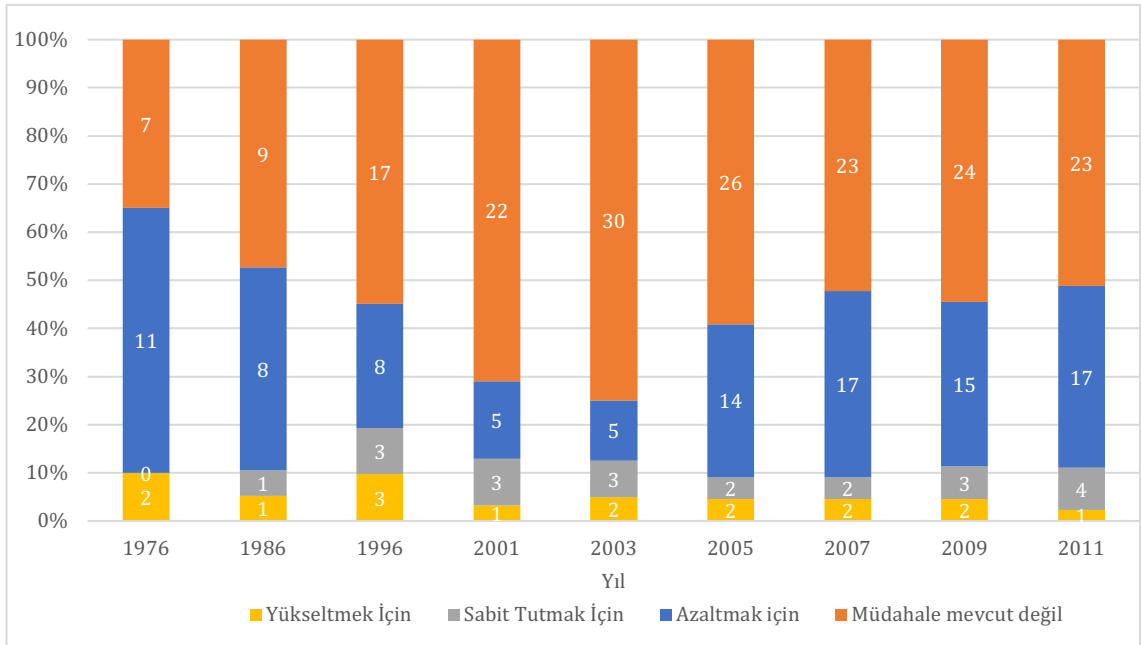
Kentsel yığılmaların oluşumunda da belirttiğimiz gibi her yığılmanın kendine özgü bir oluşum süreci ve bu süreci destekleyici politikalar vardır. Devletler tarafından kentsel yığılmalar için politikalar üretilirken her yığılmanın kendine özgü süreci göz önünde bulundurulmakla birlikte eğitim, altyapı, yeterli konut vb. gibi birçok temel hizmetin her yığılmada sağlanması gerekmektedir. Bu projeksiyonda da görüldüğü gibi yeniden kontrolsüz büyüyen şehirler ve yetersiz hizmet sunumu gibi sonuçlarla karşılaşılması için özellikle orta gelir grubu ülkeler için ihtiyaç duyulan politikaların uygulamaya konulması oldukça önemlidir. Öte yandan, kentsel yığılmalara yönelik çalışmalar somut sonuçlara varmak için

uygun metodolojilerin yeni yeni ortaya çıktığını ve az sayıda olduğunu göstermektedir (ECLAC, 2008, s. 231).

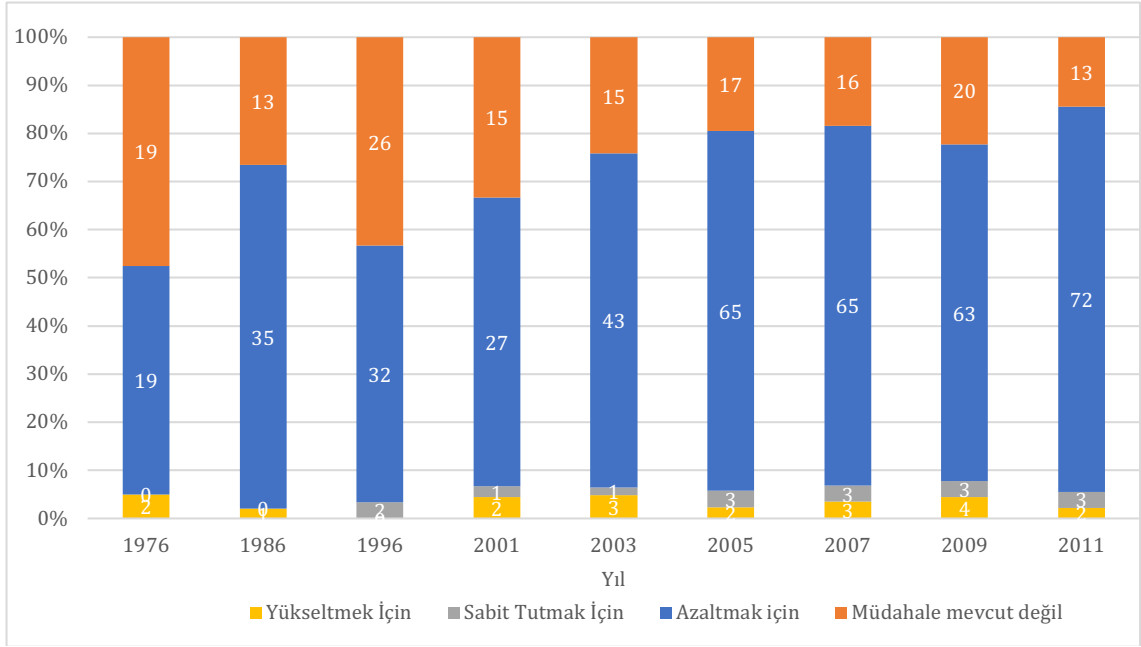
Birleşmiş Milletler 2011 yılında ülkelerin kentsel yığılmalara olan göçü düzenleyen politikalara sahip olup olmadığına ilişkin bir veri sunmaktadır. Bu politika sepetlerinin, iç göçün kentsel yığılmalara akışını etkileme şeklini belirtmektedir. Kentsel yığılmalara göç hem kırsal hem de kentsel bölgelerden gelen nüfustan kaynaklanabilmektedir (UNDESA, 2013). Şekil 2-17’de Dünya’da, Şekil 2-18’de gelişmiş ülkelerde, Şekil 2-19’da gelişmekte olan ülkelerde ve Şekil 2-20’de az gelişmiş ülkelerde, kentsel yığılmalara yönelik uygulanan politikalar, 1976-2011 yılı arasında 4 ölçekte incelenmiştir. Dünya ‘da 35 yıllık sürede kentsel yığılmalara yönelik uygulanan politikalarda bir artış yaşanmıştır ve bu artış genel olarak kentsel yığılmalara olan yoğun göçü azaltmayı hedeflemektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre bu politikaların ne yönde değiştiğine baktığımızda ise karşımıza çıkan manzara Şekil 2-13’deki manzara ile bire bir örtüşmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, çıktının büyük kısmı kentsel yığılmalarda üretilmekte, bundan faydalanmak isteyen insanlar ya kentsel yığılmalara göç etmekte ya da uydu şehirlerden, çalışmak, belirli hizmetlere erişmek, kültür sanat faaliyetlerine katılmak için toplu taşıma ile bu şehirlere ulaşmaktadırlar (Alpaslan, 2013, s. 3). Buna karşın, gelişmiş ülkelerin yaklaşık % 50’si kentsel yığılmalarda yaşanan göçe müdahale etmek için bir politika uygulamamaktadır. Bunun nedeni, gelişmiş ülkelerde kır, kent ve kentsel yığılma alanlarında gerekli altyapının önceden oluşturulması ve bireylerin kentsel yığılmalara kontrolsüz göçünün nadir yaşanması, uydu kentler vasıtasıyla, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere göre nüfusta yığılma yaşanmamasıdır. Nüfusta yığılma yaşanmaması devletler için, kamu hizmetlerinin sunumunda tıkanıklık yaşanmaması ve etkin hizmet sunumu sağlanması açısından önemlidir.



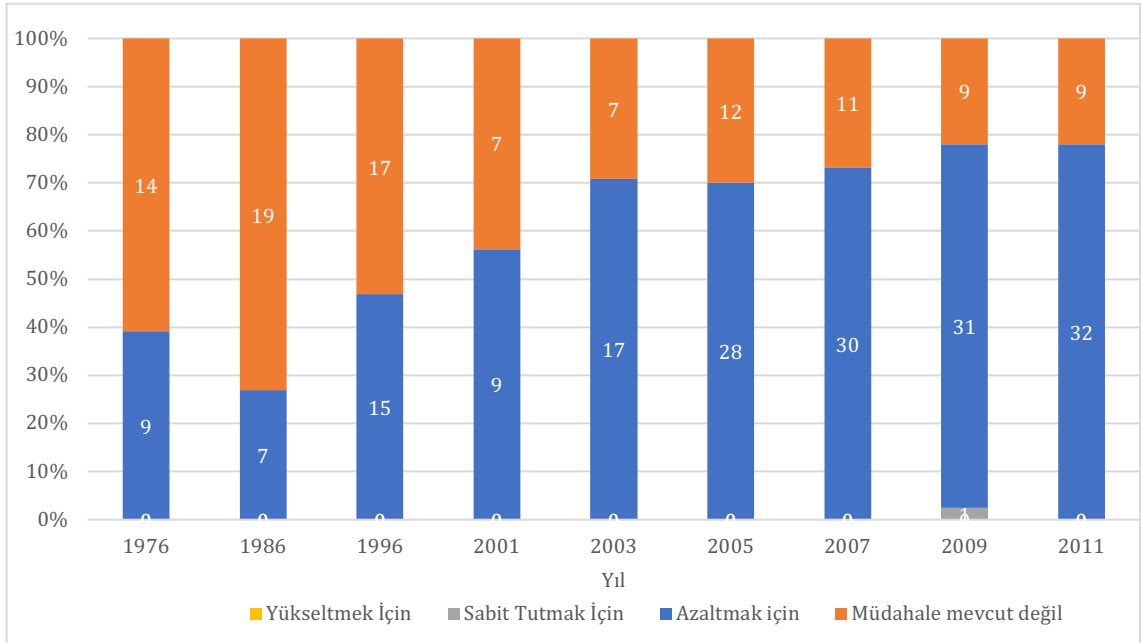
Şekil 2-17: Dünya’da hükümetlerin kentsel yığınlar için uyguladığı göç politikaları
Kaynak: (UNDESA, 2016)



Şekil 2-18: Gelişmiş ülkelerde hükümetlerin kentsel yığınlar için uyguladığı göç politikaları
Kaynak: (UNDESA, 2016)



Şekil 2-19: Gelişmekte olan ülkelerde hükümetlerin kentsel yığınlar için uyguladığı göç politikaları
Kaynak: (UNDESA, 2016)

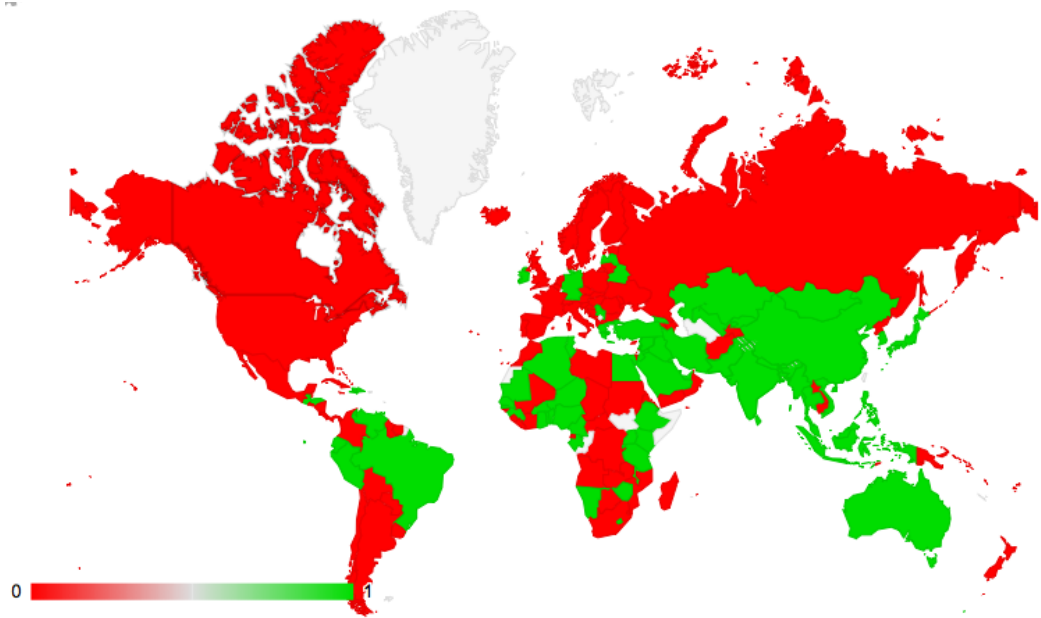


Şekil 2-20: Az gelişmiş ülkelerde hükümetlerin kentsel yığınlar için uyguladığı göç politikaları
Kaynak: (UNDESA, 2016)

Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülke ekonomilerinde 35 yıllık sürede, kentsel yığılmalara doğru yaşanan iç göçü azaltmak için her geçen yıl daha fazla ülke politika uygulamaya başlamıştır. Kentsel yığılmaların gelişimi, nüfusun dağılımı kontrollü olduğu sürece ülke ekonomisine katkı sağlar. Bu nedenle gelişmiş ülkelerde nüfusun

bu bölgelere yönlendirilmesine ilişkin politikalar da uygulanmaktadır. Buna karşın, az gelişmiş bölgelerde neredeyse hiçbir ülke, iç göçü sabit tutmaya ve kentsel yığılmalara iç göçü yönlendirmek için politika uygulamamaktadır. Bunun nedeni gelişmişlik düzeyi arttıkça, ülke toprakları içerisinde nüfusun dengeli dağılımına ulaşılmasıdır. Bu birbirini etkileyen bir sarmaldır, nüfusun dengeli dağılımı çıktının artışı, çıktının artışı ise hizmetlerin genele yayılması ile nüfusun dengeli dağılımını beraberinde getirmektedir.

2015 yılı itibariyle büyükşehirlerden, küçük şehirlere ve kırsal alana nüfusun yönlendirilmesine ilişkin politikalar uygulayan ülkeler Şekil 2-21’de bulunmaktadır. 1976 – 2011 yılı arasında gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde kentsel yığılma alanlarına yönelik politika dağılımı 2015 yılı için de geçerlidir. Gelişmiş kuzey bölgelerde geriye göçe ilişkin politikalar çok sınırlı sayıda ülkede var iken, daha az gelişmiş ve gelişmemiş güney ülkelerinin neredeyse tamamında geriye dönük göçe ilişkin bir politika bulunmaktadır.



Şekil 2-21: Dünya’da büyükşehirlerden, küçük şehirlere ve kırsal alana nüfusun yönlendirilmesine ilişkin politikalar uygulayan ülkeler

Kaynak (UNDESA, 2016)

Not: (0: Politika uygulanmıyor, 1: Politika uygulanıyor)

İç göçü yönetmeye yönelik diğer politikalar gibi, nüfusun kentsel yığılmalar dışına yönlendirilmesine ilişkin politikaların bileşenleri de oldukça önemlidir.

Doğrudan bireyleri kentsel yığılmalardan ayırmayı teşvik etmek yerine, kentsel yığılma alanlarında yaşayan bireylere, kentte yeni fırsatlar sunmak ve ihtiyaç ve isteklerinin karşılanabilmesi için gerekli kurumsal yapıyı ve altyapıyı oluşturmak gerekir. Kentlerde olanakların yaratılması, sadece bir takım sosyal amaçlara hizmet etmek üzere yönetilecek yapılar oluşturmak olarak algılanmamalıdır. Kent yönetimi, kentleri değiştirmeye çalışmak yerine, kentlerin uzmanlaşma alanları ve ihtiyaçlarını karşılamayı hedeflemelidir (The World Bank, 2009, s. 128). Hızla şehirleşen yerlerde, devletler, kurumsal toprak reformu, bağlayıcı altyapı uygulamaları ve gecekondü bölgeleriyle mücadele gibi politikaları eşgüdümlü olarak belirlemelidir. Böylelikle kentsel yığılmalarda oluşan ekonomik yoğunluğun faydaları coğrafi olarak paylaşılabilir ve kentsel yığılmalara kontrolsüz göç engellenebilecektir (The World Bank, 2009, s. xxii).

Kentsel yığılmalara gelen iç göçü yönetmek, göçü kaynağında yönlendirebilecek politikalar ile de sağlanabilir. Hem kentsel yığılmalara göç veren kentlerin hem de yığılmaya bağlı uydu kentlerde, sürdürülebilir kent yönetimi oluşturulması iç göçü yönetmenin anahtarıdır. Kent yönetimi, ekonomik, toplumsal ve ekolojik temelleri olan çok boyutlu bir politika sepetidir. Dünya’da iç göçü tersine çevirerek, kentin bütünlüklü gelişmesini sağlayan kentlere, ABD’de Stapleton, Londra’da Salford ve Güney Kore’de Hanam kenti örnek verilebilir (Yazar, 2006).⁸

2.2.4. Kentsel fiyatlama

2011’de dünya nüfusunun yarısından fazlası (% 52) kentsel alanlarda yaşıyordu (Birleşmiş Milletler, 2012c). Dünya kentsel nüfusunun, 2050 yılında 6,3 milyar nüfusa ulaşması beklenmektedir. Bu rakam 2050’de dünya nüfusunun % 72’sinin kentlerde yaşayacağı anlamına gelmektedir. Kentsel nüfustaki bu büyümenin neredeyse tamamının az gelişmiş ülkelerde gerçekleşmesi beklenmektedir.

Hükümetler, uygun altyapının geliştirilmesi ve temel eğitim, sağlık ve diğer hizmetlere erişimin sağlanması da dahil olmak üzere gelecekteki kentsel büyümeyi planlamak için politikalar ve uyarılma stratejileri geliştirmelidir. Bu politikalar, kentlerde ölçek ekonomilerinin avantajlarından faydalanabilmeyi aynı zamanda da

⁸ Kentlerin, ayrıntılı kentleşme hikayeleri (Yazar, 2006)’da bulunmaktadır.

kentsel büyümenin çevresel ve diğer olumsuz etkilerini en aza indirmeyi hedeflemelidir (UNDESA, 2013, s. 105). Merkezi yönetimlerin kentsel alanları yöneten politikalar uygulamaları iç göçü yönlendirmeleri anlamına gelmektedir. Bu politikalar genel anlamda kamu hizmetlerinin fiyatları ile yani kentsel fiyatlama ile ilgilidir. Kentsel fiyatlama, doğrudan kentte yaşayan bireylerin gelir ve harcama düzeylerinin çeşitli politikalar ile düzenlenmesini ifade etmektedir. Bu politikalar büyük kentlerdeki tıkanıklığın giderilmesi için, gayrimenkullerin farklı vergilendirmesi, transfer fiyatlama vb gibi birçok politikayı kapsamaktadır. Kentsel fiyatlama, kişilerin gelir ve harcama düzeylerinde farklılık ortaya çıkarmasına göre iki yönlü bir yapıya sahiptir. Gelir yönlü kentsel fiyatlama, bireylerin doğrudan gelirlerini düzenleyen politikalardır. Harcama yönlü kentsel fiyatlama ise göç vergileri, yardımlar, çevresel yükümlülükler ile doğrudan bireylerin harcamalarını düzenlemektedir.

Gelir yönlü kentsel fiyatlamasının Dünya’da en yaygın uygulanan aracı ücretlerdir. Birçok gelişmekte olan ülkede uygulanan teşvik sistemleri, sübvansiyonlar, ucuz krediler ve düşük teminat talepleri gelir üzerinde dolaylı etki göstermektedir. Bu politikalar ile sağlanan sosyal güvenlik katkıları ise kişinin gelirinde/ücret ödemesinde doğrudan bir artış sağlamamaktadır (Lucas, 1997, s. 777). Buna karşın kentteki ücretin doğrudan düzenlenmesi hem kentte yaşamının fiyatını belirlemekte hem de kentte yaşayan bireylerin gelirini doğrudan düzenlemektedir.

Ücret düzeyi devletler tarafından asgari ücret mekanizması ile belirlenmektedir. Asgari ücretin birçok tanımı yapılabilir. Bu çalışmada, asgari ücret, “devlet tarafından belirlenen ve çalışanların en azından temel ihtiyaçlarının karşılanmasına, insanca yaşamalarına olanak sağlayan, işveren tarafından verilmesi zorunlu en düşük ücret düzeyi” olarak tanımlanmaktadır” (Yükseler, 2015, s. 7). Asgari ücret, devlet sınırlarının tamamı için veya yerel yada bölgesel olarak tespit edilebilmektedir. “Yerel asgari ücret uygulaması, dünya ekonomisinin ve dünya nüfusunun neredeyse yarısını oluşturan, başta ABD, Japonya, Kanada, Meksika, Çin ve Hindistan olmak üzere birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede gerek bölgesel gerekse sektörel bazda uygulanmaktadır” (ASO, 2005). Asgari ücret sadece yerel değil sektörel bazda da uygulanabilmektedir. Örneğin, Avusturya, Danimarka,

İtalya, Finlandiya ve İsveç'te sektörel asgari ücret uygulanmaktadır (Şeker & Küçükbayrak, 2012, s. 7).

Yerel asgari ücret uygulaması, doğrudan ücret seviyesinin belirlenmesi ve net ücret düzeyi değiştirilmeden ücret üzerinden ödenen vergilerin değiştirilmesi şeklinde uygulanmaktadır. Yerel ücret uygulamasının literatürde hem çalışan düzeyinde hem de yerel düzeyde birçok pozitif ve negatif etkisi sıralanmaktadır. Teorik olarak bu tartışma çok kapsamlı ve doğrudan iç göç ile ilgili değildir. Bu nedenle yerel asgari ücret ile ilgili değerlendirmeler, bu çalışma kapsamında sadece iç göç üzerine etkileri dikkate alınarak değerlendirilecektir.

İç göç ve istihdam olanakları karşılaştırıldığında, bütün Dünya'da bireyler, kentsel işsizlik olmasına rağmen, daha iyi yaşam umuduyla kentlere özellikle de büyük kentlere göç etmektedirler. Birinci bölümde, Harris-Todaro Modeli'ni tartışırken, bu güdünün optimum ücret düzeyinde bir dengeye geleceğini belirtmiştik. Yerel asgari ücret uygulamasında optimum düzey belirlendiği sürece iç göç üzerinde etkili olmaktadır. Optimum düzeyin sağlanmadığı durumlarda sadece kırsal ödemeler, kısa dönemli zenginleşmeyi sağlarken iç göçü tıpkı eğitimde olduğu gibi teşvik eder. Optimum ücret belirlenirken, kır, kent ve kentsel yığılmalar eş zamanlı olarak uygulamaya katılmalıdır. Göç genellikle büyük bir sabit maliyet gerektirdiğinden, yerel asgari ücret, göç etme fikrine sahip bireylerin hayatında kapsamlı ve büyük değişiklikler yapamazsa etkili olmayacaktır (Day & Winer, 2006, s. 536).

Yerel asgari ücret sadece bireylerin göç etme kararları üzerinde etkili değildir. Yerel asgari ücret aynı zamanda belirli bölgelere yatırımların yönlendirilmesi ile de ilgilidir. Merkezi yönetimin iç göç üzerine uyguladığı politikalar kapsamında sıklıkla vurguladığımız gibi kırdaki tarımsal üretime dayalı kurulacak orta ölçekli sanayi yatırımları, uydu kentlerde kentsel yığılmaları destekleyecek örgütlenmelerin hayata geçirilmesinde kısaca istihdam sağlayıcı her türlü yatırımın yönlendirilmesinde oldukça etkilidir.

Yerel asgari ücret uygulamasının diğer kırsal kalkınma politikalarına göre iç göç üzerindeki diğer bir pozitif etkisi ise kırdaki ve orta ölçekli kentlerde etki alanının genişliği ile ilgilidir. Yatırımların yönlendirilmesi vb. gibi destekler, dolaylı olarak kırdaki veya orta ölçekli kentlerde yaşayan bireylerin üzerinde etkili olurken, belirli

bir miktarda sermayeyi elinde bulunduran büyükşehir insanlarının, kırdaki büyük ailelerin, toprak sahipleri veya sermayedarların üzerinde doğrudan etkilidir. Buna karşın yerel asgari ücret bu bölgelerde yaşayan bireylerin üzerinde doğrudan etkili olmaktadır (Afsar, 2003, s. 9). Yatırımların yönlendirilmesi yerel birimlerde işsizlik üzerinde pozitif etki yapacağı için bu amaçla gerçekleşen iç göçleri etkileyecektir. Bu etki iki şekilde gerçekleşecektir. İlk olarak yığılmaların olduğu bölgelerdeki kentsel yoğunluğun çözülmesini, ikinci olarak da gelişme sürecindeki bölgelere nüfusun yönlendirilmesini sağlayacaktır.

Harcama yönlü kentsel fiyatlandırma politikaları ise, bireylerin yaşadıkları bölgedeki yükümlülükleri ile ilgilidir. Devletin çeşitli düzenlemeleri, bireylerin hayatın olağan akışında yükümlülüklerini arttırabilir veya azaltabilir. Kentsel alanlara doğru göçü yönetmenin harcama yönlü değişkenleri; göç vergileri, kentsel gelirin vergilendirmesi ve çevresel düzenlemeler olarak sıralanabilir.

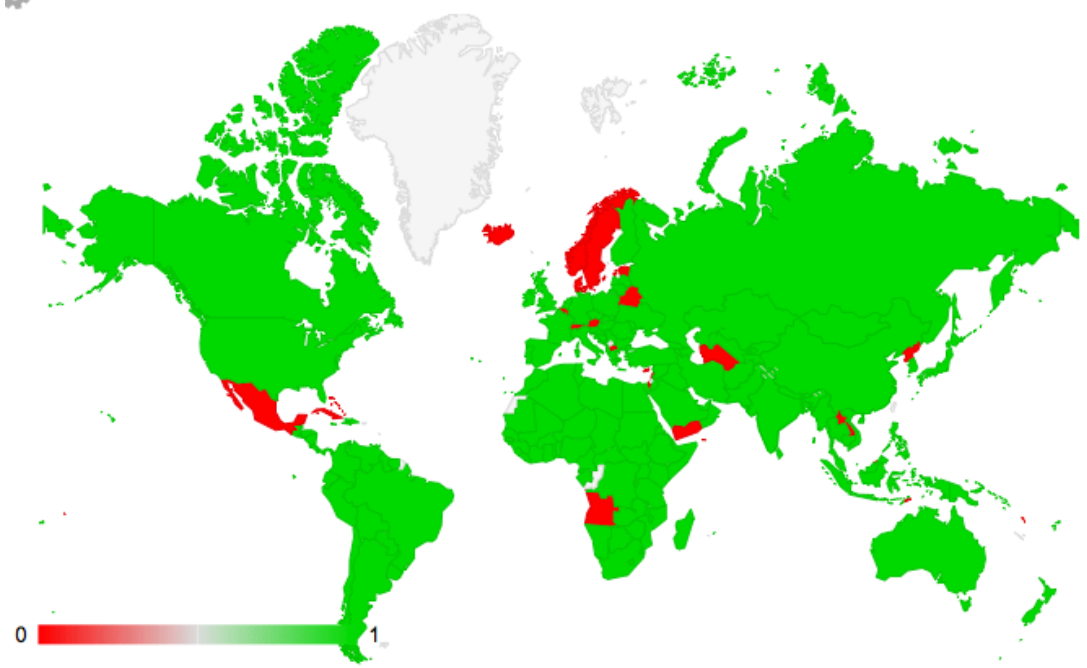
Göç vergileri, en basit tanımıyla, göç faaliyetine katılan bireyin göç etme maliyetinin belirli bölgeler için arttırılması veya azaltılmasıdır. Nüfusun yoğun olduğu bölgelerde ikamet izni veya ikamet kaydı yaptıracak bireylerden, yaşadıkları belirli bir süre boyunca vergi yükümlülüklerine ek olarak göç vergisi alınabilir veya göçün teşvik edilmesi istenen bölgelerde vergi yükümlülüklerinde indirim yapılabilir. Böyle bir vergi yerinden yönetim ile çok daha etkin bir şekilde yürütülebilir. Dünya’da bu tür vergi uygulamalarını yerel yönetimlerin uyguladığı örnekler mevcuttur. Bu nedenle merkezi yönetimlerin böyle bir politika alternatifi olduğunu belirtmekle beraber konu hakkında ayrıntılı örneklerle “İç Göçü Yönetmek için Zora Dayalı Olmayan Yerel Yönetim Politikaları” başlığı altında yer verilecektir.

Kentsel yığılmalarda oluşan nüfus yoğunluğu, kamu hizmetlerinin sunumunda tıkanıklıklar ve etkinsizlikler ortaya çıkarabilmektedir. Yoğun iç göç alan bölgelerde yaşanan bu sorunların merkezi yönetimler tarafından diğer bir çözümü ise kentsel gelirin vergilendirilmesidir. Bu politika, kentlerde ölçek ekonomiler ile yaratılan çıktıya ulaşabileceği düşüncesi ile kente göç eden ve kentsel fakirliğin doğmasına neden olan göç hareketlerini düzenleyecektir. Daha yüksek gelir umuduyla kentlere göç eden bireylerin çoğu zaman mutlak gelirleri yükselmektedir. Buna karşın, reel gelirleri göç etmeden önceki gelirlerine göre düşüş göstermekte, aynı zamanda kamu hizmetlerinden de etkin bir şekilde yararlanamamaktadırlar (Yap, 1976, s.

137). Kentsel nüfus yoğunluğunun kamu hizmetlerin etkin sunumunu bozmasına karşın devletler kentsel gelirin farklı gruplara göre vergilendirilmesi yoluna başvurarak nüfusun dengeli dağılımına yönelik politikalar uygulayabilirler. Örneğin 2008 yılında, İngiltere’de yürürlüğe giren bir yasa ile, bir bölgeye göç eden göçmenlerden, yaş, medeni hal ve çocuk sayısına göre farklı vergiler alınmaktadır. Bazı bölgelerde yaşanan sağlık ve eğitim hizmetlerindeki tıkanıklık nedeniyle, bu sistem ile belirli bir yaşın üzerinde veya çocuk sahibi bireylerden yaklaşık % 10 daha fazla vergi alınmaktadır. Bu sistem şimdilik, başka ülkeden gelen göçmenlerden vize ücretine ek olarak talep edilse de bugün bu vergilerin genele yayılması üzerine tartışmalar devam etmektedir (Hürriyet, 2008).

Kentsel fiyatlamanın diğer bir yönü ise, kentsel yoksulluğun yönetilmesidir. Göçün önceden yönetilmesinin yanı sıra göç etmiş bireylerin, kentteki yoksulluğunun kent sakinleri üzerinde bir maliyeti bulunmaktadır. Bu maliyet kentlerde çeşitli sosyoekonomik sorunlara yol açmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetimler bu sorunların çözümü adına kentsel fiyatlama politikalarını, kentsel yoksulluğu düzenlemek için de kullanmalıdır. Şekil 2-22’de Dünya’da Kentsel yoksulluğu düzenlemeye yönelik politika uygulayan ülkeler bulunmaktadır. Dünya’nın neredeyse % 90’ı kentsel yoksulluğu düzenlemeye yönelik politikalar uygulamaktadır.

Kentsel yoksulluk, kentte yaşayan bireylerin üzerinde iki türlü maliyet oluşturmaktadır. Bu maliyetlerden ilki güvenlik, işsizlik vb. nüfusun dengeli dağılımının bozulması sonucu kentlerde yaşanan kaostur. İkincisi ise, devletlerin bu sorunları çözmek için uyguladıkları politikaların maliyetleridir. Kentsel fiyatlama işte bu maliyetlerden oluşmaktadır. Merkezi yönetimlerin kimi bölgelere daha fazla harcama yapması, üniter bir vergi ve kamu hizmeti sistemi uygulanmayan devletlerde, o bölgede yaşayan bireyler üzerinde ek fiyat ve vergiler doğurmaktadır. Bireylerin gelirlerinde doğrudan bir artış veya azalış doğuran bu politikalar bir yandan nüfusun dengeli dağılımını sağlarken, diğer yandan ek maliyetlere sahip bölgelerden göç etme eğilimi azaltmaktadır. Bu politikalar tıpkı ücretlerde olduğu gibi, iç göçün toplam maliyeti üzerinde büyük bir etki yarattığı sürece etkin çalışabilmektedir.



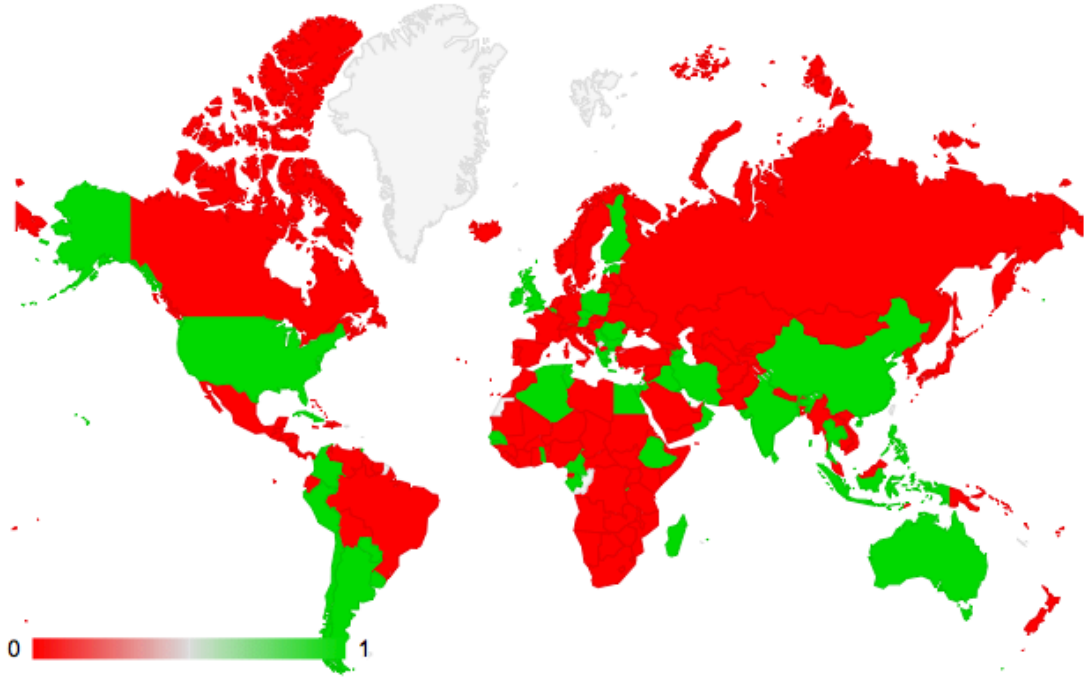
Şekil 2-22: Dünya’da kentsel fakirler için emniyetli arazi ve yeterli konut politikası uygulayan ülkeler

Kaynak (UNDESA, 2016)

Not: (0: Politika uygulanmıyor, 1: Politika uygulanıyor)

Kentsel fiyatlandırma çerçevesinde son inceleyeceğimiz politika iç göç üzerinde dolaylı etkiye sahip çevresel düzenlemelerdir. Son yıllarda, Dünya’nın gündemini sıklıkla meşgul eden küresel ısınma ile kentsel yığılmalarda yaşanan yoğunluğun yol açtığı çevresel bozulmalar devletleri bu konuda politika üretmeye yönlendirmiştir.

Şekil 2-23’de Dünya’da büyükşehir merkezlerinde veya çevrelerindeki endüstriler için daha sıkı çevresel düzenlemeler uygulayan ülkeler bulunmaktadır. Harita görüldüğü üzere Dünya’da bu politikayı tercih eden ülkelerin sayısı bütün ülkelerin % 27’sini geçmemektedir. Endüstrilerin, kentsel yığılmalardan çevre kentlere yönlendirilmesine ilişkin konuları, kırsal kalkınma ile ekonomik ve sosyal yapı yatırımları çerçevesinde tartışmıştık. Kentsel yığılma alanlarında yatırımları bulunan yatırımcılara bir maliyet getiren bu politikalar, doğrudan iç göçü etkilemese de yatırımların başka bölgelere kayması bu bölgelere nüfusun da kayması anlamına gelmektedir. Çevrenin korunması amacıyla yürütülen bu politikaların dolaylı olarak iç göç üzerine de etkisi olmaktadır.



Şekil 2-23: Dünya’da büyükşehir merkezlerinde veya çevrelerindeki endüstriler için daha sıkı çevresel düzenlemeler uygulayan ülkeler

Kaynak (UNDESA, 2016)

Not: (0: Politika uygulanmıyor, 1: Politika uygulanıyor)

2.3. İç Göçü Yönetmek İçin Zora Dayalı Olmayan Yerel Yönetim Politikaları

Yerel yönetimlerin iç göçü yönetmek için uyguladıkları politikaları açıklamadan önce yerel yönetimler kavramını açıklamak faydalı olacaktır. “Yerel yönetimler, ülke sınırları içinde yerleşik, değişik büyüklüklerdeki köy, kasaba, kent gibi yerleşim yerlerinde yaşayan başta insan olmak üzere tüm canlıların ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır” (Varcan, 2013, s. 3). “Ortak ihtiyaçların başında vatandaşların sağlıklı, güvenli, ekonomik bakımdan gelişmiş, altyapı yeterliliğine sahip, yönetim kapasitesi yüksek bir yönetim organizasyonuna sahip olmaları gelmektedir” (Oktay, 2016, s. 50). Yerel yönetim kavramını tanımladıktan sonra iç göç ile ilgili uygulama örneklerini açıklayabilmek için, bu çalışmada yerel yönetim kavramı kapsamına, üniter devletlerdeki merkezi yönetimlerin yerel teşkilatları ve özerk yerel yönetimleri ile federal devletlerdeki federe devletler ve özerk yönetimlerin dahil olduğunu belirtmekte fayda görmekteyiz. Yerel yönetimler literatüründe bu iki kavram görevleri ve işlevleri nedeniyle farklıdır. Buna karşın bu çalışma kapsamında, yerinden yönetim ilkesi gereğince, iç göçü yönetme

politikalarını inceleyeceğimiz için, politika uygulayıcıları her iki yönetim biriminden oluşmaktadır.

Merkezi yönetimler tarafından yürütülen iç göç politikaları yetki verildiği sürece yerel yönetimler tarafından da uygulanabilen politikalardır. Bu nedenle bu bölümde yerel yönetimlerin iç göç için önemini ve Dünya’da hangi ülkelerin ne kadar bu politikaları yerel düzeyde uyguladığını gelişmişlik düzeylerine göre açıklayarak bazı uygulama örneklerine yer verilecektir.

İç göçü yönetme politikalarını uygulayabilmek için yerel yönetimlerin yetkilendirilmesi bu kapsamda en önemli kriterdir. Dünya’da ülkeden ülkeye ve devlet yapısına göre yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları değişmektedir. Bu yetki ve sorumlulukların kapsamını belirlemek için ülkemizde de 1992 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında tanımlanan özerk yerel yönetimler kavramına odaklanmak gerektiğini düşünmekteyiz. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, m.3/1’de özerk yerel yönetim kavramı, “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünün kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır” şeklinde tanımlanmıştır (RG, 3.10.1992 - 21364). Bu tanımdan yola çıkarak, yerel yönetimlerin, sınırları dahilindeki nüfusun mekânsal dağılımına müdahale edebilmesi, yönetebilmesi ve kontrol edebilmesi beklenmektedir.

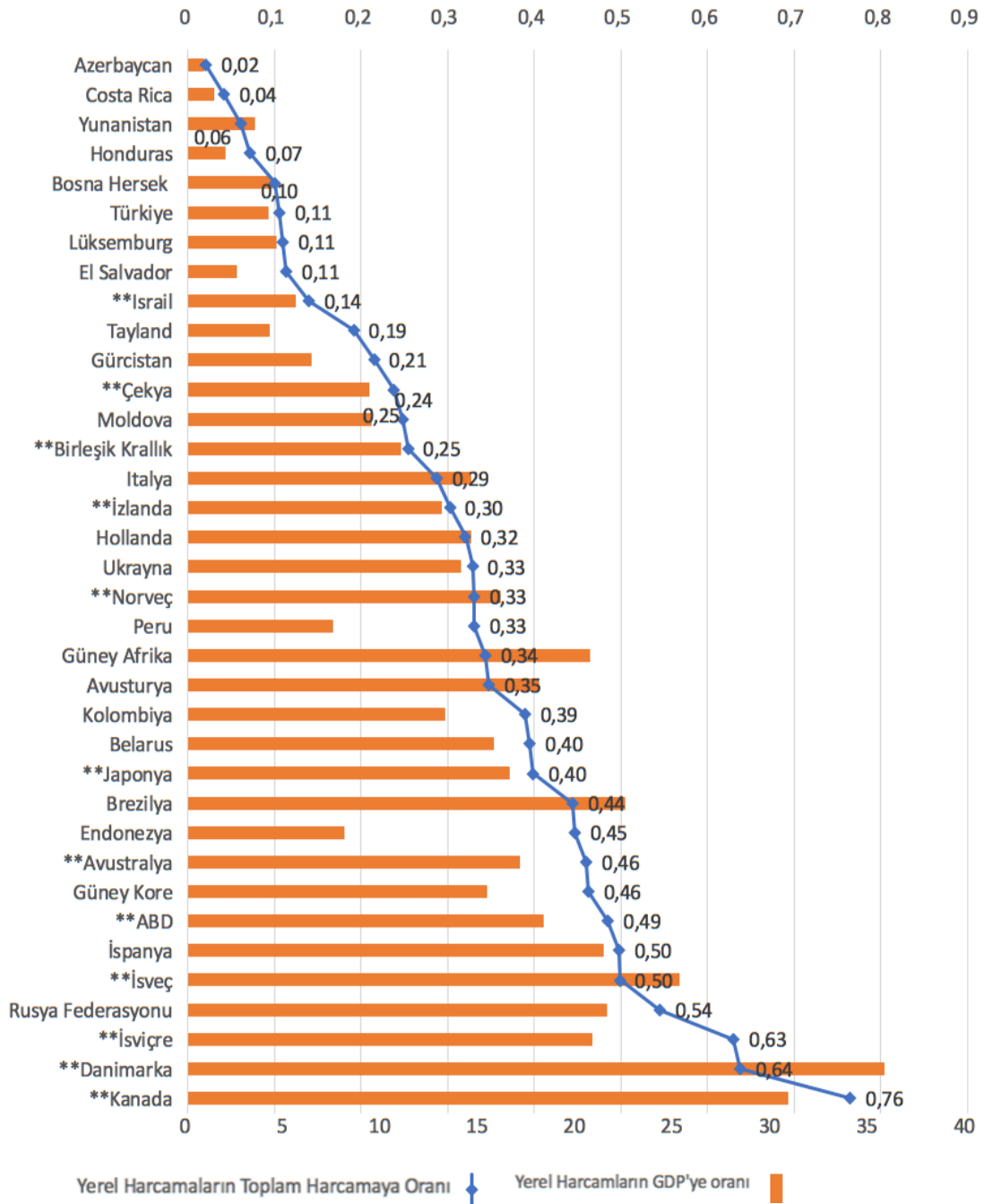
Dünya’da yerel yönetimlerini bu yetkilerle donatmış ülkeler olmakla birlikte, yerel yönetimlerin uygulayacakları politikalarda çeşitli sınırlamalara giden ülkeler de mevcuttur. Merkezi yönetimin zora dayalı olmayan iç göçü yönetme politikalarında sıklıkla vurguladığımız gibi 2000’lere kadar merkezi yönetimler tarafından yürütülen politikaların nüfusun mekânsal dağılımına etkisi beklenen sonuçları vermemiştir. Bunun en temel nedeni olarak politikaların bütüncül bakış açısına sahip olmaması olduğunu belirtmiştik. Başarısızlığın ikinci temel nedeni ise, bu politikaların yerel yönetimlerle koordineli olmayışı ve yerel yönetimlerin nüfusun mekânsal dağılımına yönelik politika yürütme yetkisinin sınırlı tutulmasıdır. Oysaki nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin yürütülecek politikalarda yerinden yönetim büyük öneme sahiptir. Bunun en önemli nedeni her coğrafyada, kır-kent dağılımının, kentleşme hikayelerinin ve kentsel yığılmaların oluşumunun

coğrafyaya özgü süreçler olmasıdır. Bu süreçlerde, coğrafyanın üstün ve zayıf yönlerini bilen, özelliklerine hâkim yerinden yönetim ilkesi kapsamında kurulmuş olan kurumlar tarafından gerçekleştirilmelidir (Pınar A. , 2017, s. 131).

Nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin politikalarda merkezi yönetimin etkisi yok değildir, önemli olan merkezi ve yerel yönetimlerin koordineli bir şekilde politika paylaşımını gerçekleştirebilmesidir. Metropol ve orta ölçekli kent yerel yönetimleri, bu politika paylaşımlarında üzerlerine düşen yükümlülükleri yerine getirebilmek için gerekli maddi ve beşerî imkanlara sahip olabilirler. Buna karşın küçük ölçekli ve göç veren bir nüfusa sahip yerel yönetim her zaman bu imkanlara sahip olmayabilir. Bu imkanlara sahip olmayan yerel yönetimler, benzer örgütler ile iş birliğine giderek, ortak projeler geliştirerek bu zayıflıklarını ortadan kaldırabilirler. Bu çaba da merkezi yönetimler tarafından desteklenmelidir (ECLAC, 2008, s. 231). Bu konu Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da “Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı (m.10)” başlığı altında karara bağlanmıştır.

Yerel düzeyde bu politikaların yürütülmesinde yerel yönetim birliklerinin yanında sorumluluk sahibi olan diğer paydaşları; uluslararası organizasyonlar, özel sektör, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri olarak sayabiliriz. (Kesgin, 2012, s. 173) (Taraktaş, 2009, s. 1031). Hem belediyelerin arasındaki ilişkiler hem de söz konusu aktörler ile belediyeler arasındaki koordinasyon, nüfusun dengeli dağılımını sağlamak için uygulanacak politikalarda kritik önem taşımaktadır.

Bütün bu politikaların etkin bir şekilde yönetiminde merkezi ve yerel yönetimlerin arasındaki yetki devrinin nasıl çözümlendiği sorusu yatmaktadır. Dünya’da gelişmiş ülkelerdeki merkezi yönetimler, yerel yönetimlere daha fazla yetki devrederek hizmetlerin yerinden yürütülmesini tercih etmektedir. Şekil 2-24’de yerel yönetimlerin harcama büyüklükleri bu bilgiyi doğrulamaktadır.



Şekil 2-24: Dünya’da yerel yönetimlerin toplam harcamalar içinde harcama payı ve GDP’ye oranı, 2015 yılı

Kaynak: (IMF, 2016)

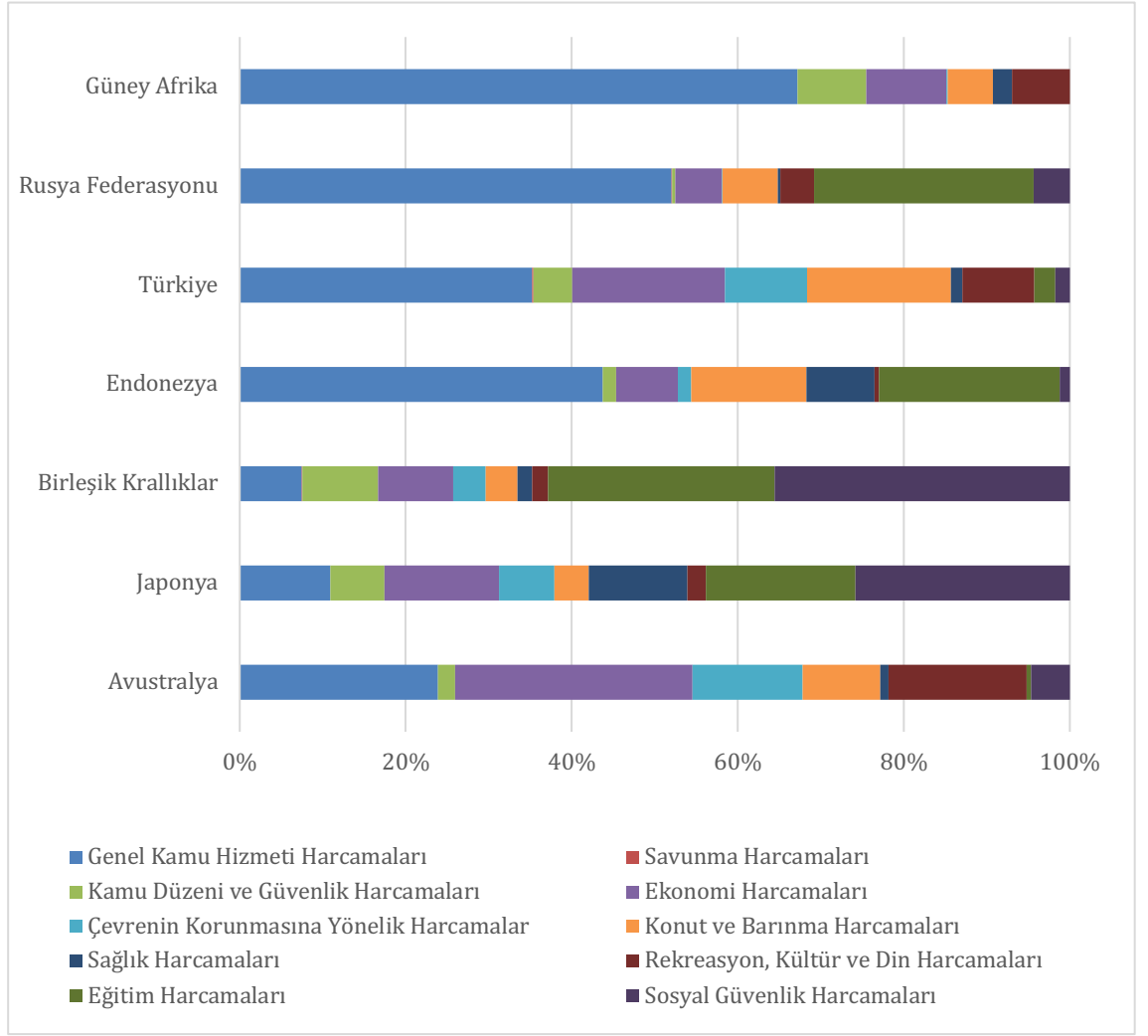
Açıklama: Yıldızlı(**)’lı ülkeler gelişmiş ülkelerdir. Yatay alt eksen, yerel harcamaların GDP’ye oranı, yatay üst eksen ise Yerel Harcamaların toplam kamu harcamalarına oranıdır. Ülke seçimi IMF veri tabanında verisi mevcut olan ülkelerin tamamıdır.

Şekil 2-24’te yerel yönetim harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı yükseldikçe ülkelerin gelişmişlik seviyesi yükselmektedir. Yerel yönetimlerin toplam harcamalar içindeki payının en yüksek olduğu beş ülkenin dördü gelişmiş

ülkedir. Kanada’da 2015 yılı itibariyle, toplam kamu harcamaların % 76’sı yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmekte ve yerel yönetim harcamalarının ülke GSYH’sine oranı % 30,8’dir. Bu oran Azerbaycan, Yunanistan, Bosna Hersek, Türkiye gibi ülkeler ile karşılaştırıldığında çok yüksektir. Örneğin Bosna Hersek’te gerçekleştirilen kamu harcamalarının sadece % 10’u yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin toplam harcama içerisinde aldıkları pay, yetki devrinin en önemli göstergelerinden biridir. Kâğıt üstünde devredilen yetkilerin uygulama kısmında kimi zaman kaynak yetersizliğinden hayata geçmemesi nedeniyle oluşabilecek saptırıcı etkiyi yok etmektedir. Söz konusu veri bize açıkça gelişmiş ülkelerin politika uygulayıcısı olarak yerel otoritelere hukuki olarak yetki devrini gerçekleştirirken, merkezden kaynak aktarımını veya kaynak oluşturma ve kullanma hakkını devrettiğini görmekteyiz.

Yerel yönetimlerin yaptıkları harcamanın kombinasyonu ise Şekil 2-25’de bulunmaktadır. Şekil 2-25’deki ülkeler IMF veri tabanında verisi bulunan G20 ülkeleridir. Birleşik Krallıklar, Japonya ve Avustralya gelişmiş ülke örneği olarak, Endonezya, Türkiye, Rusya Federasyonu ve Güney Afrika ise gelişmekte olan ülke örneği olarak alınmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yaptıkları harcama bileşenlerini incelediğimizde, gelişmekte olan ülkelerin yerel kamu harcamalarında, genel kamu hizmetinin payı % 40’ların üzerinde iken, gelişmiş ülkelerde bu payın daha düşük olduğu gözlemlenmektedir. Gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki en büyük farklardan biri de sosyal güvenlik harcamalarında karşımıza çıkmaktadır. Gelişmiş ülkelerin yetkilendirilmiş yerel yönetimleri, kaynakları hizmetler arasında daha dengeli dağıtırken, gelişmekte olan ülkelere kaynaklar belirli hizmetlerde yoğunlaşmaktadır.

Hem yerel yönetim harcamalarının toplam harcama içindeki payı hem de yerel yönetimlerin harcama bileşenleri, yerel yönetimlere yetki devri açısından gelişmiş ülkelerin kaynaklarının da güçlü oluşu etkisiyle daha bonkör olduğunu gözler önüne sermektedir. Şekil 2-25’de kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılmasına göre incelenen yerel kamu harcamalarının her biri nüfusun dengeli dağılımına yönelik yürütülecek politikaların bir başlığıdır.



Şekil 2-25: Yerel Yönetimlerin Harcama Bileşenleri, 2015 yılı
Kaynak: (IMF, 2016)

Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki devrinin nüfusun dengeli dağılımına yönelik uygulanacak politikalar için kritik yerini vurguladıktan sonra, Dünya’da bu yetki devrini gerçekleştirmiş ve nüfusun dengeli dağılımına yönelik çeşitli politikalar uygulayan yerel yönetimlerde başarılı politika örneklerini sunmakta fayda görmekteyiz.

Şekil 2-24’te de görüldüğü gibi yerel yönetimlerine en geniş yetkiler veren ülkeler İskandinav ülkeleridir. Bu ülkelerde yerel yönetimlere tanınan özerklik kapsamında yerel yönetimler, eğitim, sağlık, konut – barınma hizmetleri, sosyal hizmetler gibi konularda birçok politika yürütmektedir (Yinanç, 2017, s. 29). Birçok ülkede eğitim, sağlık gibi hizmetler tek elden yürütülürken, bu ülkelerde yerel otoriteler tarafından yürütülmektedir. Ülke içerisinde temel altyapı olanaklarının

farklılık göstermemesi ve bir standarda sahip olması nedeniyle, nüfus hizmet farklılıklarına göre yaşam tercihinde bulunabilmektedir.

İskandinav ülkeleri yerel yönetimlere sundukları yetkiler bakımından Dünya’da standart sapma olarak nitelendirilebilir. Bununla birlikte nüfusun mekânsal dağılımını düzenlemeye yönelik, Dünya’da yerel yönetimlerin sundukları hizmetler eğitim, sağlık hizmetleri gibi temel kamu hizmetleri olmasa da, aşevi, evde bakım hizmeti, ucuz gıda hizmeti, yaşlı ve engellilere dönük hizmetler, meslek edindirme kursları hatta sosyal konutların inşası gibi hizmetler genellikle yerel yönetimlerin kontrolündedir. Kimi zaman bu hizmetler göç maliyetine büyük bir katkı sağlaması durumunda, ülke sınırları içinde bireylerin göç kararlarında etkili olabilmektedir.

Belirli bir coğrafyada yaşanan ekonomik, politik veya teknik bir değişim nüfusun mekânsal dağılımını bozucu etki yaratabilir. Bu bozulma nüfus yoğunluğunun hızlı artışı veya azalışı şeklinde iki şekilde meydana gelebilmektedir. Taraktaş (2009, s. 1031-1038) çalışmasında, ABD’de yerel yönetimlerin uyguladığı çeşitli amaçlara yönelik politikaları derlemiştir. Bu politikalar, işsizliği ortadan kaldırmak (South West Michigan First Organizasyonu), uzmanlaşmış alanlarda eğitim sağlamak (Nevada Maden İşlene Eğitimi Programı), finans piyasalarını geliştirerek nüfusun dengeli dağılımını sağlamak (Michigan Sermaye Ulaşım Programı), bölgeye teknoloji transferini sağlamak (San Diego Yüksek Teknoloji Politikaları) ve destekleyici projeler ile turizm bölgelerinde turizme destek vermek olarak örneklendirilebilir. Bu politikaların genel özelliği daha önce de belirttiğimiz paydaşlardan bir ya da birkaçının bu politikalara destek vermesidir. ABD gelişmiş bir ülke olması nedeniyle tıpkı İskandinav ülkeleri gibi küçük ve orta ölçekli kentlerinde de belirli bir standartta yaşam olanağı sağladığını varsaymaktayız. Bu nedenle bu projeler genel olarak yaşam standardını yükseltmekten öte, kentlerde uzmanlaşma sağlayarak dengeli bir nüfus dağılımı ve dengeli bir büyüme sağlamasına yönelik politikalardır.

Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde ise nüfus yoğunluğu azalan bölgelerde nüfusun dengeli dağılımını sağlamaya yönelik uygulanan politikalar, genel olarak altyapı hizmetleri ve yaşam standardının belirli bir düzeyde sağlanmasına yöneliktir. Bangladeş için yapılan bir çalışmada, küçük ve orta

ölçekteki kentlerde altyapı ve iletişimi sağlamak, ulaşımı verimli ve güvenli bir hale geliştirmek, temel sosyal hizmetlerin iyi bir standartta sunulmasını sağlamak için, kilit karar alma makamlarının siyasal olarak merkezden uzaklaştırılması gereğine vurgu yapılmış, yeterli olanaklara sahip olmayan yerel düzeydeki otoritenin bu hizmetleri sunabilmesi için, yerel paydaşlardan faydalanmasının önemine değinilmiştir (Afsar, 2003, s. 10). Altyapının ve yaşam standardının yerinden koordinasyonu nüfus yoğunluğunda düşüş yaşayan bölgelerde, merkezi yönetim politikalarına göre daha etkin sonuçlar doğuracaktır.

Son yıllarda, nüfus yoğunluğunun hızla düşüş gösterdiği bölgelerde, yerel yönetimler kimi zaman doğrudan ödeme politikalarına başvurabilmektedirler. Bu politikalar genellikle küçük ve orta ölçekli bir kentte nüfusun, bir kentte yaşamının gerektirdiği iş bölümünün gerçekleşemeyeceği düzeye düştüğü zaman görülmektedir. 8 Mayıs 2017 tarihinde, “nüfusu 400’ün altına inen İtalya’nın Bormida kasabasının tamamen terk edilmiş bir beldeye dönüşmesini engellemek için Belediye Başkanı Daniele Galliano, ikametgahlarını taşıyacak kişilere ev satın almaları ya da kiralamaları karşılığında 2000 Euro ödeme yapmayı planladığını, bu teşvikin sadece İtalyan vatandaşlarını kapsadığını duyurmuştur” (Pınar Ö. , 2017(a)). Yine İtalya’nın başka bir bölgesinden yer alan Candela Kasabası Belediye Başkanı Nicola Gatta, Candela’ya yerleşecek bekarlara 800 Euro, çiftlere 1200 Euro, 3 kişilik ailelere 1500-1800 Euro, 4-5 kişilik ailelere ise 2000 Euro verileceğini ve bu teşvik politikasının belirli kriterleri olduğunu belirtti” (Pınar Ö. , 2017(b)). İsviçre’nin Fransa ve İtalya’yla komşu Valais kantonuna bağlı Albinen dağ kasabasında yetkililer, dışarıdan gelen ailelere 10 yıl yaşama garantisi karşılığında, 70 bin İsviçre Frankı (yaklaşık 60 bin dolar) ödeme yapılacağını duyurdu.” (Hürriyet, 2017)

Nüfus yoğunluğunun hızla artış gösterdiği kentlerde ise en önemli tartışma konusu yerel yönetimlerin yapısıdır. Metropollerin ve kentsel yığılmaların kimi zaman bir devlet kadar büyük yapıları barındırdığını daha önce vurgulamıştık. Bu nedenle nüfus yoğunluğu sürekli artan bu coğrafyaların tek bir yerel merkezden mi yoksa parçalı veya kademeli bir yapı ile mi yönetilmesi gerektiği literatürde sıkça tartışılan bir konudur. Her kentsel yığılmanın kendine özgü bir hikayesi ve sosyo-ekonomik yapısı olduğu için nüfus yoğunluğu hızla artan bu coğrafyalar, doğru

sistemi kendi iç dinamiklerine göre seçmelidir. Nüfus yoğunluğu hızla artan bu coğrafyaların, yerel yönetim yapılarını incelediğimizde her birinin farklı bir yapıya sahip olduğunu görmekteyiz. Örneğin, New York ve Londra iki kademeli bir yönetim anlayışını benimsemekte, Londra'da alt kademe üst kademeye göre daha fazla yetkili bir konumda iken, New York'da ise bu durum tam tersidir. Buna karşın Prag tek bir yerel yönetim tarafından yönetilmektedir. Bir başka örnek ise, Helsinki'de olduğu gibi, ortaklık anlaşmaları ile farklı yerel idarelerin yönetiminde eş zamanlı söz sahibi olmasıdır (Oktay, 2016, s. 64 - 66). Bu yönetimlerin merkezi yönetim ile ilişkileri de farklı düzeylerde dir. Örneğin Dünya'nın en büyük şehirlerinden bir olan Mumbai, tamamen özerk olarak yönetilmekte iken, İstanbul iki kademeli bir yapı ile yönetilmesine rağmen genel olarak yürütülecek politikalarda merkezi yönetimin yetki ve kaynak bakımından sınırı çizdiği görülmektedir.

Nüfusu hızla artan kentlerde, kent yönetimi kritik bir öneme sahiptir. İster tek kademeli ister çok kademeli ya da tamamen özerk veya merkeze bağlı olsun, yerel ihtiyaçları ve sorunları doğru tespit etmek yerel yönetimleri, merkezi yönetimden ayıran en temel üstünlüktür. Hızlı nüfus artışına yönelik yerel yönetimler iki yönlü bir bakış açısına sahip olmalıdır. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin nüfusun hızla artışından dolayı oluşan ölçek ekonomisinin varlığından memnun olması durumunda, yeni gelen nüfusun yerleşimi ve temel altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik politikalar geliştirerek, nüfus akışının devamlılığını sağlayabilir. Böylece hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin sonucunda bir kaos olmayacak ve ölçek ekonomisi giderek genişleyecektir. İkinci boyut ise, yerel yönetimin hızlı nüfus artışının yarattığı genişlemenin önüne geçme isteğidir. Bu durumda nüfusu çeken faktörleri tespit ederek bu faktörlere ilişkin politikalar yürütülebilir. Bu faktörler yerel yönetimlerinin yetki alanının dışında kalması durumunda ise, yeni gelen sakinlere yönelik ek tedbirler alarak bireylerin göç etme maliyeti arttırılarak ve göç kararından vazgeçmelerine neden olabilir. Bu maliyetlere en yaygın örnek Tiebout'un yerel yönetimler politikalarında farklılaşmaya gidilerek optimum hizmet ve optimum nüfus büyüklüğüne ulaşılmasını hedefleyen teorik yaklaşımından gelmektedir. Tiebout modeli ABD'de farklı eyaletler için sıklıkla uygulanmış ve göçün, ABD eyaletleri genelinde vergi oranlarında önemli bir yakınlaşmaya yol açtığı sonucuna varılmıştır. Bu yakınlaşmanın ise yerel yönetimler

arasındaki rekabet nedeniyle vergi oranlarında bir azalışa değil, nüfusun dengeli dağılımı ile optimum bir seviyede tutulması sağlanmıştır (Armenter & Ortega, 2010, s. 421). Bu açık olarak göstermektedir ki, yerel yönetimler nüfusları belirli bir büyüklüğe ulaştığı zaman göçün maliyetini belirleyerek kendi sınırları içerisindeki optimum nüfus büyüklüğünü belirleyebilmektedirler.

Kentsel yığılmalara olan göç akını genellikle, eğitim, sağlık hizmetlerinden yararlanmak isteyen ve iş arayan bireylerden oluşmaktadır. Bu talep genellikle merkezi yönetimlerin üstlendiği sosyal güvenlik politikalarının, günümüzde yerel yönetimler tarafından da yürütülmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Şekil 2-24'te de gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin sosyal güvenlik harcamalarının diğer harcamalara göre yüksek bir paya sahip olduğunu vurgulamıştık. Özellikle 2000'lerden sonra artan bu hizmet talebi bugün sosyal belediyecilik olarak adlandırılmaktadır. Sosyal belediyecilik kavramı, yerel yönetimleri tanımlarken bahsettiğimiz ortak ihtiyaçlardan bağımsız bir kavram değildir. Sadece kentlerin artan ihtiyacının sosyal politikalara yönelik olması nedeniyle, yerel yönetimlerin sosyal politikalara odaklanmasını hedefleyen bir modeldir. Kentsel yoksulluğa ilişkin olarak merkezi yönetimlerin uyguladığı politikaların yerel yönetimler tarafından uygulanması sosyal belediyecilik modelidir. Bu noktada vurgulanması gereken en temel husus, hızlı nüfusu artışı ve nüfusun dengesiz dağılımı ile körüklenen kentsel yoksulluğun, bugün hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin bir sorunu olmasıdır (Öz & Yıldırım, 2009, s. 453).

Bütün bu yönetim alternatiflerinin yerel yönetimler tarafından uygulanmaması, yani nüfusun denetimsiz ve yeteneksiz yönetimi kentlerde yaşamsal sorunlara yol açabilir (Özbay & Yücel, 2001, s. 32).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE İÇ GÖÇ VE POLİTİKA UYGULAMALARI

1945'den günümüze Türkiye'de toplam nüfusun içinde iç göçün oranı her zaman yüksek bir paya sahip olmuştur (Bell & Charles-Edwards, 2014, s. 8). Göçün hem toplumsal yapıda hem de ekonomik yapıda önemli etkileri olmuş ve göç pozitif veya negatif sonuçlara yol açmıştır. Gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler göçe ilişkin çeşitli politikalar üretmişlerdir. Ancak göçe ilişkin politikalar daima ekonomik hedeflere ilişkin yürütülen politikaların gerisinde kalmıştır. Politika yapıcılar kontrolsüz iç göçün ortaya çıkardığı sorunlara çözüm odaklı politikalar üretmişlerdir. Oysaki iç göç bir toplumda sorun değildir. Sorun kontrolsüz ve yönetilmeyen göçlerin ortaya çıkardığı nüfusun dengesiz mekânsal dağılımından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle politika yapıcılardan beklenen, toplumsal ve ekonomik dönüşümler sonucunda oluşan göçün negatif etkilerini ortadan kaldıran pozitif etkilerini ise topluma mal eden politikalar ortaya koymalarıdır (Kısacık, 2012, s. 94).

Türkiye'de göç öngörülleri sonucunda oluşan politikalara rastlanmamaktadır. Hatta cumhuriyetin belli dönemlerinde kontrolsüz göçlere kimi ekonomik hedefler için göz yumulmuş, bu akınlar ilerleyen dönemlerde hem toplumsal hem de ekonomik sorunlara neden olmuştur. Bu nedenle bugün Türkiye'de göç yönetiminin kısa ve uzun dönemli politikalara ihtiyacı vardır. Kısa dönemli politikalar göçün sonucunda yaşanan uyum sorunları ile ilgilidir. Bu çalışma kapsamında uyum politikalarına değinilmemektedir. Göçe ilişkin uzun dönemli politikalar ise nüfusun mekânsal dağılımına ilişkindir (Tekeli, 2008, s. 189). Bu çalışma kapsamında nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin iç göç hedefleri olan politikalara odaklanılmıştır.

Bu bölümde Türkiye'de uygulanan nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin politikalar üç alt başlıkta incelenecektir. Bu başlıklardan ilki "Türkiye'de iç göçün tarihsel gelişimi"dir. Bu başlıkta Türkiye'de iç göçün dönemleri anlatılmaktadır. Her göç dönemi aslında ülkenin ekonomik ve toplumsal dönüm noktalarını da içermektedir. Bu dönüm noktalarında uygulanan politikalar nüfusun mekânsal dağılımını önemli ölçüde etkilemektedir. İkinci ve üçüncü alt başlıkta ise sırasıyla

merkezi ve yerel yönetimlerin iç göçe yönelik uyguladığı politikalar tarih sırasına göre sunulmaktadır. Alt bölümler incelendiğinde merkezi yönetimin göç ile ilgili daha fazla politikaya sahip olduğu görülmektedir. Dünya uygulamalarında açıklamaya çalıştığımız yerel yönetimlerin göç yönetimine ilişkin yürüttüğü politikalar daha etkindir. Türkiye’de tam tersi bir manzaranın ortaya çıkmasının nedeni merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetki devrinde katı davranmasıdır.

3.1. Türkiye’de İç Göçün Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de iç göç sürecini tarihsel olarak dört döneme ayırabiliriz. Birinci dönem, cumhuriyetin kuruluşu ile başlayan ve 1945-50’li yıllara kadar süren, ülke coğrafyasında nüfusun mekansal dağılımının ilk evresidir. İkinci dönem 1945-50’li yıllardan 1980’li yıllara kadar devam eden ekonomik anlamda ithal ikameci politikaların benimsendiği dönemdir. Üçüncü dönem, 1980’li yıllardan 2008’e kadar olan dönem ve son dönem ise 2008 yılından sonra günümüze kadar olan dönemdir (Özer, 2012, s. 55-56). Bu sınıflamalarda dönemler arasındaki geçiş çok net olaylara bağlanamamaktadır. Bu alt bölümde önce 1923-2016 arası nüfusun yapısı ve göç patikası açıklanarak, ardından göçün dört dönemi alt başlıklar halinde incelenecektir. Son olarak da TÜİK verileri yardımıyla il düzeyinde iç göç istatistiklerine yer verilecektir.

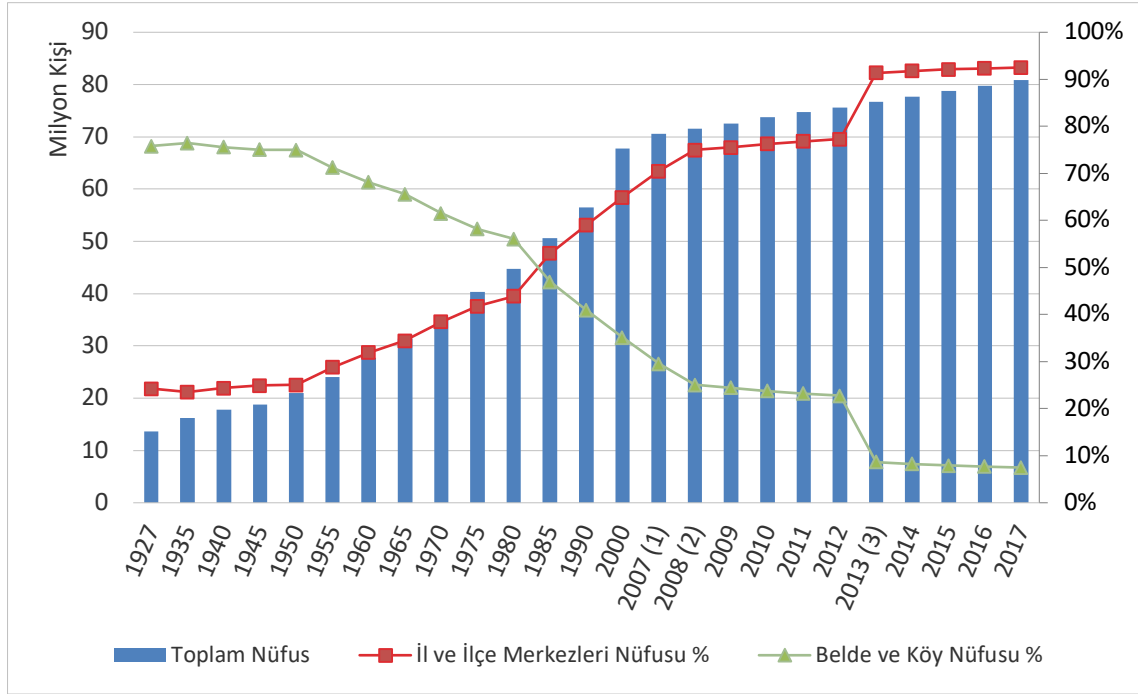
Cumhuriyet öncesi döneme ilişkin kısa bir bilgi vermek gerekirse, ikinci bölümün ilk alt başlığında açıkladığımız gibi Osmanlı Döneminde nüfusun kontrolü Mürur Tezkesi ile başlamış ve muhtarlık kurumunun kurulması ile nüfusun yer değiştirmesine ilişkin sınırlı da olsa bilgi sahibi olunmuştur. Bununla beraber göçün yönü, yapısı ve sonuçları hakkında oldukça sınırlı bilgi bulunmaktadır (Özbay & Yücel, 2001, s. 5-6). Bu dönemde iç göç ile ilgili sınırlı bir bilgiye sahip olmakla birlikte, siyasi nitelikli olmamak kaydıyla, İmparatorluk tarihinde kitlesel ve nüfusun mekansal dağılımını ciddi şekilde değiştirecek büyük bir iç göç dalgasına ilişkin kayıtların bulunmadığı da söylenebilir. Genel bir bakışla İmparatorlukta nüfus, bir büyük merkezin(kentin) etrafında, ikincil büyüklükteki merkezler ve bunlara bağlı daha küçük kademelenmiş yerleşim birimlerine dağılmaktadır (Kıray M. , 1982, s. 428). Aslında İmparatorluk coğrafyasının büyüklüğü ve altyapı imkanlarının sınırlı olması bu yaşam alanlarından başka yerlere göçü kısıtlasa da bu yapı iç göçlerin oluşmamasına neden olmaktadır. Bu dağılım nüfusun aynı mıntıka

içerisinde ihtiyaçlarını karşılayabilmesine olanak sağlamaktadır. Bugün tartışmalara baktığımızda nüfusun mekansal dağılımının dengesiz olduğu coğrafyalar için önerilen dağılım, Osmanlı İmparatorluğunda gördüğümüz dağılımdan pek de farklı değildir. Bu nedenle kabaca kitlesel iç göçlerin oluşmadığı söylenebilir.

Cumhuriyetin kuruluşundan 2008 yılına kadar Türkiye’de beş yılda bir gerçekleştirilen nüfus sayımları ile nüfusun mekansal dağılımı tespit edilmiştir. 2008 yılı itibariyle adrese dayalı nüfus kayıt sistemine geçilmesi ile bu dağılım yıllık olarak takip edilebilmektedir. Şekil 3-1’de 1927 – 2016 yılları arasında nüfusun il-ilçe ve belde köy dağılımı bulunmaktadır. 1927-1945 yılları arasında nüfusun il-ilçe ve belde-köy arasındaki dağılımı durağan bir seyir izlemekte ve nüfusun yaklaşık % 70’i kırdan yaşamaktadır. Kırdan yaşam oranı 1945 yılından 1980 yılına kadar hızla azalmıştır. Bu dönem kırdan kente göçün başladığı, en üst seviyeye ulaştığı ve sonra yavaşladığı, ikinci dönemi oluşturmaktadır (Akşit, 1998, s. 25). “Bu dönemin başlangıç noktası olan 1945 ile 1950 yılları arasında köyden kente yapılan net iç göç 214.000 kişidir, bu da nüfusun % 1’ini oluşturmaktadır. Fakat bundan sonraki beş yıllık dönemde, 1950 ile 1955 yılları arasında, bu rakam 904.000’e, nüfusun % 3’üne çıkmıştır” (Özdemir H. , 2012, s. 4).

1985 yılına gelindiğinde Türkiye’de kır-kent dağılımı eşitlenmekte, 2010 yılına kadar Türkiye’de toplam nüfus içinde belde-köy nüfusunun oranı sürekli bir düşüş göstermektedir. Buna rağmen 1985 yılı öncesine göre 1985 yılından sonra kırdan kente göç olgusu yavaşlamış kentten kente göç süreci önemli bir artış göstermiştir. TÜİK verilerine göre 1975-2000 yılları arasında göç eden nüfusun yaklaşık % 50’si kentten kente göç etmektedir (TÜİK, 2018b). Bunun temel nedeni Dünya’daki örneklerinde olduğu gibi bir ülkede kentleşme süreci başladıktan sonra göçün kent-kent göçüne dönüşmesidir (Tekeli, Göç ve Ötesi, 2008, s. 43-44). Kentleşmenin yanında, 1970’lerin ikinci yarısından sonra küçük ve orta ölçekteki kentlerden büyük kentlere aile göçü de başlamıştır (İlkkaracan ve İlkkaracan, 1999, aktaran, (Özdemir H. , 2012)). Kentten kente göç dendiğinde ilk akla gelen bir ilden başka bir ile göçtür. Oysaki TÜİK göç istatistiklerinde kentten kente göçün kapsamına, il merkezinden ilçe merkezine, ilçe merkezinden il merkezine, ilçe merkezinden ilçe merkezine ve il merkezinden il merkezine göç girmektedir. Bu

tanımlama kent ve kıyı, gelişmiş ve az gelişmiş altyapıya sahip iki farklı yerleşim alanı olarak ayırmamızı kolaylaştırmaktadır. Göçün değişen bu yönü Türkiye’de iç göçlerin üçüncü dönemini oluşturmaktadır.



Şekil 3-1. 1927 - 2016 yılları arası Türkiye’de nüfusun genel dağılımı

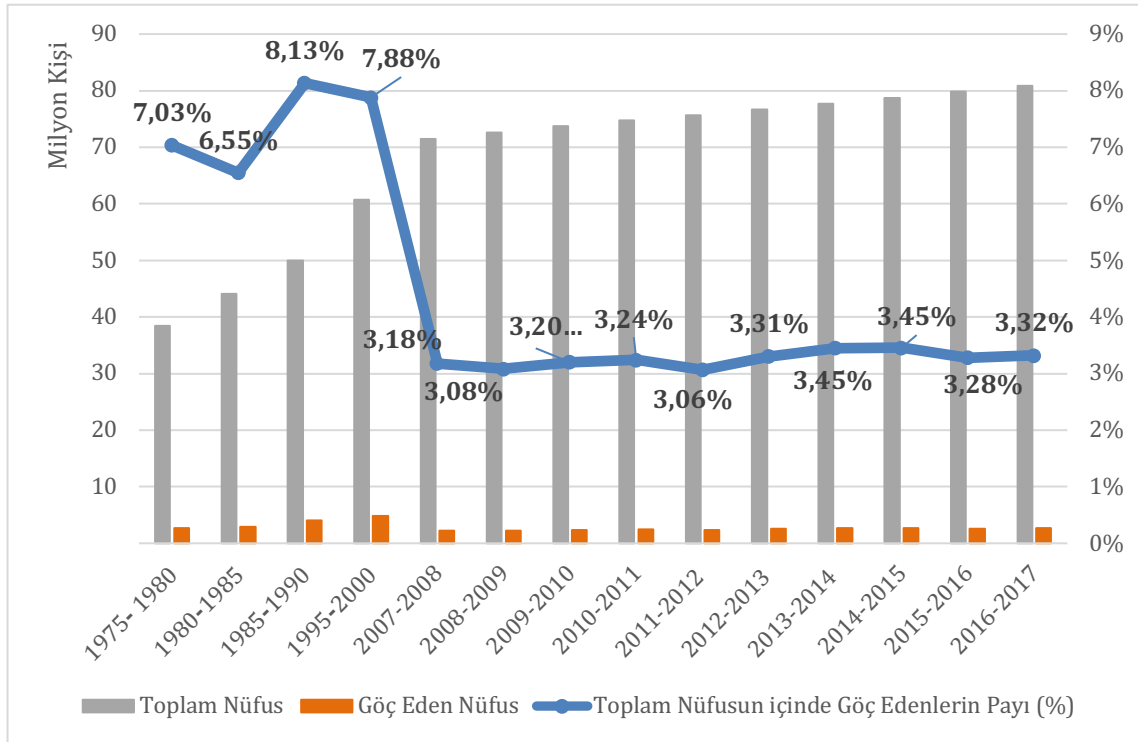
Kaynak: (TÜİK, 2018b)

Not: (1)2007 sonrası, il, ilçe, belediye ve köylere göre nüfuslar belirlenirken; Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü (NVİGM) tarafından, ilgili mevzuat ve idari kayıtlar uyarınca Ulusal Adres Veri Tabanı (UAVT)’nda yerleşim yerlerine yönelik olarak yapılan idari bağlılık ve tüzel kişilik değişiklikleri dikkate alınmıştır.(2)Bir önceki yıla göre "il ve ilçe merkezleri" ile "belde ve köyler" nüfuslarındaki büyük farklılıkların ana nedeni, 5747 sayılı Yasa uyarınca yapılan idari bölünüş değişiklikleridir. (3) Bir önceki yıla göre "il ve ilçe merkezleri" ile "belde ve köyler" nüfuslarındaki büyük farklılıkların ana nedeni, 6360 sayılı Yasa uyarınca yapılan idari bölünüş değişiklikleridir.

Son olarak 2008 sonrası Türkiye’de adrese dayalı nüfus kayıt sistemine geçilmesi ile kır-kent dağılımı ve nüfusun mekânsal dağılımı daha sağlıklı bir şekilde takip edilebilmektedir. Şekil 3-1’de 2008 – 2017 yılları arasında kır-kent dağılımının durağan bir seyir izlemesinin ilk nedeni Türkiye’de bu dönemde göçün kent-kent yönünde seyretmesi, ikinci nedeni ise, nüfus istatistiklerinin adrese dayalı kayıt sistemi ile daha sağlıklı bir şekilde tutuluyor olmasıdır. Üçüncü ve en önemli nedeni ise gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda gözlemlendiği gibi belli bir ekonomik büyüklüğe erişen ve merkez kentleri oluşan toplumlarda mekik göçünün hayatın bir parçası haline gelmesidir. Mekik göçü, en az iki mekan arasında sürekli bir yer

değiştirme faaliyetidir. Şekilde 2012-2013 arasında yaşanan kırılmanın nedeni ise, 2012 yılında İstanbul ve Kocaeli dışındaki diğer büyükşehirlerde de büyük il belediye sınırlarının il mülki sınırları olarak değiştirilmesi ile belde – köy olan yerleşim birimleri ilçe-mahalleye dönüşmüş, yerleşim birimleri arasında bir aktarım yaşanmıştır. Bu durum sadece kır nüfusunu kente aktarmamış, konu ile ilgili çevrelerde “kır” tanımının tartışılmasına da neden olmuştur.

Şekil 3-2’de 1975-2017 yılları arasında Türkiye’de göç eden nüfusun toplam nüfus içerisinde payı bulunmaktadır. İstatistiklerin 1975 yılından başlamasının nedeni nüfus sayımı soru kağıdına “bir önceki sayımdaki daimi ikametgah sorusu” eklenmesi ile göçün bu tarihten sonra takip edilebilmesidir (Özbay, 2017, s. 226). 1975 – 2008 yılları arasında göç eden nüfusun toplam nüfus içindeki payı beş yıllık aralıklarla dalgalı bir seyir izlemektedir. Nüfus sayımlarındaki soru formunda göç ile ilgili ayrıntılı bir soru seti olmaması, nedeniyle bu dalgalanmanın olağan olduğu söylenebilir.



Şekil 3-2. 1975 - 2016 yılları arası Türkiye’de göç eden nüfus

Kaynak: (TÜİK, 2018b)

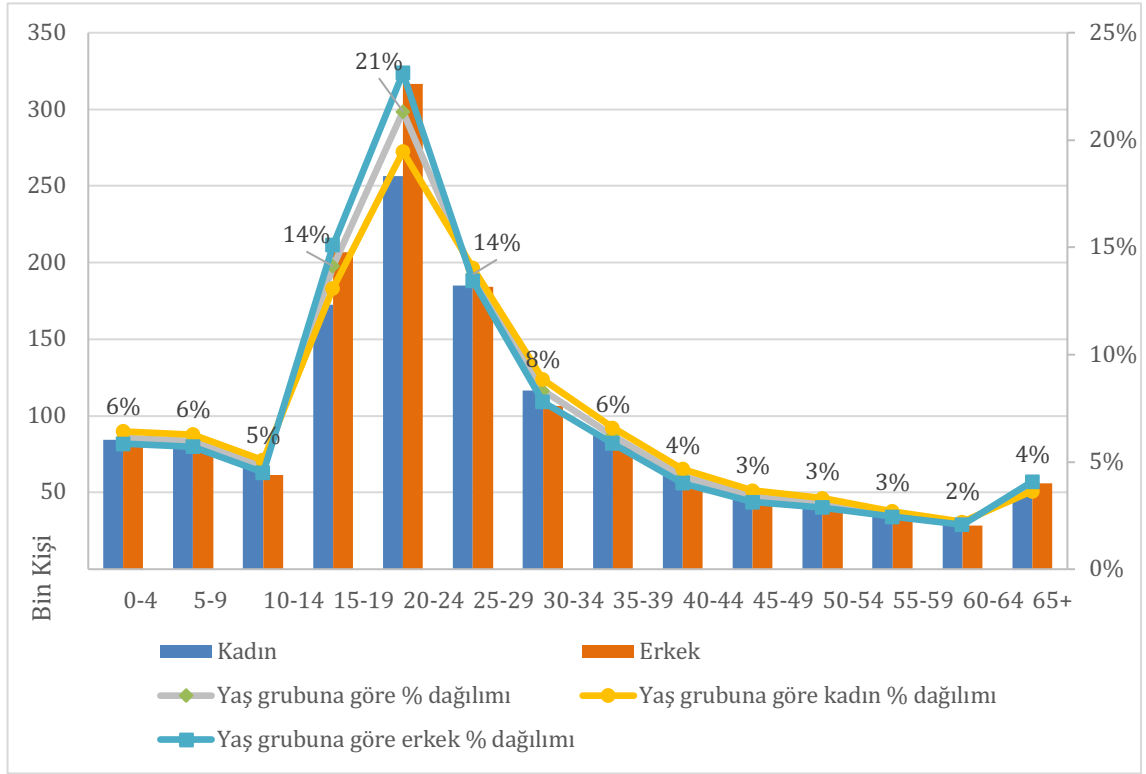
2008 sonrası Türkiye’de göç eden nüfus istikrarlı bir şekilde % 3 - % 3,5 arasındadır. Bu gösterge, Türkiye’de son 10 yılda yaklaşık 2,25 milyonluk bir

nüfusun her yıl yer değiştirmesi anlamına gelmektedir. Dünyadaki diğer ülkeler ile karşılaştırdığımızda Türkiye'nin nüfusuna oranla iç göç oranı oldukça yüksektir (Bell & Charles-Edwards, 2014, s. 8). Bu nüfus Makedonya (2,08 milyon) ve Slovenya (2,06milyon) gibi orta büyüklükte bir Avrupa ülkesinin nüfusundan daha fazladır. 2016 yılı itibariyle Makedonya'nın GSYH'si 10,9 milyar \$, bir Avrupa Birliği ülkesi olan Slovenya'nın ise 43,9 milyar \$'dır (Dünya Bankası, 2018). Bu demek oluyor ki Türkiye'de her yıl ortalama 25 milyar \$ hasıla üretme kapasitesine sahip nüfus yer değiştirmektedir. Nüfusun yer değiştirmesi yani göç etmesi birinci ve ikinci bölümde açıkladığımız gibi her zaman kötü sonuçlar doğurmaz. Türkiye için önemli olan bu büyüklükte bir nüfusun göç ederken yönlendirilmesidir.

Türkiye için göçün maliyetine ilişkin araştırma TÜRKONFED (Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu) tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu araştırmaya göre Türkiye'de bir kişinin kamuya göç etme maliyeti 200 bin TL, Doğu ve Güneydoğu bölgelerinden batıya göçün toplam maliyeti ise yaklaşık 70 milyar TL olarak hesaplanmıştır (TÜRKONFED, 2018). Tayland için 2016 yılında gerçekleştirilen bir çalışmada potansiyel göçün kamuya kişi başı maliyeti, en iyi ihtimalle yıllık ortalama kazancın 0.3 ile 1.1'i oranında, en kötü ihtimalle ise 2,5 oranında olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Shenoy, 2016, s. 29). Bangladeş için yapılan başka bir çalışmada da benzer sonuçlara ulaşılarak düşük gelir seviyesindeki insanların göç maliyetinin, ekonomik kazanımlar ile eşleşmediği sonucuna ulaşılmıştır (Hossain, Khan, & Seeley, 2003, s. 22). Özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde fayda maliyet ilişkisinin mesafeye, sosyal sermayeye, moral faktörler ve varış yerindeki iş fırsatları ile ilgilidir (Afsar, 2003, s. 4). Özel ve sosyal maliyetler ile fayda arasındaki ilişki, piyasa yapısına, genel olarak kaynak hareketliliğine ve devlet ve yerel yönetimlerin politikalarına bağlıdır (Sjaastad, 1962, s. 93).

Şekil 3-3'de Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi İstatistikleri kapsamında 2017 yılında Türkiye'de göç edenlerin yaş ve cinsiyet dağılımı bulunmaktadır. Türkiye'de 2017 yılında toplam göç eden kadın ve erkek nüfusu benzer seviyelerdedir. Bunun en önemli nedeni Türkiye'de yoğunlukla aile göçünün gözlemlenmesidir (TÜİK, 2013) (Gökhan, 2008). Dünya'da olduğu gibi Türkiye'de de 15-30 yaş arası daha fazla göç etmektedir. Bunun nedeni bu grubun çalışma ve eğitim çağına gelerek göç faaliyetine katılmasıdır (Özdemir & Dökmeci, 2017, s. 120). 65 yaş üstünde göç eden

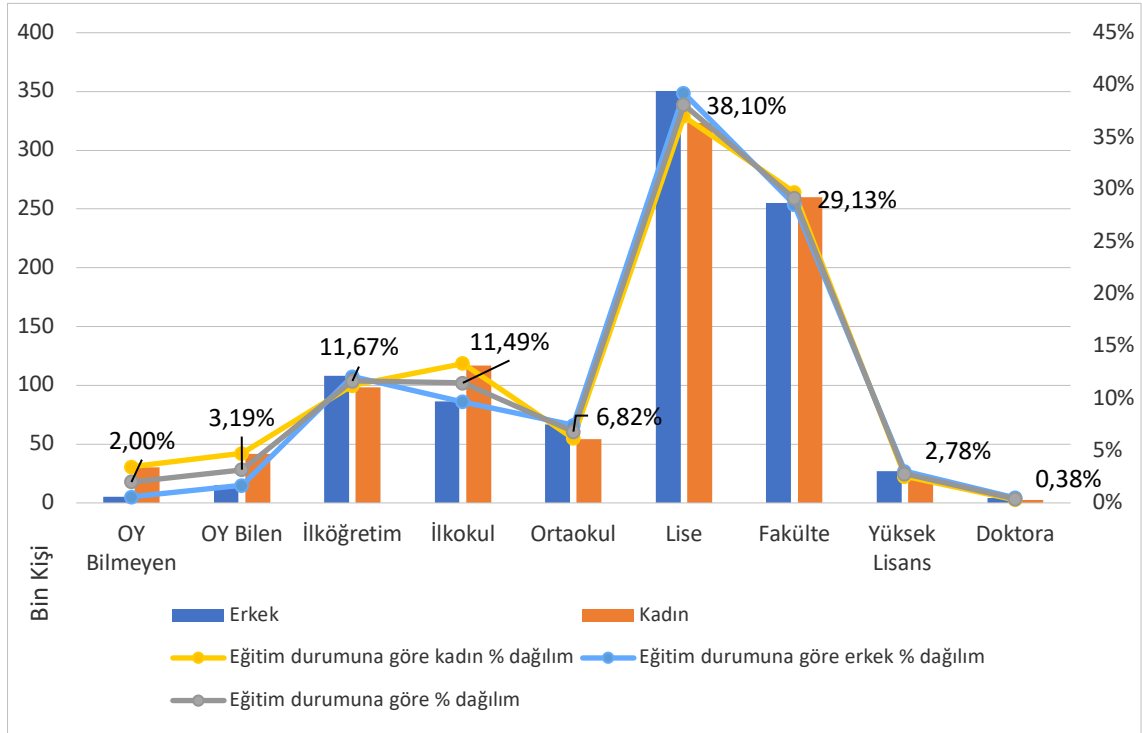
nüfusun benzer yaşlara göre artışı ise Türkiye’deki emeklilik yaşı ile doğrudan orantılıdır.



Şekil 3-3. 2017 yılı göç eden nüfusun yaş dağılımı
Kaynak: (TÜİK, 2018b)

Şekil 3-4'te ise 2017 yılında göç eden nüfusun eğitim durumu bulunmaktadır. Türkiye’de 2017 yılında en çok göç eden kesim lise ve dengi okullardan mezun olanlardır. Bunun ilk nedeni üniversite eğitimi için il değiştirmek durumunda olan öğrencilerin göç etmeleridir. İkinci nedeni ise özellikle küçük kent yerleşmelerinde liseyi bitiren bireylerin iş fırsatlarını değerlendirmek için büyük kentlere göç etmesidir. Daha önce de belirttiğimiz gibi Türkiye’de küçük ve büyük kentlerin arasında olanaklar açısından büyük farklılıklar olması böyle sonuçlara neden olabilmektedir. Son olarak grafikte bir diğer dikkat çekici nokta eğitim seviyesi yükseldikçe göç eden sayısının ciddi şekilde azaldığıdır. Rampel’in (1981, s. 169) Kenya için gerçekleştirdiği çalışmada eğitim imkanları ve süreci ile göç arasında önemli bir ilişki bulunmuştur. Özellikle kırdan kente göçün zamanlaması ve kentte yerleşik hale gelme kararı eğitim imkanları ile doğrudan ilgilidir. Türkiye’de de yüksek öğrenim için göç eden bireylerin bulundukları yerde ikamet etmeye devam

ettikleri ve başka bir yaşama alanına çok küçük bir yüzdenin hareket ettiği görülmektedir.



Şekil 3-4. 2017 yılı göç eden nüfusun eğitim dağılımı

Kaynak: (TÜİK, 2018b)

Not: OY Bilmeyen: Okuma yazma bilmeyen, OY Bilen: Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen, Ortaokul: Ortaokul veya dengi meslek ortaokulu, Lise: Lise ve dengi meslek okulu, Fakülte: Yüksekokul ve Fakülte, Yüksek Lisans: Yüksek Lisans (5 veya 6 yıllık fakülteler dahil).

3.1.1. 1923-1945 yılları arası birinci dönem – nüfusun yerleşmesi

1923'te Türkiye Cumhuriyeti'nin sınırlarının çizilmesi ile nüfusun mekansal dağılım süreci başlamıştır. Göçün en önemli belirleyicilerinden eğitim ve ulaşım imkanları bu dönemin Türkiye coğrafyasında oldukça sınırlı olması nedeniyle zaten iç göç beklenen bir olgu değildir. Bunun yanı sıra “köylü milletin efendisi” bakış açısı ile hükümetlerin kırdaki kalkınmayı benimsemesi ülkemizin o dönemdeki içinde bulunduğu koşulların da bir sonucudur. Tarımsal üretimin canlandırılması için kırdaki nüfusun önemli bir emek girdisi oluşturması da devletin kentlere göçün önüne geçmek için kimi politikalar yürütmesine neden olmuştur (Özbay, 2017, s. 218). Bu dönemde çok sınırlı olmakla birlikte kente okumaya gelen genç erkek nüfusun iç göçü oluşturduğunu söyleyebiliriz (Özbay & Yücel, 2001, s. 8). Yine de kentlerde bile eğitim, ulaşım gibi teknik ve beşeri altyapının çok sınırlı olması nedeniyle bugün olduğu gibi eğitim talebiyle göç eden nüfusun o günlerde kayda

değer bir büyüklüğe eriştiği söylenemez. Bu nedenle Türkiye Cumhuriyeti tarihinde iç göçler ile ilgili kayda değer evre 1945’li yıllardan itibaren başlamıştır.

3.1.2. 1945-1980 yılları arası ikinci dönem – kırdan kente göç

1945’de İkinci Dünya Savaşı’nın bitmesi, 1948’de Marshall Planı ve 1950’de Demokrat Parti’nin iktidara gelmesi Türkiye’de iç göç olgusu için önemli dönüm noktalarıdır. Her iki dönüm noktasını da başlangıç olarak belirlemek mümkünse de daha geniş kapsamda ele almak açısından dönemin başlangıcı olarak 1945 yılı tercih edilmiştir. İkinci Dünya Savaşının sosyo-ekonomik etkileri 1980’lere kadar Türkiye’de nüfusun mekansal dağılımında etkili olmuştur. 1950’de Demokrat Parti iktidarı ile başlayan dönüşüm de en az İkinci Dünya Savaşı kadar nüfus üzerinde etkilidir.

İkinci Dünya savaşının getirdiği yoksulluk, kırdan yaşam şartlarını ağırlaştırmış ve insanların kırdan kopmalarının ilk adımını oluşturmuştur. 1950’de değişen ekonomi politikaları ise kırdan kopuşu hızlandırmış hatta teşvik etmiştir. Bu dönemde kırdan kente göçü teşvik eden değişkenler nüfus artışı, tarımda makineleşme, kırsal işsizlik ve eğitim olarak sayılabilir (İçduygu & Ünalın, 1998, s. 43-44). Kırdan kente göçün bu dönemde hızlanmasının diğer bir nedeni ise kırdan yaşanan dönüşümün yanında ikinci bölümde Harris-Todaro Modeli ile açıkladığımız kentin çekiciliğidir (Doğan, 2010, s. 24). Bu dönem ile ilgili iç göç tartışmalarının yapıldığı aşağı yukarı her kaynakta tarımda makineleşme ve emek fazlalığının oluşmasının kırdan kente göçün temel nedeni olduğuna ilişkin bir çıkarım bulunmaktadır. Tarımda makineleşme tabii ki kırdan kente göçün en önemli nedenlerinden biri olabilir, fakat tarımda makineleşme gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde de yaşanan bir modernizasyon sürecidir. Bu noktada önemli olan Türkiye’de yaşanan sürecin diğerlerinden farkının ne olduğunu ve kırdan kopuşun 1980’lere gelindiğinde Türkiye’de ortaya çıkardığı gecekondulaşma olarak adlandırılan nüfusun mekansal dağılımındaki dengesizlikleri nasıl oluşturduğunu belirlemektir.

Birinci bölümde iç göçlere ilişkin teorik tartışmalarda Ravenstein’in nüfusun mekanda kademeli olarak göç ettiğini ortaya koyan teorisi açıklanmıştı. Bu teori Dünya’nın birçok coğrafyasında test edilerek doğrulanmıştır. Buna karşın 1970’te

Erol Tmertekin⁹, 1997’de ise Aye Gedik¹⁰ Türkiye için bu teorinin geçerli olmadığını ortaya çıkarmıştır (zbay, 2017, s. 220). Tarımda modernizasyon sürecinin sonucunda Türkiye’de nüfusun mekansal dağılımındaki dengesizliğin ortaya çıkmasının ilk nedenlerinden biri bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Beklenen modernizasyon ile birlikte kırsal nüfusunun önce belli bir ekonomik büyüklüğe ulamı ilçelere ardından ikincil büyüklükteki kentlere ve en son büyük illere g etmeleridir. Bu süreç kırdan göç eden nüfusun mekanın farklı kademelerinde hayatlarını idame ettirebilmelerini ve bir noktaya yığılmamalarını sağlayacaktır. Oysaki bu süreç Türkiye’de “İstanbul’un taı toprağı altındır” ve “Her mahallede bir milyoner” gr ile killenmi ve doğrudan bir noktaya yığılmanın oluşmasına neden olmuştur. Dönemin hükümetleri de ithal ikameci sanayileşme politikası gereği olarak kentlemeye, nüfusun kentlere göç etmesine göz yummu hatta olumlu karılamılardır (zbay, 2017, s. 223). Teori bölümünde açıkladığımız gibi Harris-Todaro kırdan kente göçün en önemli belirleyicilerinden biri olarak kırsal yoksulluğunun kent yoksulluğuna tercih edildiğini vurgulamakta ve kentteki yüksek gelir beklentisinin düşük olasılıklı bile olsa kırdan kente göçü tetiklediğini savunmaktadır. İte İstanbul’un taı toprağı altındır bakış açısı g edenlerin gelir beklentilerinin yüksekliği ile killenmektedir (zbay, 2017, s. 221). Türkiye’de de kentleşmenin başlangıcı, kent yoksulluğunu kırsal yoksulluğuna tercih edenlerin göçüyle geçen bir süreçtir. (DPT, 2007, s. 9)

Bu noktada kırdan kente göçü, geismekte olan ve az geimi ülkeler için uzun dönemli analiz etmek gerekir. Kırdan kente gelen emek kent yoksulluğunu sadece yüksek gelir beklentisi ve gelecek nesillerin eğitimi nedeniyle değil gelecek nesiller için yüksek gelir beklentisi nedeniyle de tercih etmektedir. 1950’lerde kırdan kente göç eden birey kendi yoksulluğunu, çocuklarının eğitim alması veya meslek edinebilmesi için görmezden gelmekte hatta tercih etmektedir. Bunun

9 Tümertekin, Erol. 1970. Gradual Internal Migration in Turkey: A Test of Ravenstein's Hypothesis. Review of the Geographic Institute of the University of Istanbul. International Edition, No. 13: 157- 179.

10 Gedik, A. (1997). Internal migration in Turkey, 1965–1985: Test of conflicting findings in the literature. Review of Urban & Regional Development Studies, 9(2), 170-179.

nedeni az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kırsal ile kent arasında altyapı açısından önemli farklılıkların bulunmasıdır.

1950'lerde başlayan kırsaldan kente göç dalgasını sadece nüfusun yer değiştirmesi olarak açıklamak yetersiz olacaktır. Çünkü bu dönem nüfusun sınıfsal yapısında da önemli değişimlere neden olmuştur. Bu toplumsal dönüşüm ise 1980'lerden sonra üçüncü dönem iç göç hareketlerinin temelini oluşturmuştur.

Türkiye'de 1950'li yıllarda bölüşüm ilişkilerini etkileyen en önemli hususlardan biri iç göçtür. İç göç hem tarımsal istihdamda hem de sanayi sektörü istihdamında önemli değişimlere neden olmuştur. Tekeli (2008, s. 78), bu süreci kırsaldaki toplumsal sınıfların dönüşümü üzerinden açıklamaktadır. 1945 öncesi dönemde kırsalda tarımsal üretici, ortakçı, yarı feodal üretici veya tefeci tüccar olarak yaşamlarını idame ettiren sınıflar 1980'lere gelindiğinde büyük bir dönüşüm yaşamıştır. Ulusal pazara yönelik üretime geçiş ile 1950'lerden sonra kırsaldaki küçük toprak sahipleri büyük yatırım gereken durumlarla karşı karşıya kalmış ve genellikle büyük borçlar altına girerek topraklarını yitirip kırsaldan kente göç dalgasının bir parçası olmuşlardır. Kırsaldan kente göçemeyen üreticiler ise hayatlarına tarım işçisi olarak devam etmek durumunda kalmışlardır. Bu dönemde kırsaldan kente göçü tetikleyen bir diğer unsur ise karayolu başta olmak üzere 1950'lere gelindiğine ulaşım altyapısındaki gelişmelerdir. İç göç teorilerinde de sıklıkla rastlandığı gibi iki nokta arasındaki ulaşım imkanlarının gelişmesi iç göçü tetikleyici bir unsurdur.

Türkiye'de ulaşım imkanlarının gelişmesinin, iç göçe nüfusun mekansal dağılımına ve toplumsal dönüşüme etkisi sadece göçü hızlandırması değildir. Asıl önemli etkisi, kırsalda yerel pazar için üretim yapan kırsal nüfusun ürününü ülke pazarına ulaştırması için önemli bir aracı olmasıdır (Tekeli, Göç ve Ötesi, 2008, s. 75-77). İşte bu pazar genişlemesi kırsalda sermaye birikimi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu sermaye ihtiyacının karşılanamaması kırsal nüfusun köylülükten, topraktan hızla kopması sonucu kente göçün temel nedenini oluşturmuştur. Bu dönüşüm sadece Türkiye'de yaşanmamıştır. Tarımda modernizasyon gelişmiş ülkelerin de içinden geçtiği bir süreçtir fakat bu ülkelerde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre farklı sonuçlara neden olmamıştır. Bunun en önemli nedeni tarımda modernizasyon ile oluşan işsizliğin tarıma dayalı küçük sanayi işletmeleri ile kırsal

düzeyinde çözülmesidir. İkinci nedeni ise, tarımsal üretimde kooperatifçilik, birlik vb. gibi organizasyonlar ile ortak ve kitlesel üretime ilişkin düzenlemeler hayata geçirilmiş, böylece hem sermaye ihtiyacı karşılanmış hem de yeni örgütlenmelerle kırsal üretimde verimlilik arttırılarak ulusal pazara üretim sorunu çözülmüştür (Tekeli, Göç ve Ötesi, 2008, s. 78).

3.1.3. 1980-2008 yılları arası üçüncü dönem – kentleşme

1980 yılı Türkiye için bir dönüm noktası olmuştur. 24 Ocak kararları ve askeri darbe nüfusun mekânsal dağılımı üzerinde de etkilere neden olmuştur. Ekonomide dışa açılma ve serbestleşme politikaları bir önceki dönemde yoğun göç alan kentlerde birçok rant alanı oluşturmuştur. Daha makro bir bakış açısıyla küreselleşmenin kentleşmeye etkileri Türkiye’de de bu yıldan itibaren ortaya çıkmaya başlamıştır (Özer, 2012, s. 55-56). Örneğin Türkiye’nin ilk alışveriş merkezi Galleira İstanbul’da 1988 yılında açılmıştır (Haberturk, 2015). Bu rant alanları, önemli nüfus çekim merkezlerinin oluşmasına büyük illerin hem kendi etraflarında oluşan banliyölerden hem de daha küçük kentlerden nüfusu çekmesine neden olmuştur. 1980 sonrası gelişen iletişim ve ulaşım altyapısı bu durumu perçinlemiştir (İçduygu & Ünal, 1998, s. 43-44). Akademik literatürde kentleşme ve gecekondulaşma dönemi olarak geçen bu dönem birçok disiplinde spesifik bir çalışma alanı olmuştur.

Türkiye’de bu dönemde iç göçler kentlerin yapısını tamamıyla değiştirmiş, serbestleşen ekonominin etkisiyle Türkiye’de hızlı bir kentleşme sürecine girilmiştir. 1980 sonrası açık ekonomi diğer bütün ülkelerde olduğu gibi hızlı bir sanayileşme sürecini beraberinde getirmiştir. Sanayileşme sürecinin bir kardeşi de kentleşmedir. Bu süreçler aynı hızla ve birbirini destekleyerek sürdürüldüklerinde planlı bir büyüme ve ekonomide etkinlik oluşturur. Türkiye’yi diğer ülkelerden bu noktada ayıran en önemli unsur ise kentleşmenin sanayileşmeden hızlı yaşanmasıdır. Günümüz gelişmiş ülkeleri ile karşılaştırdığımızda iki kat hızlı bir kentleşmeden söz edilebilir (Tekeli, 2008, s. 49). Hatta bu dönemde kentleşme sanayileşme için gerekli ortamın yaratılmasında bir araç olarak kullanılmıştır (DPT, 1977, s. 14). Buna karşın bu süreçte Türkiye’yi gelişmiş ülkeler ile karşılaştırmanın ne kadar doğru olacağı başka bir tartışma konusudur. Zira İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra kentleşme sürecine giren günümüz gelişmiş ülkeleri, bugünkü gelişmekte

olan ve az gelişmiş ülkelerden çok daha hızlı sanayileşme imkanı ve hatta zenginleşme imkan bulmuşlardır (Tekeli, 1998, s. 16-17).

1950'lerde tarımda makineleşme ile şehirlere göçen nüfus, 1980'lerden sonra sanayinin geliştiği kentlere yoğun bir göç dalgası oluşturmuştur. Fakat İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyükşehirler bu hıza uygun yaşam alanları oluşturamamışlardır. Bunun sonucu şehirlerin banliyöleri oluşmuş, şehir merkezine göçemeyen insanlar şehir dışında şehre ulaşımı olan yerlerde yeni yerleşim yerleri ortaya çıkarmışlardır. Bu süreç Dünya'da yaşanan kır-kent yönlü göç sürecinin aynısıdır (Kıray, 1965, s. 12) Oysaki dışa açılma ile birlikte üç büyükşehirin (özellikle de İstanbul'un) yanında kimi seçilmiş kentlerde de tarımsal olmayan iş yerlerinin ve sanayinin gelişmesi, örgütlenmesi ve hatta devlet eliyle desteklenmesi bu baskıyı ortadan kaldırılabildi. Bu yolu tercih etmek yerine, Türkiye'de kamu otoriteleri büyükşehirlerde oluşan düzensizliğe bir kriz olarak bakmış ve krizin çözümü için politikalar uygulamışlardır (Küntay, 1997, s. 135).

Bugün İstanbul'un Sultanbeyli ilçesi bu sürecin bariz bir örneğidir. Sultanbeyli mahallesinin nüfusu 1985-90 yılları arasında 5 binden 80 bine yükselmiş ve 1992 yılında Kartal ilçesinden ayrılarak tek başına ilçe statüsüne kavuşmuştur (Engin, Afyoncu, Şahin, & Mazak, 2013, s. 155). Sultanbeyli yaşanan göç ile bir ilçe olan mahallenin gerekli altyapı imkanlarına sahip olmadan kentin bir parçasına dönüşmesinin bir örneğidir. Bu süreç Latin Amerika ve Asya gibi geç sanayileşen ülkelerde de benzer şekilde yaşanmıştır (Kıray M. , 1982, s. 275-276).

Gelişmiş ülkelerin kentleşme sürecinde ise Sultanbeyli gibi kendiliğinden ve düzensiz yaşam alanlarının oluşmamasının nedeni, bu tampon yaşam alanlarına göçen insanların ya buradan gerekli imkanları bularak şehre geçiş yapmaları ya da kentleşme sürecinin doğal sonucu olarak şehrin yeni gelişen-büyüyen bölgelerine transfer olmalarıdır. Bu sürecin temeli megakent - büyükşehir oluşum sürecine dayanmaktadır. Daha önce de belirttiğimiz gibi gelişmiş ülkelerin kentleşme tarihi 1950'li yıllara hatta bugün ki metropolitenlerin şehirleşme süreçleri sanayi devrimine dayanmaktadır. Metropol oluşumunun ilk evresi gelişen ulaşım, haberleşme ve üretim teknolojilerinin insanları ve sermayeyi çekmesi ile başlamaktadır. İnsan ve sermayenin yoğun ilgi gösterdiği şehirler genişlemekte ve farklı bir idari yapılanmaya ve gelişmiş bir altyapıya ihtiyaç duymaktadırlar.

Merkezlerin doygunluğa ulaşması ile de idarenin organizasyonunu ve altyapısını oluşturduğu metropollere bağlı çevre kentler oluşmaktadır. Gelişmiş ile gelişmekte olan ve az gelişmiş ülke metropolleri arasındaki fark işte bu noktada oluşmaya başlamaktadır. Gelişmiş ülkelerde metropollerin çevresinde oluşan uydu- çevre kentler önceden organize edilerek yerleşim sağlanmaktadır (Kıray M. , 1982, s. 429). Oysaki Sultanbeyli örneğinde gördüğümüz gibi Türkiye gibi ülkelerde nüfus bir bölgeyi işgal etmekte ardından bu yerleşim yerinin organizasyonu idare tarafından yapılmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde göçün önceden organize edilen alanlara yönlendirilmemesi, kurulan kentlerin metropol – megakent tanımının dışında özellikler barındırmasına neden olmaktadır. Literatürde göç ile mekânsal organizasyonu tamamen bozulmuş ve kontrolsüz büyüyen şehirlere “tek hakim şehir” denmektedir. Türkiye’de kentleşme ve sanayileşme süreci dengeli gelişmediği ve göç yönetilmediği için bazı gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde karşılaştığımız tek hakim şehir olgusu ortaya çıkmıştır. Tek hakim şehir, başka yerleşmeler ile kıyaslanamayacak kadar büyük ve çevresini kendi etki alanı içine katan, kendi içinde operasyonel yapıya hakim bir organizasyondur. Tek hakim şehrin metropolden en önemli farkı bağımlılık ilişkilerinde ortaya çıkar. Metropoller, ileri teknolojinin geliştiği, ticaret merkezi olan ve modern yaşam biçimlerini barındırırken, tek hakim şehir genellikle dışa bağımlıdır, kimi bölgelerinde eski üretim tarzıyla üretim yapılırken kimi bölgelerinde modern üretime geçiş yapılmıştır. Metropoliten alanlarda altyapı ve idari otorite etkin bir şekilde çalışırken, tek hakim şehir birbirinden çok ayrı yapıları barındırabilmektedir. 1950’lerden itibaren aldığı göç ve 2016’daki durumu ile İstanbul gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye’nin tek hakim şehri konumundadır. Tek hakim şehir ve metropoliten alanın en önemli ayrımı ise iç göç sürecinde yaşanmaktadır. Her metropoliten alan oluşum sürecinin bir noktasında tek hakim şehir özelliği göstermektedir. (Kıray M. , 1982, s. 354-427) (Özbay, 2017, s. 220).

1980-2008 yılları arası Türkiye’de iç göç kentleşme politikalarıyla desteklenmediği için nüfus ülkenin belli bir noktasında toplanmıştır. Bu durum il statüsündeki yerleşim birimlerinin gelişmişlik seviyelerinin ciddi şekilde

farklılaşmasına ve doğal bir sonuç olarak ülkenin mekânsal dağılımında sorunlara neden olmuştur.

3.1.4. 2008-2017 yılları arası dördüncü dönem -yaşam güzergahı

Türkiye’de iç göçlere ilişkin dördüncü dönemi 2008 tarihinden itibaren başlatmamızın iki nedeni vardır. İlki 2008 yılından itibaren ADNKS’ne geçilmesi ile il bazında göç verilerini yıllık olarak daha ayrıntılı takip edebilmemiz, ikinci nedeni ise 2000’li yıllar ile bütün gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de iç göçün yeni bir form almasıdır.

2000’li yıllardan sonra ülkenin mekânsal dağılımında oluşan hakim kent ve çevresi ile başkent ve belirli bir büyüklüğe ulaşmış kentler ülkenin göç patikasını belirler duruma gelmiştir. Belirli illerin ön plana çıkmasının temel nedeni ülke coğrafyasında nüfusun dengeli bir dağılım sergilememesi, göç edenlerin ise nitelikli eğitime sahip veya eğitim amacıyla göç eden nüfus olmasıdır (Bostan, 2017, s. 9). Bu dönemin kent-kent göçünden farkı ise göçün süreklilik kazanması ve hayat çizgisinde olağan bir insan faaliyeti haline gelmesidir. Bu durumda göç bir *yaşam güzergahına* dönüşmüştür (Tekeli, Göç ve Ötesi, 2008, s. 43-44).

Türkiye’de insanlar sadece iş, eğitim, sağlık gibi nedenlerle değil, yer değiştirmenin hayatın olağan akışında tercih edilen bir durum olması nedeniyle göç etmektedirler. Bu göçün en önemli belirleyicisi bölge - kent ve kırsal arasında gelişmiş ulaşım ve iletişim altyapısının tamamlanmış olmasıdır. Bu dönemde göçler daha çok eğitim amacıyla ve aile göçü olarak gerçekleşmektedir (TÜİK, 2013, s. 43). Bu dönemde Türkiye’de bu dönemdeki göçler eğitilmiş ve nitelikli işgücüne duyulan ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır (Bostan, 2017, s. 9). Bu grup göçmen göç edeceği bölgede çeşitli imkanların varlığını göz önünde bulundurarak göç tercihini gerçekleştirir. Dördüncü bölümde gerçekleştirilen ampirik analiz bu grubun tercihlerini ortaya koymaktadır.

Göçün yaşam güzergahı olması iki göç türüne işaret etmektedir. Bunlar mekik göç ve yaşam boyu göçtür. Kırsal yaşamını sürdüren bireyin kentteki istihdam olanaklarından yararlanarak günlük, haftalık veya aylık olarak kırsal-kent arasında yer değiştirmesi veya hem metropolde hem daha küçük bir şehirde hanesi bulunan bir bireyin her iki şehirde de yılın farklı zamanlarında ikamet etmesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Bu göçün nedeni mekanların göç eden bireylere farklı imkanlar

sunması ve bireyin her iki imkanı da bir mekanda bulamamasıdır. Mekik göçünün iç göçün bir türü olmasının nedeni ise mekanlar arasındaki bu dengesizliktir. Türkiye’de mekik göçünün iki türünden bahsedebiliriz. İlki, “kırsal alanların sahip olduğu pozitif dışsallıkların artmasıyla birlikte, nüfus ve işgücü göstergelerine de yansıdığı üzere, çalışma ve yaşam tercihlerinden birini kırsal alan lehine kullanan yeni bir toplumsal kesim mevcuttur” (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2015, s. 17). İkinci bir türü ise tek hakim şehrin doğurduğu mekik göçüdür. İstanbul’da istihdam edilen fakat İzmit – Gebze – Çorlu’da ikamet eden bireylerin oranı oldukça fazladır. Kıray (1982), bu mekânsal dağılımı tek hakim kentin etrafında yaşanan saçaklanma olarak tanımlamaktadır. Tek hakim şehirlerin en büyük özelliği olan etrafındaki küçük yerleşim yerlerini sınırları içine alması bu örnekte vücut bulmaktadır. Bu dengesizlik sadece istihdam amacıyla olmamaktadır. Daimi ikametgahı orta büyüklükteki bir kentte olan vatandaş ulaşım imkanlarının yeterli olması durumunda büyükşehirlerde de bir haneye sahip olabilmektedir. Eskişehir’de yaşayan bir kişinin hafta sonlarını geçirmek için İstanbul’da sürekli açık bir eve sahip olması bu duruma örnek gösterilebilir.

Mekik göçü ilk olarak dış göç literatüründe karşımıza çıkmakla birlikte artık aynı zamanda bir iç göç türüdür (Özbay, 2017, s. 236-237). Bu durum göç istatistiklerinin derlenmesinde ve iç göçün yönünün belirlenmesinde kimi sıkıntılar doğurmaktadır (Özbay & Yücel, 2001, s. 18). Bu çalışma kapsamında gerçekleştirilen betimsel ve ekonometrik analizler ADNKS verilerine göre gerçekleştirilmektedir. Veriler bireylerin daimi ikametini kapsamakta, ikinci veya üçüncü yaşam mekanlarını kapsamamaktadır. Bu çalışmanın temel sorusu olan kamu politikalarının iç göçe etkisi ancak kişilerin beyan ettikleri daimi ikametgahları açısından değerlendirilebilecektir.

Yaşam boyu göç, modern dünyada hiçbir coğrafyaya bağlılık ve aidiyetin olmayışı nedeni ile sadece bireysel faydaların dikkate alınarak, sürekli olarak faydanın maksimize edildiği mekana hareketi ifade etmektedir. Bu göç türünde göç etme nedeni sadece bireysel faydaya bağlandığı için nedenleri toplulaştırmak mümkün olmamaktadır. Çünkü bir birey için yüksek fayda sağlayan tercih başka bir birey için aynı zaman dilimi içinde gözlenememektedir. Türkiye’de göçün niteliği bu yönde değişmektedir.

Her göç gibi yaşam boyu göç de mekik göçü de nüfusun mekânsal dağılımı amacıyla yönetilmelidir. 1950’lerde yaşanan kır - kent göçü özellikle uyum ve iskan politikalarına, 1980’lerden 2000’lere kadar olan dönemdeki göçte ise kentleşme politikalarına ihtiyaç duyulmaktaydı. Dördüncü dönemde ise göç hayatın bir parçası olması nedeniyle mekanın bütünüyle organize edilmesi ve mekanların birbirine bağlanmasına yönelik politikalarla ihtiyaç duymaktadır. Bu politikaları mekanın uyum politikaları olarak tanımlayabiliriz.

Mekan organizasyonu toplumdaki bütün koşullar göz önünde bulundurularak uzun dönemli olarak belirlenmeli ve bu organizasyona mekanların uyum sağlaması için politikalar geliştirilmelidir. Örneğin az gelişmiş bir bölgeye açılan üniversiteye nitelikli işgücü transfer etmek için, bu işgücünün sosyal ihtiyaçlarının, ulaşım ihtiyaçlarının öngörülmesi hatta çocuklarına sunmak isteyeceği nitelikli eğitim altyapısının da bu az gelişmiş bölgeye götürülmesi gerekmektedir. Bu şekilde dengeli bir gelişme patikası mekânsal dağılımda da dengeyi getirecektir. Buna karşın Türkiye’de 1945’lerde hızlı sanayileşme ve emeğin tarımsal üretimden koparak kısa sürede üretime katılması için plansız desteklenen göç, 1980’li yıllardaki kentleşme sorunlarını nasıl beraberinde getirdiyse, bugün yukarıda ifade edilen olguların göz ardı edilmesi uzun dönemde yine sorunlara yol açacaktır. Kaldı ki bugün 1945-1980 döneminin tam tersi az gelişmiş bölgelerin nitelikli işgücüne ihtiyacı vardır. Bu nedenle başlı başına iç göç ile ilgili bir politika kurgulamak yerine, nüfusun yönlendirilmesi hedeflenen mekanların yapılandırılmasına, gerekli altyapının oluşturulmasına hatta yerleşme kademelenmesi yapılarak merkez-çevre ilişkilerin kurgulanmasına ihtiyaç vardır. (Özbay, 2017, s. 251-252). Dünya’daki politika uygulamaları incelendiğinde bu politikaların yerel yönetimler tarafından üstlenildiği tespit edilmektedir. Türkiye için bu tartışmaya “yerel yönetimlerin uyguladığı iç göç politikaları” bölümünde değinilmiştir.

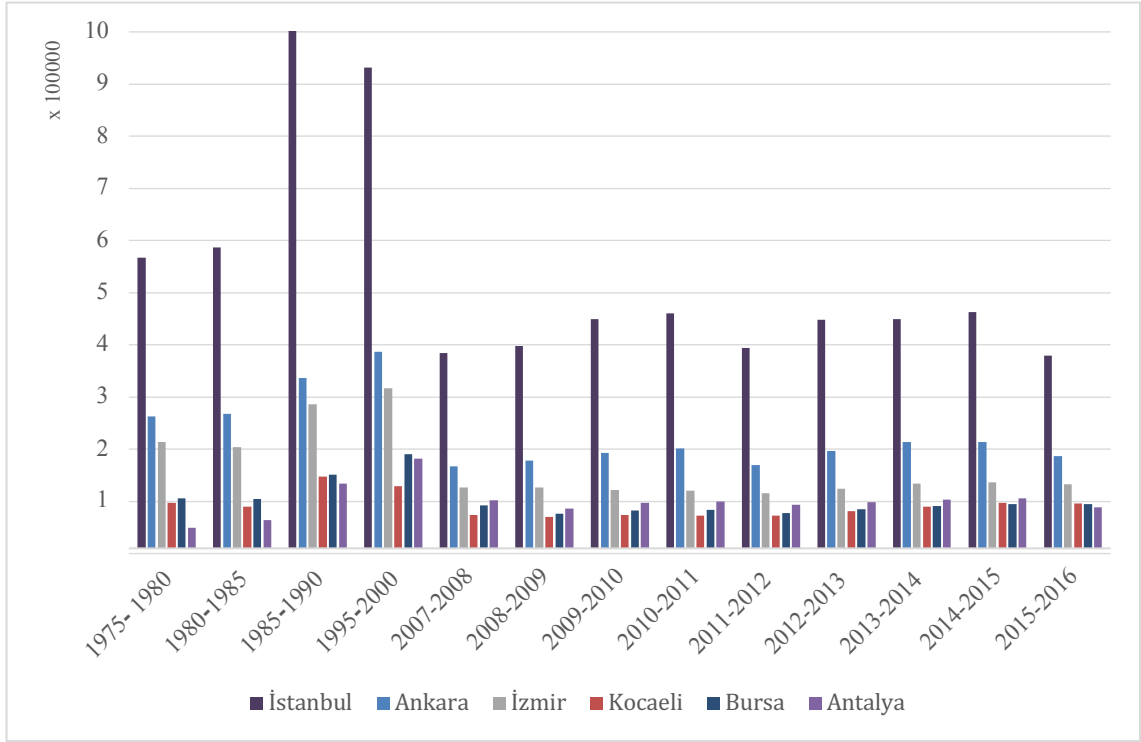
3.1.5. Rakamlarla iç göç

Türkiye’de iç göçe ilişkin veriler 1975 yılında başlamakta 2008 yılı itibariyle de yıllık olarak takip edilebilmektedir. Bu başlık altında en çok göç alan, en çok göç veren, net göç ve net göç hızına göre il düzeyinde istatistikler bulunmaktadır. Bu istatistiklerde seçilen iller 2014, 2015 ve 2016 yıllarında ilk beş sırada yer alan illerdir. Bu nedenle kimi grafiklerde beş kimi grafiklerde altı il için 1975-2016 yılları

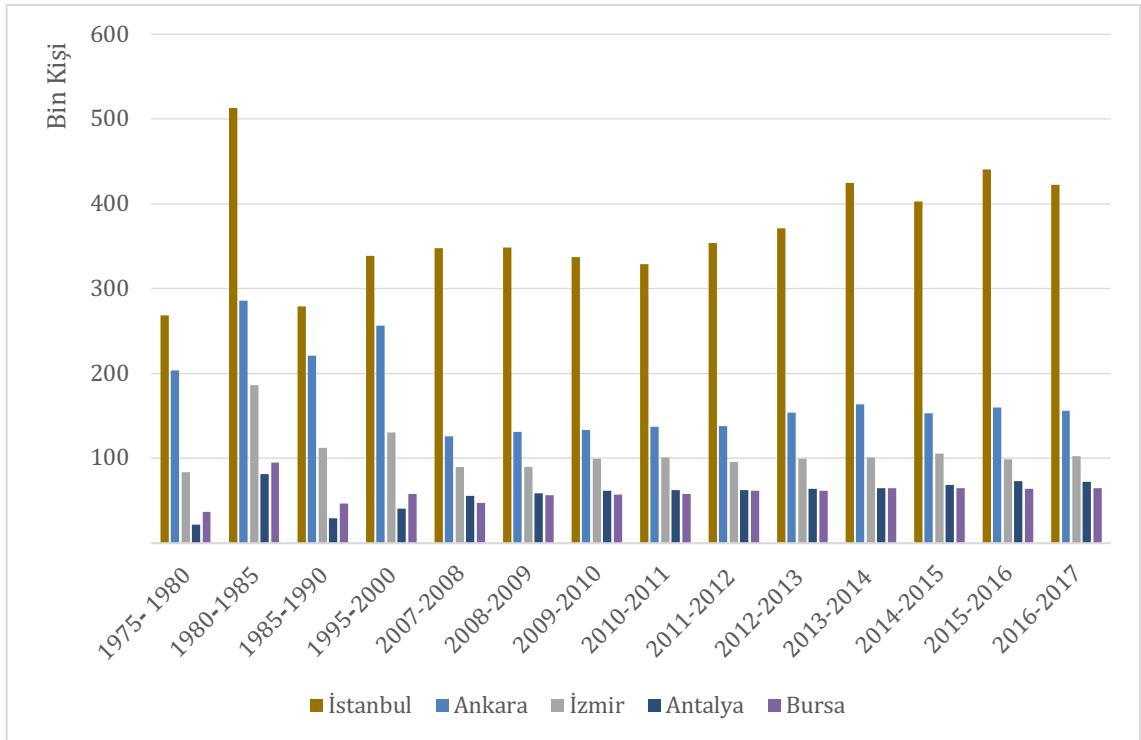
arasında söz konusu göstergelerin değişimi bulunmaktadır. İl seçimi yapılırken 2017 yılı istatistiklerinin kullanılmamasının nedeni 2016 yılından sonra özellikle İstanbul olmak üzere ciddi sapmaların gözlemlenmesidir.

Şekil 3-5'te 1975-2017 yılları arasında en çok göç alan altı il, Şekil 3-4'de en fazla göç alan illerin aldığı göçün il nüfusuna oranı ve Şekil 3-5'de en fazla göç alan illerin aldığı göçün toplam göçe oranı bulunmaktadır. Türkiye'de 1975-2017 tarihleri arasında önemli bir farkla en fazla göç alan il İstanbul'dur. İstanbul'un yanında Türkiye'nin diğer büyükşehirleri Ankara, İzmir, Bursa ve Antalya da en fazla göç alan illerdir. Bu illere ek olarak Kocaeli ise İstanbul'un uydu-çevre kenti olarak en çok göç alan ilk altı ilin içerisinde yer almaktadır. 1980-2000 dönemini açıklarken tek hakim şehirlerin etrafındaki küçük yerleşim alanlarını içine alıp etkilemesi olarak açıkladığımız durum Kocaeli'nde somutlaşmaktadır. Şekilde 1985-2000 arasında İstanbul, Ankara ve İzmir'e göçte önemli bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Bu artış Türkiye'de Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde terör nedeniyle boşaltılan köylerden zorunlu göç ve bu bölgede yaşanan güvenlik sıkıntısı nedeniyle zorunlu göçe tabi olmasa da tercihli göçün sonucudur. Bu nedenle göçler sadece üç büyükşehre değil güneyde Adana, Mersin ve Antalya illerine de yoğunlukla yaşanmıştır (Özer, 2012, s. 55-56).

Şekil 3-6, Türkiye'deki en çok göç veren illeri göstermektedir. Şekil 3-5 ile karşılaştırıldığında iller açısından ilk fark Kocaeli'dir. Kocaeli nüfusuna göre en yüksek göçü alan il olmasına karşın diğer büyükşehirler gibi aynı oranda göç vermemektedir. 2008 -2017 yılları arasında verdiği göçün durgun bir seyir izlediğini söyleyebiliriz. Bu durgunluğun nedeni dördüncü alt başlıkta açıklamaya çalıştığımız gibi göçün bir yaşam biçimi haline dönüşmesidir. Göç bütün Dünya'da olduğu gibi Türkiye'de de büyükşehirde yaşayan insanlar için olağanlaşmış, yaşanan kenti değiştirmenin etkisi geçmişe göre azalmıştır. Bunun en önemli nedenlerinden biri de 2000'lere gelene kadar yaşanan göç dalgaları insanları kimi zaman doğup büyüdüğü kimi zaman ise ailelerinin doğup büyüdüğü topraklardan koparmıştır. Bu nedenle bir büyükşehirde yaşamak insanlarda aidiyet duygusu oluşturmamakta, yaşanan şehir sadece hayatın amaçlarına ulaşmak için bir aracı olmaktadır.



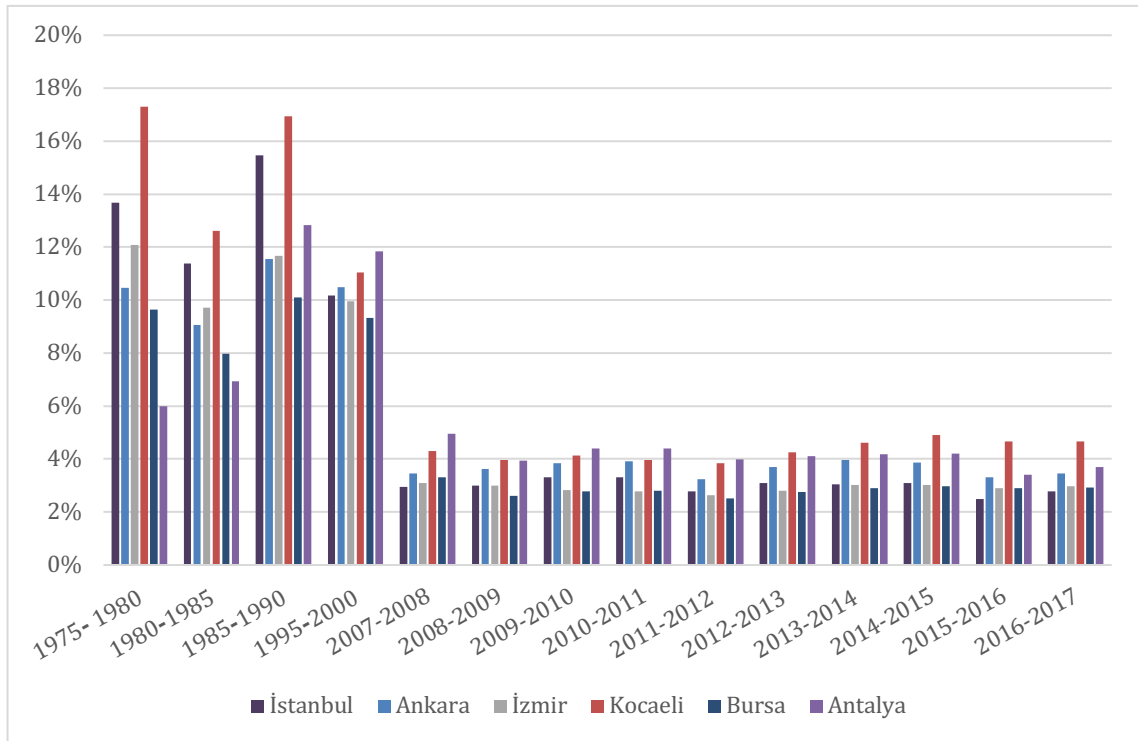
Şekil 3-5. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en fazla göç alan 6 il
Kaynak: (TÜİK, 2018b)



Şekil 3-6. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en fazla göç veren 5 il
Kaynak: (TÜİK, 2018b)

Şekil 3-7 ‘i incelediğimizde 2008’den sonra en çok göç alan illerin aldığı göçün nüfusuna oranı ortalama % 3,5 civarındadır. En çok göç alan il olarak İstanbul 1975-

2000 yılları arasında nüfusunun % 10'undan fazla göç almıştır. Doğal nüfus artışı ile birleştiğinde bu oran çok yükselmektedir. Buna karşın 2010 sonrasında İstanbul'un nüfusuna oranla daha az göç aldığı gözlenmektedir. Bu kadar hızlı nüfus artışının, kentin bugünkü kaotik halini oluşturduğunu söyleyebiliriz. Yine de trendin azalma göstermesi eski bakiyenin yarattığı dengesizliklerin giderilmesi ile daha yönetilebilir bir nüfusa ulaşılmıştır. İstanbul ile birlikte büyüyen ve uydu kenti konumundaki Kocaeli'ne baktığımızda ise durum daha karmaşıktır. 1975 yılından 2016 yılına kadar nüfusuna oranla en çok göç alan kent Kocaeli'dir. İstanbul'un 8'de biri, diğer büyük şehirlerin ise yarısı kadar nüfusa sahip olan bu kent için süratli nüfus akını, yerel ve merkezi yönetimlerin birincil hizmetleri bile karşılayamaması anlamına gelmektedir.



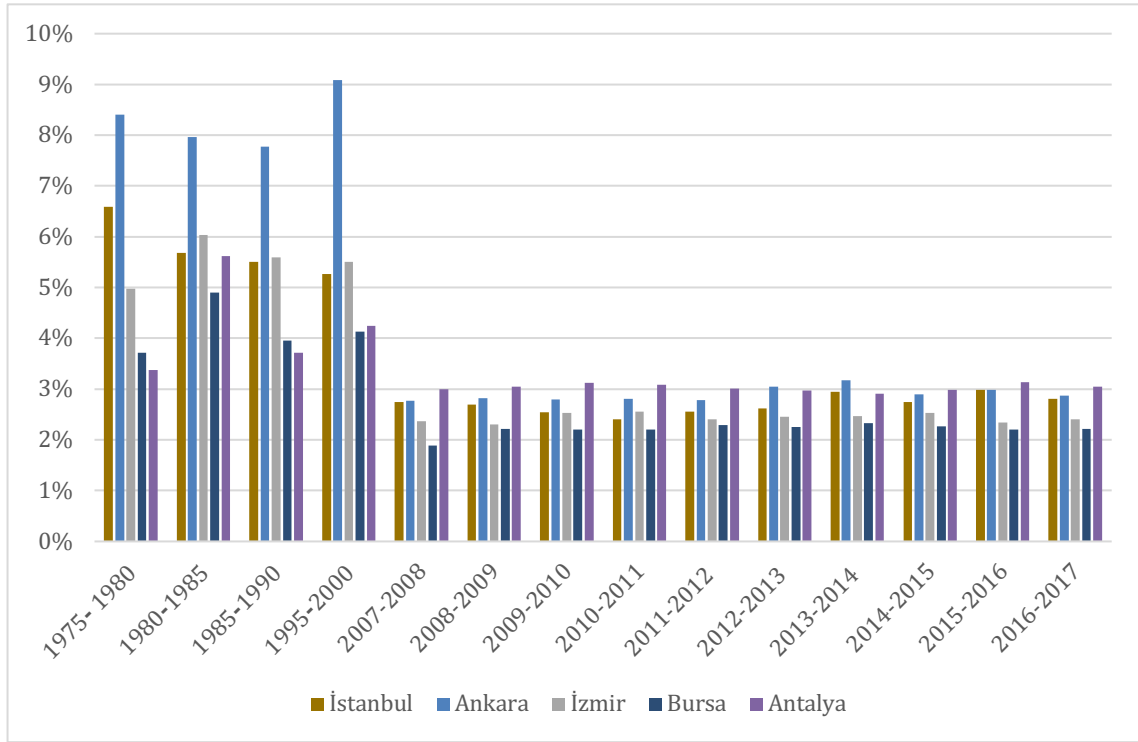
Şekil 3-7. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en fazla göç alan illerin aldığı göçün il nüfusuna oranı

Kaynak: (TÜİK, 2018b)

Bugün İstanbul, Ankara ve İzmir’deki kaotik yapıdan bahsederken çevrelerindeki küçük şehirlere etkileri gözden kaçmaktadır. Bu noktada ilk akla gelen soru iki yakalı bir şehir olarak İstanbul’un anadolu yakasında bu sorunun neden yaşanmadığı olacaktır. Bu sorunun cevabı Kocaeli ilinin stratejik konumu ve

sahip olduğu üstünlükler ile ilgilidir. Bir liman kenti ve tren hattına sahip olmasının yanında İstanbul'un Anadolu'ya açılan kapısı olan Kocaeli, göçün ilk durak yeridir. Bu kent bu nitelikleri nedeniyle yatırımcının da gözdesidir. Geçmişten günümüze sanayi yatırımları için hep çekiciliği olan ve köklü firmalara ev sahipliği yapan kent 1980'den sonra ise hem yerli hem de yabancı sermayenin gözdesi olmuştur.

Şekil 3-8'de Türkiye'de en fazla göç veren illerin, verdiği nüfusun il nüfusuna oranı bulunmaktadır. Şekil 3-7 ile karşılaştırıldığında 2008 yılından sonra 5 büyükşehrin nüfuslarına oranla ortalama % 2,5 civarında göç verdiği görülmektedir. Bu durum kent – kent göçünün olağan bir göstergesidir.



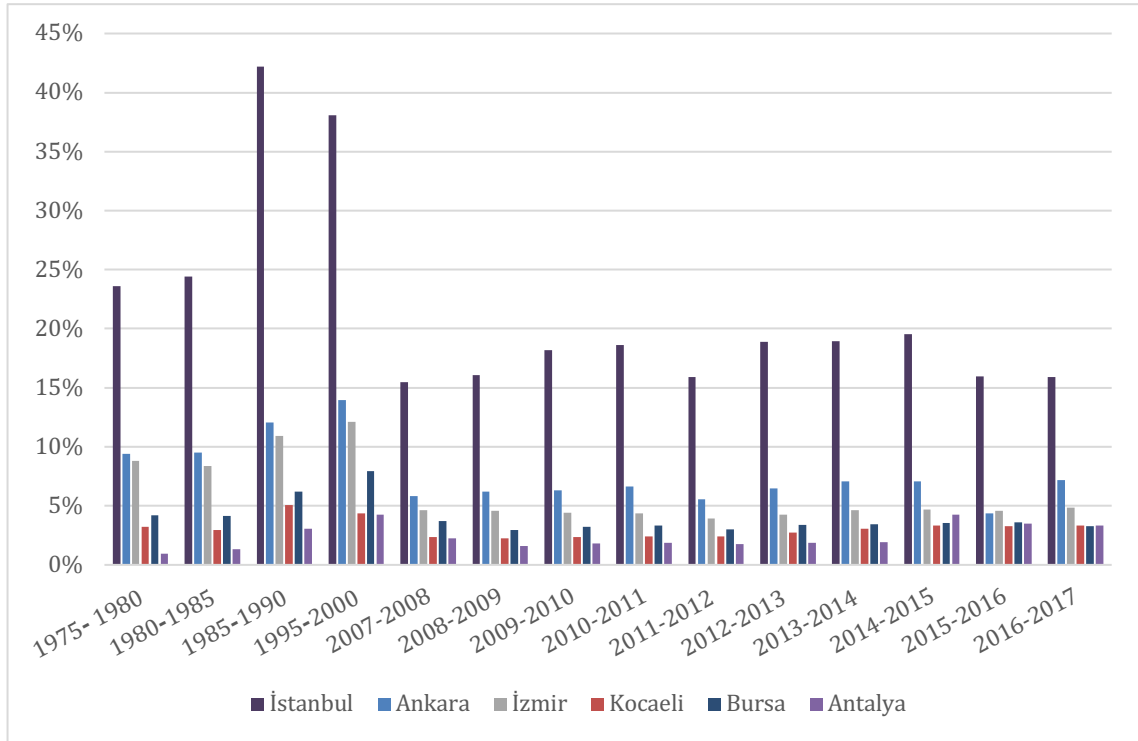
Şekil 3-8. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye'de en fazla göç veren illerin verdiği göçün il nüfusuna oranı

Kaynak: (TÜİK, 2018b)

Grafikte dikkat çeken bir diğer nokta 1975-2000 yılları arasında Ankara'nın diğer illere nazaran verdiği göçün nüfusuna oranla daha yüksek bir paya sahip olmasıdır. Ankara'nın aynı dönemde nüfusuna göre aldığı göç de yüksektir. Bunun nedeni Ankara'nın, ülkenin diğer bölgelerinden hedefi İstanbul olan göçün durak noktası olmasıdır. Gelişen ulaşım ve telekomünikasyon altyapısı ile Ankara'nın geçiş

noktası özelliği kaybolmuştur. Ankara, bir durak noktası değil başlı başına göç alan bir il konumuna gelmiştir.

Şekil 3-9 ise İstanbul'un diğer büyükşehirlerden göç patikasındaki farkını ortaya koymaktadır. Toplam göçün içerisinde İstanbul'a giden göç 1985 – 2000 yıllarını kapsayan dönem hariç % 20 seviyesindedir. Türkiye’de her yıl yaklaşık 2,5 milyon kişinin göç ettiğini ve bu rakamın ortalama bir Avrupa ülkesinin nüfusuna eş değer olduğunu hatırlatarak, % 20’lik oranın 500.000 kişi olduğunu ve bu nüfusun da 47 ilin nüfusunda fazla olduğunu söyleyebiliriz. Yani İstanbul ortalama her yıl Türkiye’nin büyükşehir olmayan bir ilini kendi sınırlarına dahil etmektedir. Bu nokta da tekrar tek hakim şehir tartışmasına dönersek, Türkiye’nin mekânsal dağılım açısından bütünlüklü bir politikasının olmayışı sadece İstanbul’un hinterlandındaki kentleri değil, diğer kentlerin nüfusunu da etkilemektedir.

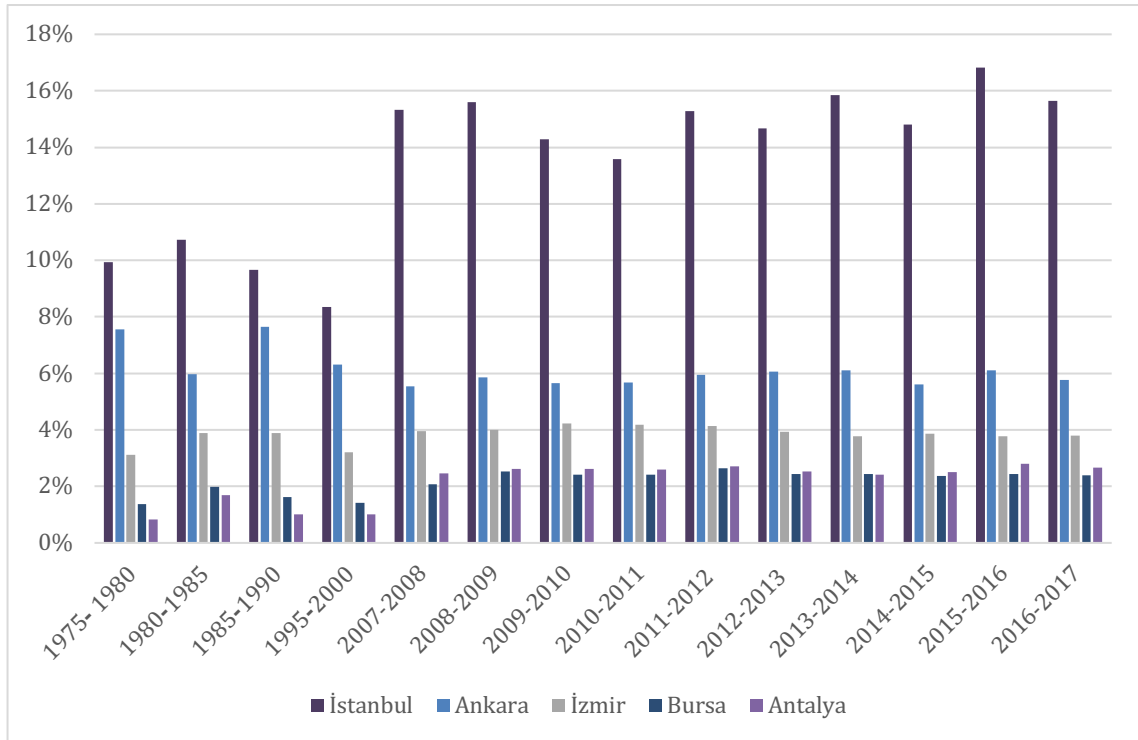


Şekil 3-9. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en fazla göç alan illerin aldığı göçün toplam göçe oranı

Kaynak: (TÜİK, 2018b)

Şekil 3-10’u incelediğimizde ise toplam göç içerisinde en fazla göç alan il olan İstanbul’un, aynı zamanda toplam göç içerisinde en fazla göç veren il olduğu görülmektedir. İstanbul Türkiye nüfusunun yaklaşık % 5,5’ine sahiptir. Bu nedenle

toplam göç içinde en yüksek paya sahip olması olağan karşılanmalıdır. Fakat 2008 öncesi ve sonrası arasında İstanbul için önemli bir farklılık mevcuttur. 2008 öncesi ortalama toplam göçün % 25'ini alırken, bu dönemde sadece % 10'unu vermektedir. Buna karşın 2008 sonrası toplam göçün % 20'sini alan İstanbul, yaklaşık % 15'ini vermektedir. Toplam göçün hala çok ciddi bir kısmını çekse de, artık nüfusunun belli bir doygunluğa ulaşması nedeniyle göç veren pozisyonu göç alan pozisyonu ile dengelenme eğilimindedir. 2008 öncesi ve sonrası arasındaki farkın nedeni yukarıda da ifade ettiğimiz gibi farklı özelliklere sahip dönemler olmasıdır. Fakat İstanbul'un izlediği trend göz önünde bulundurulduğunda Dünya'daki diğer hakim şehirlerde beklendiği gibi göç giriş çıkışları açısından dengeli bir sürece evrilmesi beklenmektedir. Ankara, İzmir, Bursa ve Antalya için ise bu çıkarımı yapmak pek kolay değildir. Bu şehirler Türkiye'nin en önde gelen büyükşehirleri olsalar da henüz kendi hinterlandlarını etkileyecek bir büyüklüğe erişmemişlerdir. Bu nedenle belli bir gelişmişlik seviyesine ulaşmadan da toplam göç içerisindeki paylarının dengelenmesi beklenmemektedir.



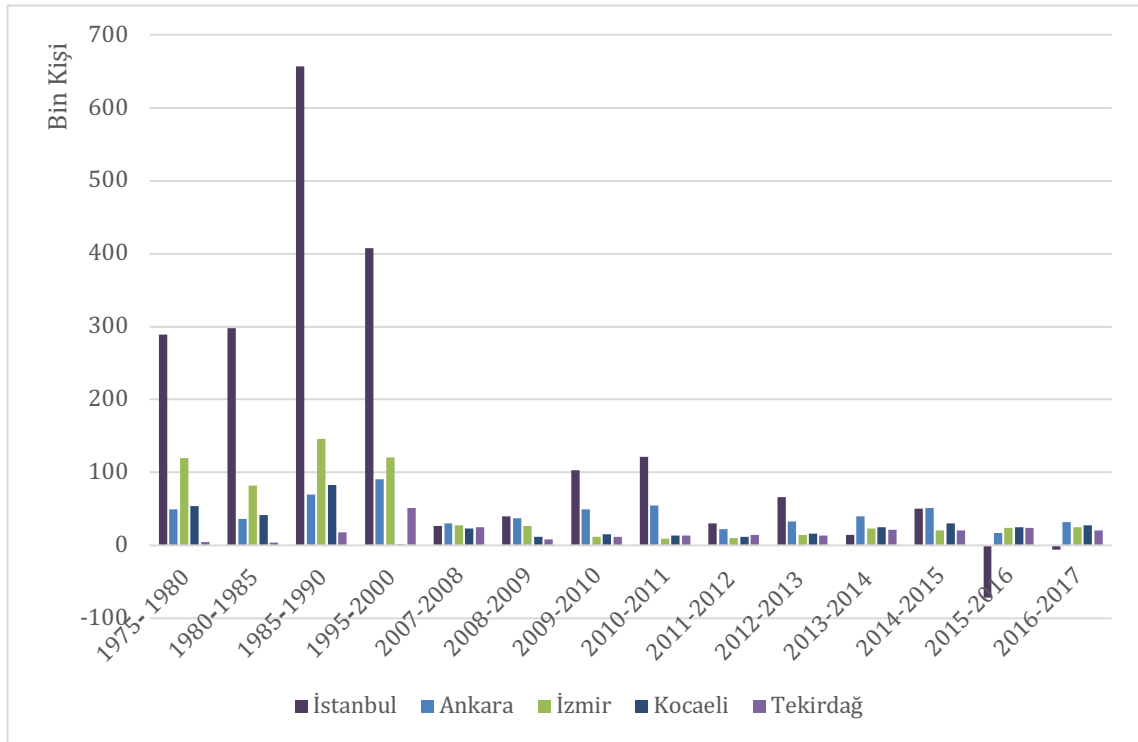
Şekil 3-10. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en fazla göç veren illerin verdiği göçün toplam göçe oranı

Kaynak: (TÜİK, 2018b)

Şekil 3-11 ve 3-12 sırasıyla Türkiye'nin en yüksek ve en düşük net göçe sahip kentlerini göstermektedir. "Net göç, belirli bir alanın aldığı göç ile verdiği göç arasındaki farktır. Belirli bir alanın aldığı göç verdiğiğinden fazla ise net göç pozitif, verdiği göç aldığından fazla ise net göç negatiftir." (TÜİK, 2018a) Bu göstergenin negatif olduğu kentlerde nüfus azalmakta sonuçta ülkenin mekânsal dağılımı olumsuz etkilenmektedir. Ayrıca, bu kentlerin ülke ekonomisine olan katkısı da ağırlığını kaybetmektedir. Çünkü göç kararı veren birey hem daha aktif hem de girişimci yani göç etme kapasitesine ve yeteneğine sahip olan bireydir. Bu nedenle net göç veren yerlerin kaybettiği kadar göç almaması mekanın gelişme hızını düşürecektir (Tekeli, 1998, s. 16). Net göçü pozitif olan kentlerde ise hızlı nüfus artışından doğan mekânsal dağılımın organizasyonu için politika ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle nüfusun mekânsal dağılımı üzerine politika oluştururken en önemli gösterge net göçtür (Tekeli, 2008, s. 197).

Şekil 3-11'de, 1975-2017 yıllarında Türkiye'de net göçün gelişimi grafikte de görüldüğü gibi 2000 öncesi ve sonrası olarak iki aşamalıdır. 2008'e kadar büyük şehirlerin net göçü hep pozitif ve oldukça yüksektir. 2008 yılına kadar büyükşehirler kaybettiklerinden fazla nüfusu barındırmak durumunda kalmışlardır. 1975'den 2008'e kadar olan süreç Türkiye'nin iç göç tarihi ile uyumludur. Net göçü pozitif olan şehirlerin en çok göç alan şehirler olduğu ve bu şehirlerin en çok göç veren şehirlerden farklı olduğu da dikkatlerden kaçmamalıdır. İstanbul, Ankara, İzmir ve Kocaeli net göçü pozitif olan ilk beş il içerisinde yer alırken, son üç yılın ortalamasına göre Bursa ve Antalya yerine Tekirdağ en yüksek net göçe sahip kent olmuştur. Bursa ve Antalya'nın net göç sıralamasına girmemesi daha olağan bir büyüme patikasına sahip olduğunu, her büyükşehir gibi ortalama bir büyüme hızına sahip olduğunu göstermektedir. 2008 sonrası ise büyükşehirlerde net göç önemli bir düşüş sergilemektedir. Kent- kent göçünün etkisi ve göçün hayatın olağan bir olgusu haline gelmesi ile şehirlerin aldığı ve verdiği göçler dengelenmektedir. Bu dengeden sapma sadece tek hakim şehir olan İstanbul'da olmaktadır. 2016 yılında İstanbul net göç veren iller arasına katılmış ve bir yılda yıllardır net göç veren illerin üstüne çıkmıştır. Şekil 3- 10'da görüldüğü gibi 1985-1990 döneminde en yüksek net göç veren kent seviyesine ulaşmış Erzurum bile 88.000 kişi göç vermiştir. 2016 yılında tek başına İstanbul'un verdiği göç ise

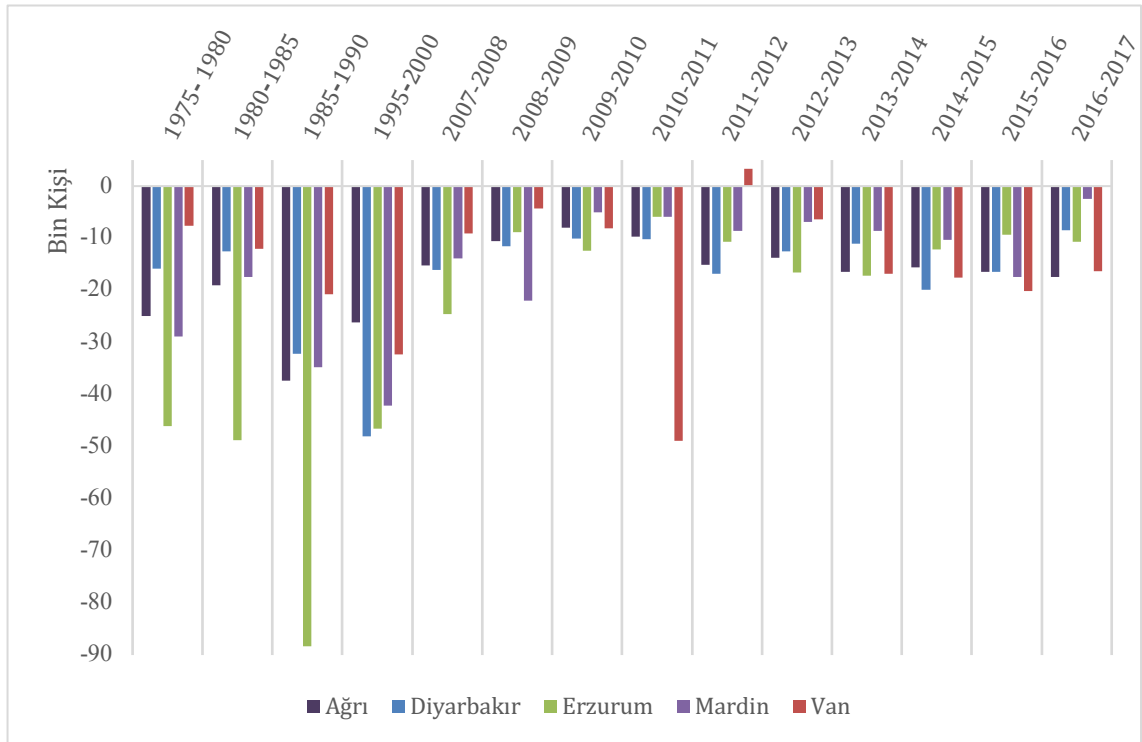
71.000 kişidir. 2017 yılında ise 6.000 kişiye düşmüş olmasına rağmen hala net göç veren konumundadır. Daha önce de belirttiğimiz gibi tek hakim şehir artık merkezde doyum noktasına gelmiş, çevre kentlerine ve ülkenin diğer şehirlerine göç vermektedir. Bunun en önemli göstergesi net göç alan iller arasına Kocaeli'nin yanında İstanbul'un batı kapısı Tekirdağ'ın da eklenmiş olmasıdır. Son 5 yılda Tekirdağ, İzmir ve Kocaeli'ne oranla daha yüksek net göçe sahiptir.



Şekil 3-11. 1975 - 2016 yılları arası Türkiye’de en yüksek net göçe sahip 5 il
Kaynak: (TÜİK, 2018b)

Şekil 3-12 incelendiğinde, Türkiye’nin en çok göç veren illeri Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgesindeki illerdir. Bu illerin 2008 öncesi çok yüksek negatif göçlere sahip olmasının nedeni güvenlik tedbirleri nedeniyle köy boşaltmalarından kaynaklı zorunlu göçlerdir. Güvenlik ve zorunlu göç bir politika sonucu olmaması nedeniyle bu çalışmada belirlenen iç göç politikalarının sınırı dışında kalmaktadır. 2008 sonrasını incelediğimizde ise net göç veren illerin, göç verme düzeylerinde küçük kırılmaların dışında bir değişiklik olmadığı gözlemlenmektedir. 2012-2014 yılları arasında merkezi yönetim tarafından yürütülen “çözüm süreci” döneminde net göç oranları azalsa da 2014 sonrası eski trendine geri dönmüştür. Bu illerde göçün yoğun olmasının birincil nedeninin güvenlik olmasının yanında, coğrafyanın

ve kimi politikaların sonucunda ekonomik faaliyetlerin gelişmemesi, işsizlik, eğitim sıkıntısı ve hatta sağlık hizmetlerindeki sorunlar da söz konusudur. Bu durum, bölgede yaşayan insanların fırsat buldukları takdirde daha gelişmiş yörelere göç etmelerine neden olmuştur. Güvenlik sorunu dışında genel olarak tarımsal üretimin hakim olduğu bu bölgelerde öncelikle merkezi ve yerel yönetimlerin birincil hizmetlerini kesintisiz ve sağlıklı olarak yerine getirebilmeleri gerekmektedir.



Şekil 3-12. 1975 - 2016 yılları arası Türkiye’de en düşük net göçe sahip 5 il
Kaynak: (TÜİK, 2018b)

Şekil 3-13 ve 3-14’te Türkiye’de en yüksek ve en düşük net göç hızına sahip 6 il bulunmaktadır. Net göç hızı, göç edebilecek her bin kişi için net göç sayısıdır. Net göç hızı TÜİK tarafından şu şekilde hesaplanmaktadır:

$$Net\ Göç\ Hızı\ (m) = \left[\frac{(Ma_{it} - Mv_{it})}{P_{it} - 0,5(Ma_{it} - Mv_{it})} \right] * k^{11}$$

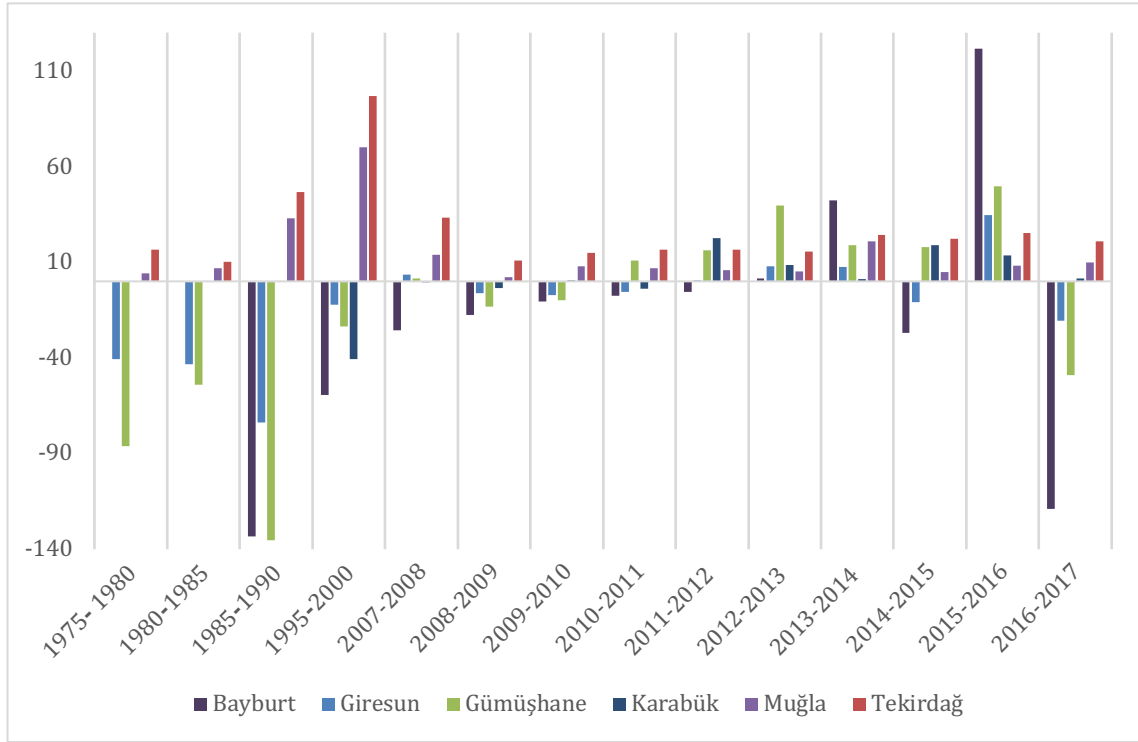
¹¹ t, 2008 öncesi genel nüfus sayımlarında ara yılların hesaplanmasında daimi ikametgâh nüfusu için başka bir yöntem kullanılmaktadır.

Formülde, Ma_{it} i ilinin, t dönemde aldığı göç; Mv_{it} i ilinin, t dönemde verdiği göç; $(Ma_{it} - Mv_{it})$ i ilinin t dönemdeki net göçü, P_{it} i ilinin t dönemdeki daimi ikametgah nüfusunu k ise sabit sayıyı (1000) ifade etmektedir (TÜİK, 2018a). Net göç hızı özetle bir kentin net göçünün o kentin nüfusuna oranı, 1000 üzerinden göstermektedir.

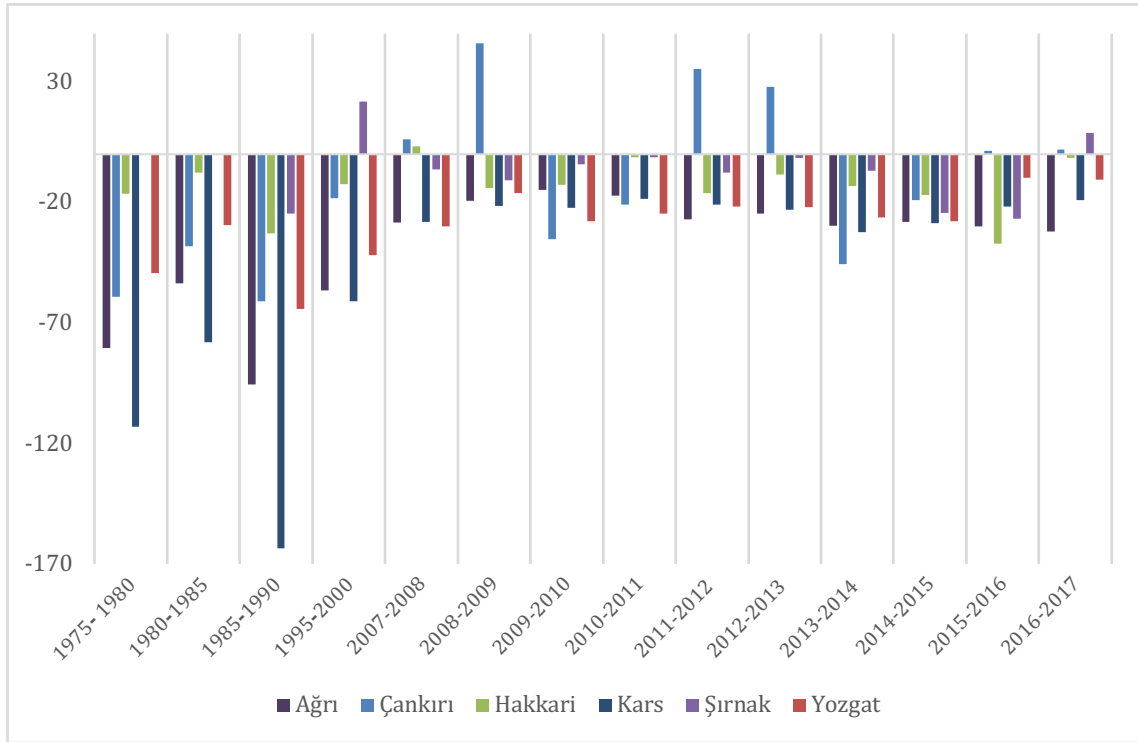
Şekil 3-13'de en çok net göç hızına sahip, yani nüfusuna oranla en yüksek net göç alan iller, bu noktaya kadar karşımıza çıkan ve göç sıralamalarında hep en üst sıralarda yer alan illerden tamamen farklıdır. Net göç hızının pozitif olması merkezi ve yerel yönetim açısından çok önemli bir göstergedir. Çünkü bir ilde hizmetler o ilin nüfusuna göre planlanmaktadır. Net göç hızı yüksek olan bu iller miktar olarak çok fazla göç almasalar bile aldıkları göç kent nüfusunda önemli bir paya sahiptir ve nüfus genişleme eğilimi göstermektedir. Şekil 3-13'de dikkat çeken unsur Bayburt ve Giresun'un 2016 yılında çok yüksek bir pozitif net göç hızına sahip olmasının yanında bu net göç hızı istikrarlı bir seyir izlememekte, 2017 yılında Bayburt en düşük net göç veren iller arasına girmiştir. Buna karşın Karabük, Muğla ve Tekirdağ 2008 yılından beri net göç hızı pozitif olan kentlerimizdir. Tekirdağ'ın İstanbul'un uydu kenti olması nedeniyle bu beklenen bir durumdur. Muğla ve Karabük ise büyüme eğilimi gösteren şehirler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Şekil 3-14'yi incelediğimizde net göçü her zaman negatif olan şehirlerin yanında, net göç hızı en düşük şehirler arasına İç Anadolu'dan Çankırı ve Yozgat eklenmiştir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde iç göç ve şehirlerin gelişimine ilişkin bir politika yürütebilmek için öncelikle güvenlik sorunun çözüme kavuşturulması lazımdır. Çankırı ve Yozgat için böyle bir durum söz konusu değildir. Bu şehirler komşu şehirlerine göre daha az gelişmiş konumda oldukları için sürekli göç vermektedir. Ulaşım ve telekomünikasyon gibi altyapı sıkıntılarının da olmaması nedeniyle, bu şehirlerin ihtiyacı dengeli bir genişleme stratejisidir. Gelişen teknolojiler ile insanlar ihtiyaç duydukları olanaklara çok daha kolay ulaşabildikleri için gelişmiş bölgelerde yaşamayı tercih etmektedir. Bunun en güzel örneği Kars'tır. 2016 yılına kadar göç hızı negatif seyreden şehir turizm konusundaki yatırımları artması ve tanıtımın hızlanması ile net göç hızı pozitif dönmüştür. Şimdi Kars için önemli olan oraya giden nitelikli işgücünü orada tutacak

yatırımları yapmaktır. Turizmin sağladığı dinamiği kente özgü bir büyüme stratejisi ile devam ettirmek gerekmektedir.

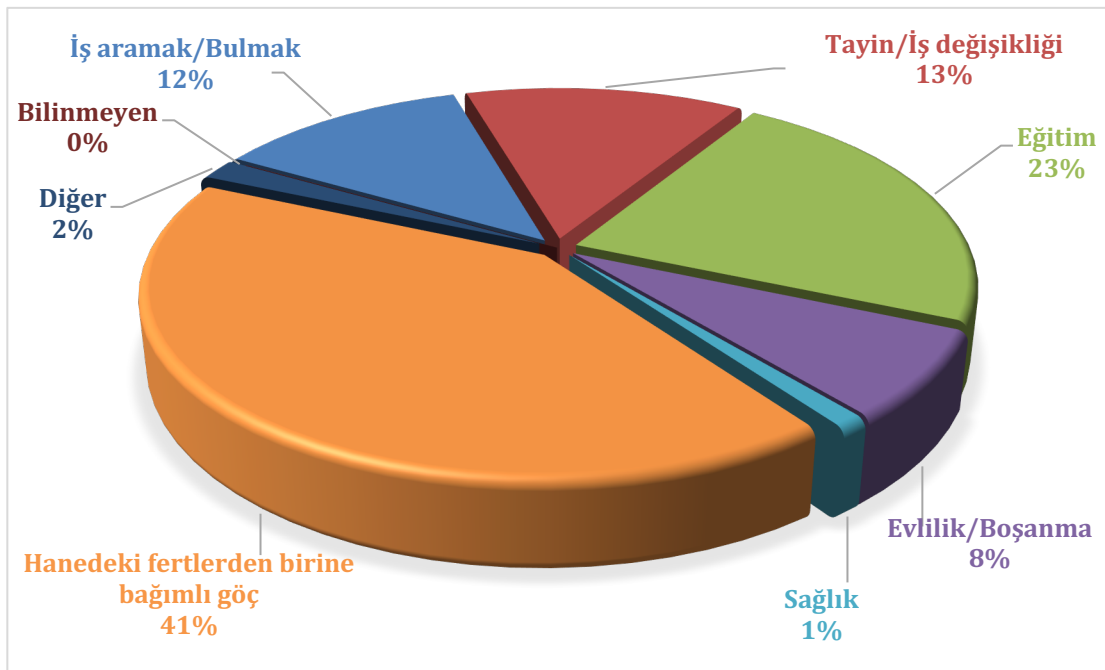


Şekil 3-13. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en yüksek net göç hızına sahip 6 il
Kaynak: (TÜİK, 2018b)



Şekil 3-14. 1975 - 2017 yılları arası Türkiye’de en düşük net göç hızına sahip 6 il
Kaynak: (TÜİK, 2018b)

TÜİK'in gerçekleştirdiği Nüfus ve Konut Araştırmasından elde edilen bazı sonuçlara değinmekte fayda görülmektedir. Bu araştırmaya göre, Türkiye'de 2011 yılında göç edenlerin % 58,5 'i kentten kente % 21,4'ü kırdan kente, % 14,9'u kentten kıra ve % 5,3'ü kırdan kıra göç etmektedir (TÜİK, 2013, s. 41-44). Kentleşme sürecini tamamlamış bir ülke olarak Türkiye için kentten kente göçün büyük bir ağırlığının olması doğal karşılanmalıdır. Bu çalışmadan elde edilen diğer bir bulgu ise 2011 yılı için göç eden nüfusun göç etme nedenleridir. Şekil 3-15'i incelediğimizde göç edenlerin % 41'i hanedeki fertlerden birine bağımlı olarak göç etmektedir. Bu yüksek oran Türkiye'de aile göçünün yüksek olduğunu göstermektedir. Aile göçü, hanedeki bir kişinin iş bulması, eğitim için başka bir kente gitmesi gibi bir nedene bağlı olarak hanedeki tüm bireylerin daimi ikametgahını değiştirmesi anlamına gelmektedir. Geri kalan % 60'ın ise birincil göç nedeni % 23 ile eğitim olarak karşımıza çıkmaktadır. Eğitimden sonraki nedenler ise iş aramak/bulmak ve tayin/ iş değişikliğidir. Bu iki neden ancak toplandığı zaman eğitim için göç edenlere ulaşılabilir. Türkiye'de iç göçün tarihsel gelişimini açıklarken hep vurguladığımız konu burada da karşımıza çıkmaktadır. Kent-kent göçü ile artık insanlar iş gibi temel ihtiyaçlarını karşılamak için değil kendilerini geliştirmek, tercihlerine uygun yaşamak için göç etmektedir.

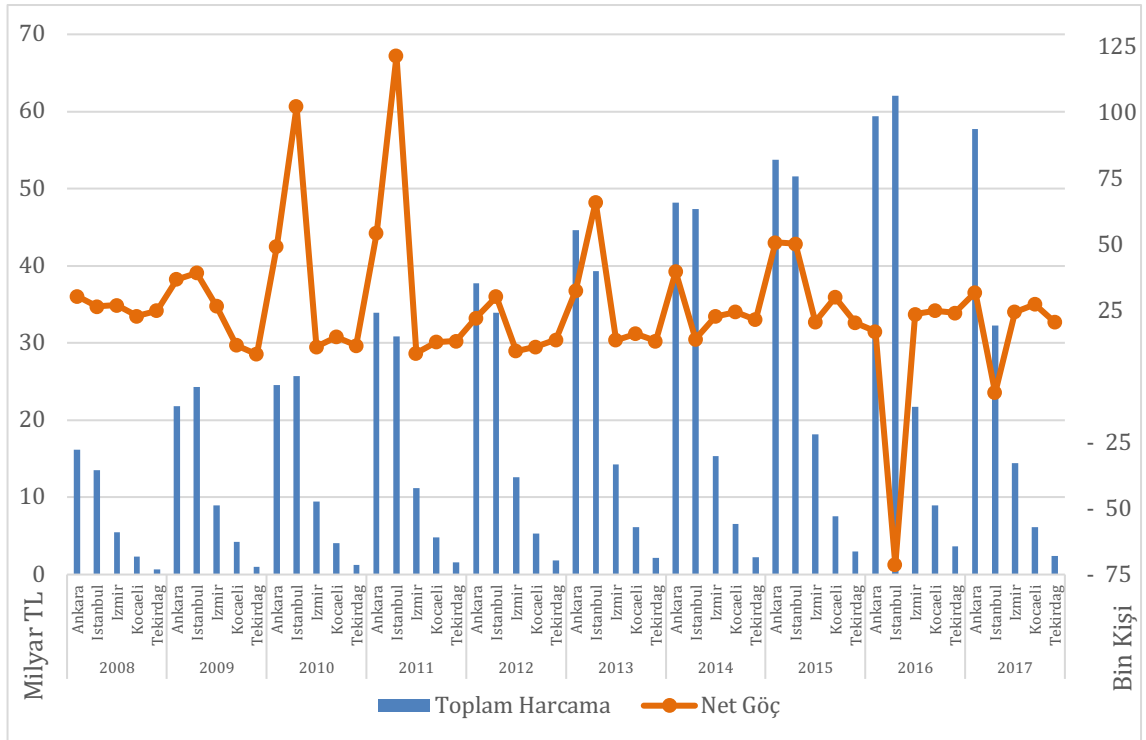


Şekil 3-15. 2011 yılı için göç eden nüfusun göç etme nedeni

Kaynak: (TÜİK, 2013, s. 43)

Sonuç olarak Türkiye iç göç tarihinde 1923’den günümüze ulaştığımız ana sonuçlar, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi tek hakim şehri etrafında kümelenen bir nüfus yapısı olduğudur. Tek hakim şehir yanında nüfus yükünü çeken büyükşehirler de göç patikasında etkilidir. Bu tarihsel bakıştan çıkan en önemli sonuç, hakim kentin yükünü hafifletmek ve nüfusun mekânsal dağılımında dengeye ulaşabilmek için göç patikasında tampon kentlere ve belirli bir alanda uzmanlaşmış nitelikli işgücünün ihtiyaçlarını karşılayabilen donanımına sahip ve altyapısı gelişmiş kentler kurmaktır.

Son olarak kamu harcamaları ve iç göç arasındaki 2008-2017 yılları arasındaki ilişkiye baktığımızda, Şekil 3-16 ve Şekil 3-17’de 2008-2017 yılları arasında Türkiye’de en yüksek ve en düşük net göçe sahip 5 il ve bu illere yapılan toplam kamu harcaması bulunmaktadır. En yüksek ve en düşük iller 2014, 2015 ve 2016 yıllarında ilk beş sırada yer alan illerdir. İl seçimi yapılırken 2017 yılı istatistiklerinin kullanılmamasının nedeni 2016 yılından sonra özellikle İstanbul olmak üzere ciddi sapmaların gözlemlenmesidir.

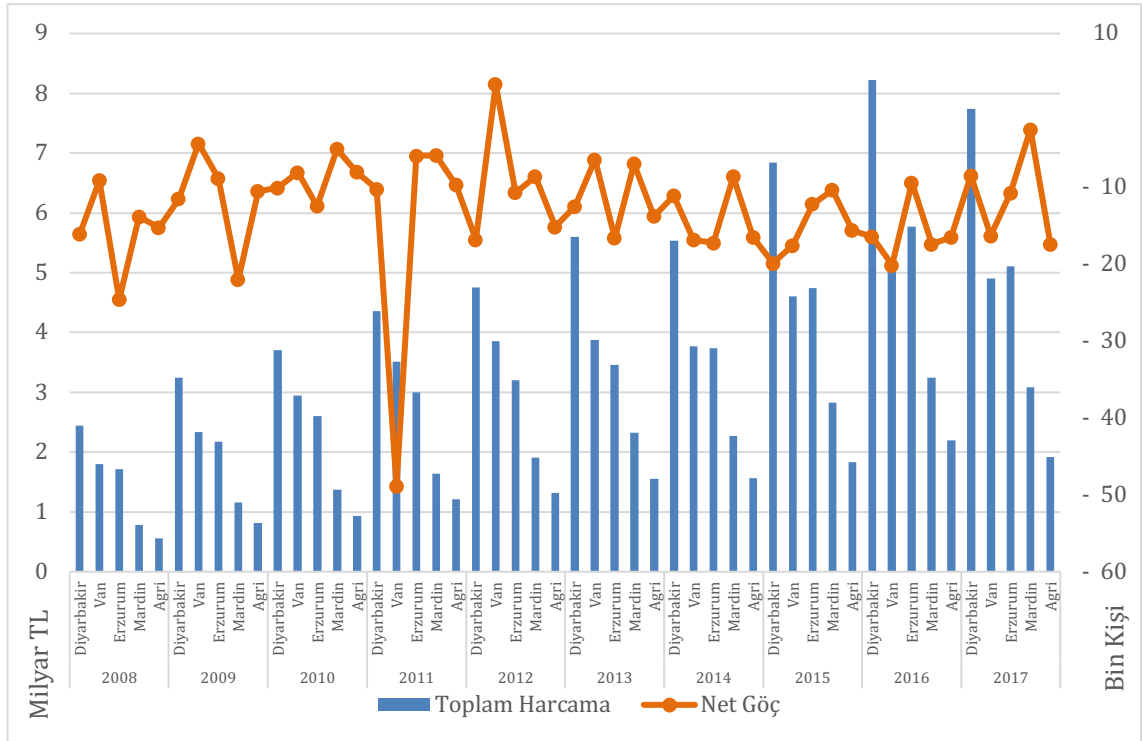


Şekil 3-16. 2008 - 2017 yılları arası Türkiye’de en yüksek net göçe sahip 5 il ve bu illere gerçekleştirilen toplam kamu harcaması

Kaynak: (TÜİK, 2018b)

Türkiye’de en yüksek net göçe sahip 5 il Ankara, İstanbul, İzmir, Kocaeli ve Tekirdağ’dır. Bu illere ilişkin kamu harcamaları ve net göç istatistikleri incelendiğinde kamu harcamalarının 2017 yılına kadar istikrarlı bir artış gösterirken net göçün de küçük sapmalar dışında seyrini değiştirmedeği görülmektedir. 2015 yılına kadar İstanbul Türkiye’nin en çok net göç alan ili olmasına karşın 2016 ve 2017 yıllarında negatif net göçe sahiptir. Buna karşın İstanbul’un periferileri konumundaki Kocaeli ve Tekirdağ’da net göç bütün kesit boyunca pozitifdir.

Aynı zaman kesitinde en düşük net göçe sahip iller incelendiğinde Diyarbakır, Van, Erzurum, Mardin ve Ağrı’dır. Bu illerin her geçen yıl daha da az nüfusa sahip olmasına karşın her yıl yapılan kamu harcamalarında artışın istikrarlı bir şekilde devam ettiğini görülmektedir.



Şekil 3-17. 2008 - 2017 yılları arası Türkiye’de en düşük net göçe sahip 5 il ve bu illere gerçekleştirilen toplam kamu harcaması

Kaynak: (TÜİK, 2018b)

Tekirdağ Türkiye ortalamasına diğer büyükşehirlerden daha yakın olması, düşük net göçe sahip iller arasından ise terör ve güvenlik sorunu olmayan Erzurum seçilmiştir. En yüksek net göçe sahip illerden Tekirdağ’ı incelediğimizde her yıl

nüfusuna ortalama 20.000 kişi eklerken, 10 yıllık dönemde kişi başı kamu harcaması yaklaşık 1.117 TL'den 2.359 TL'ye çıkmış ve kişi başı kamu harcaması miktarı yaklaşık 2 kat artmıştır. En düşük net göçe sahip illerden Erzurum'u incelediğimizde ise nüfusu her yıl ortalama 10.000 kişi azalmaktadır. Buna karşın kişi başı kamu harcaması yaklaşık 1.009 TL'den 6714TL'ye çıkmış, kişi başı kamu harcaması miktarı yaklaşık 6,5 kat artmıştır. Kamu harcamaları enflasyon ile reelleştirilse bile aradaki uçurum kapanmamaktadır. Bu karşılaştırmaya göre, nüfusun sürekli azaldığı ile kamu harcamaları yönlendirilse de bu harcamaların nüfusun bölgede tutulmasında etkili olmadığı görülmektedir.

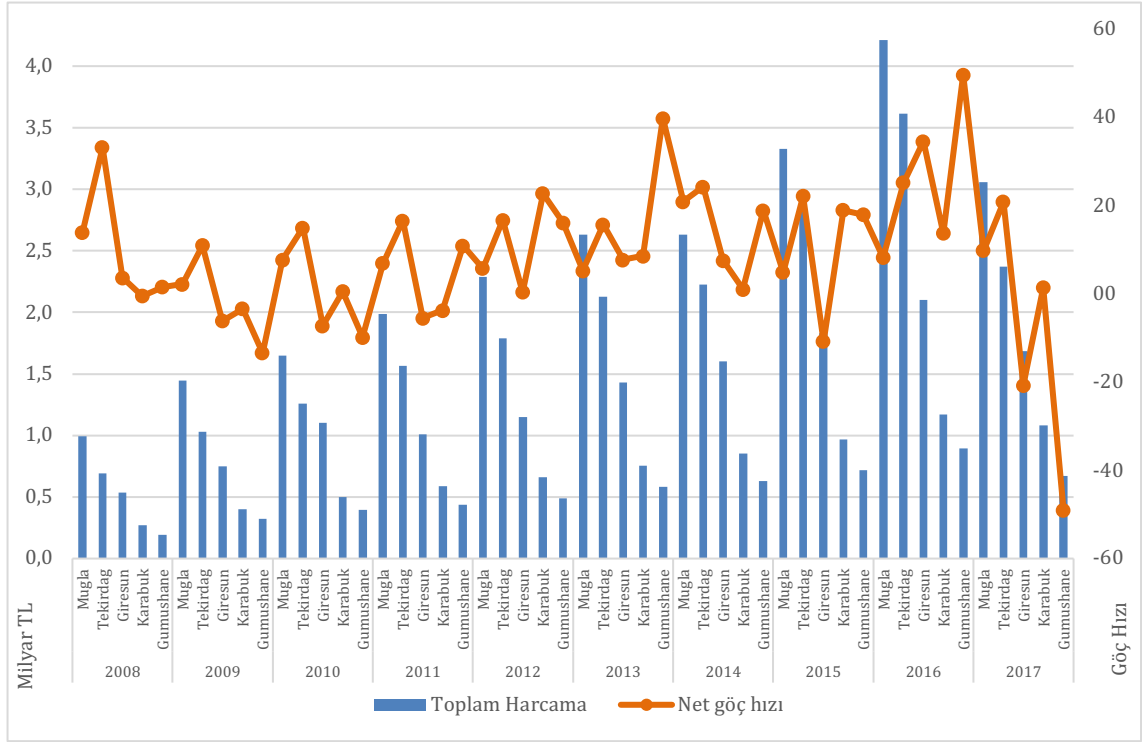
Sadece toplam kamu harcamaları incelenerek göç ve harcama ilişkisi adına kesin sonuçlar çıkarmak mümkün değildir. Kamu harcamalarından aldıkları pay diğer illere göre daha az olmasına karşın insanların net göç alan bölgeleri tercih etmelerinin nedenini kamu harcamalarının bileşenlerinde aramak gerekir. Bu açıdan kamu harcamalarının alt kalemlerinin göç ile ilişkisinin incelenmesi daha anlamlı sonuçlara ulaşılmasını sağlayacaktır. Çekim modelinin tahmini ile gerçekleştirilen bu analizden önce bu istatistikler genel manzarayı çizmek açısından önemlidir.

Şekil 4-18 ve Şekil 4-19'da 2008-2017 yılları arasında Türkiye'de en yüksek ve en düşük net göç hızına sahip illere ait kamu harcamaları bulunmaktadır. Net göç hızı, illerin geneline ilişkin öngörülerde bulunabilmemize neden olmaktadır. Türkiye'de en yüksek net göç hızına sahip iller Muğla, Tekirdağ, Giresun, Karabük ve Gümüşhane'dir¹². En düşük net göç hızına sahip iller ise Şırnak, Hakkari, Yozgat, Ağrı ve Kars'dır¹³.

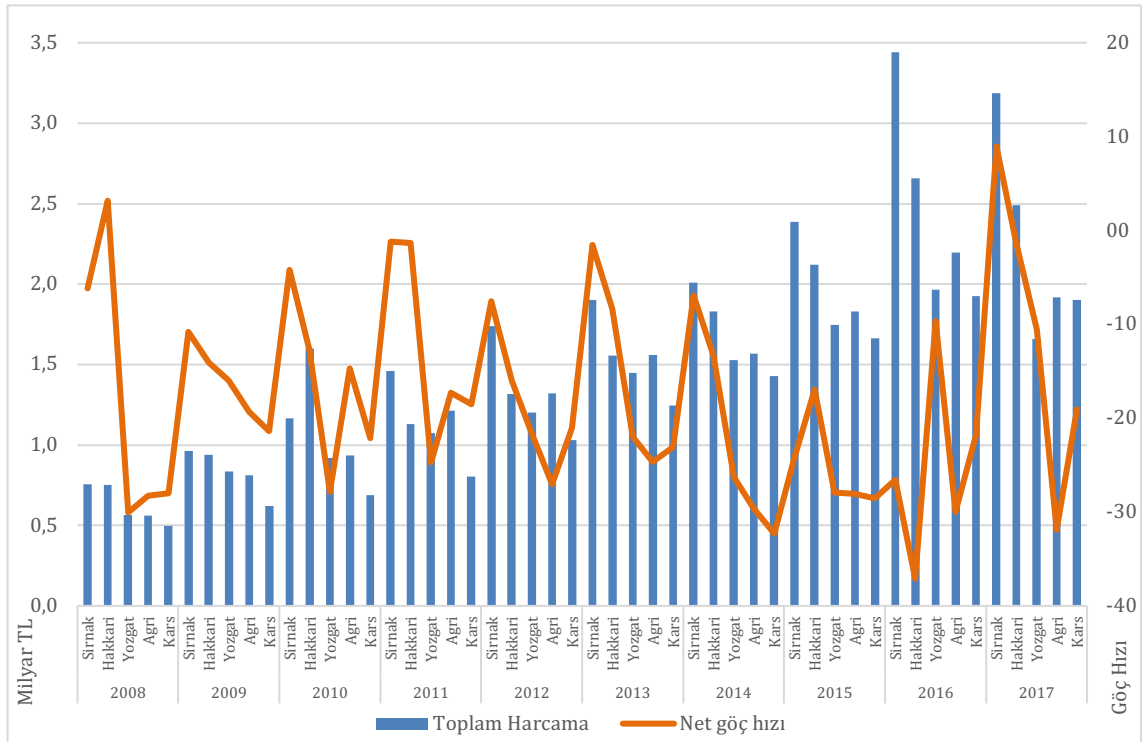
Net göç hızının yüksek veya düşük olması bu illerden gerek gelen gerekse giden göç, il nüfusu ve nüfusun dağılımına ilişkin dikkate değer sonuçlar doğurmaktadır. Kamu harcamaları açısından değerlendirdiğimizde bir ilin yüksek veya düşük net göç hızına sahip olmasının bu bölgelerde kamu harcamalarının tahsisi açısından etkinsizliklere yol açabilmektedir.

¹² 2016 yılında Bayburt ili 122 ile çok yüksek bir net göç hızına sahiptir. Bu artış olağan dışı olması nedeniyle Bayburt ili ilk 5 içerisine alınmamıştır.

¹³ Çankırı ili net göç hızı açısından normal olmayan bir dalgalanma gösterdiği için sınıflamanın dışında tutulmuştur.



Şekil 3-18. 2008 - 2017 yılları arası Türkiye’de en yüksek net göç hızına sahip 5 il ve bu illere gerçekleştirilen toplam kamu harcaması
Kaynak: (TÜİK, 2018b)



Şekil 3-19. 2008 - 2017 yılları arası Türkiye’de en düşük net göç hızına sahip 5 il ve bu illere gerçekleştirilen toplam kamu harcaması
Kaynak: (TÜİK, 2018b)

En yüksek net göçe sahip iller ile en yüksek net göç hızına sahip iller birbiri ile aynı değildir. Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyükşehirlerin yüksek net göçe sahip olması nüfus büyüklükleri nedeniyle net göç hızına yansımamaktadır. Bu nedenle kamu politikaları açısından dikkat edilmesi gereken iller net göç hızı yüksek veya düşük olan illerdir. Muğla ve Tekirdağ'a sürekli bir göç akımı olduğu görülmektedir. Buna karşın Şırnak ve Hakkâri'nin net göç hızında öne çıkması beklenirken istikrarlı bir şekilde net göç hızı negatif olan iller Yozgat ve Ağrı'dır. Hakkâri, Şırnak ve Ağrı'nın terör ve güvenlik nedeniyle boşaldığını iddia etsek bile, bu Yozgat için geçerli bir açıklama olmayacaktır. 2008 yılında Yozgat'ta kişi başına kamu harcaması 1.170 TL iken 2017 yılında bu rakam 3.962 TL'ye yükselmiş buna rağmen il dışına göç engellenememiştir. Yozgat ve ilerde Yozgat gibi olacak illerin ekonomik ve sosyal hayatını kaybetmemesi için kamu politikalarına ihtiyaç vardır. Bu çalışma kapsamında gerçekleştirilecek analizler ile hangi araçların göç üzerinde etkili olduğu saptanmaya çalışılmıştır.

3.2. Türkiye'de İç Göçe İlişkin Kamu Politikaları

Bu bölümde ilk olarak politika belgelerinde iç göçe ilişkin politikalar ve hedefler tespit edilecek ardından Türkiye'de yürütülen kırsal kalkınma, ekonomik ve sosyal yapı, kentsel yığılmalar ve kentsel fiyatlandırma politikalarına değinilecektir.

İç göçe ilişkin politikalar uygulamada bölgesel kalkınma politikaları ile giriftir. Bu politikalar birbirini dışlayıcı değil kapsayıcı politikalardır. Bölgesel kalkınma politikaları ile göçe ilişkin yürütülen politikalar arasındaki temel fark şu şekilde ifade edilebilir. Bölgesel kalkınma politikaları gelişmemiş veya az gelişmiş bölgelere yönelik politikaları içerirken, göçe ilişkin politikalar hangi gelişmişlik düzeyinde olursa olsun bölgelerin veya yerleşme birimlerinin tamamına ilişkin politikaları içerir. Yine de belirtmek gerekir ki Türkiye'de göçe ilişkin politikalar genellikle bölgesel kalkınma politikaları etrafında şekillenmektedir.

Bu bölümde merkezi ve yerel yönetimlerin göçe ilişkin politikaları iki ayrı başlık altında incelenmektedir. Gerek merkezi gerek yerel yönetimlerin göçe ilişkin yürüttüğü politikalar, kalkınma planlarında veya politika belgelerinde bir başlık altında toplanmamaktadır. Nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin politikalar, nüfus ve demografi politikaları, kırsal ve bölgesel kalkınma politikaları, kentleşme

politikaları ve beşeri ve teknik sermayenin geliştirilmesine ilişkin politikaların alt hedeflerinde bulunmaktadır.

Göçe ilişkin politikalar sınıflandırılırken kamu politikalarının klasik sınıflandırılmasının dışına çıkmıştır. Politikalar, Dünya Nüfus Politikaları Veri Tabanı(UNDESA) kapsamında elde edilen veriler ile karşılaştırma imkanı sağlaması açısından benzer sınıflandırma ile sunulmuştur. Dünya uygulamalarında da değindiğimiz gibi kırsal kalkınma politikaları iç göçe etkisi bakımından en önemli politika sepetlerinden biridir. Göç politikaları kapsamında kırsal kalkınma, gelişmemiş bölgelerin(kırın) geliştirilmesi, ekonomik faaliyetin çoğalması anlamında değil, ülke sınırları içerisinde tüm kır bölgelerinin yaşam standardının belli bir seviyeye getirilmesini hedefleyen politikalardır. Bu nedenle kırsal kalkınma politikaları sadece tarımsal üretimin gelişmesini değil kırdaki yaşayan insanların eğitim, sağlık hizmetlerine ve hatta kültürel hizmetlere kolaylıkla erişebilmesi anlamına gelmektedir. Ekonomik ve sosyal yapıya ilişkin yatırımlar ise bir bölgede yol, su, kanalizasyon gibi hizmetlerin yanında sinema-tiyatro salonları, halk eğitim merkezleri, okul veya sağlık ocağı binaları gibi hem teknik hem de beşeri sermayeyi geliştirici politikaları kapsamaktadır. Daha önce de sıklıkla belirttiğimiz gibi göç yönetimi sadece teknik ve ekonomik yapının geliştirilmesi ile değil aynı zamanda beşeri yapının geliştirilmesine yönelik politika uygulamaları ile başarıya ulaşmaktadır. Son olarak kentsel fiyatlama politikaları Dünya örneklerinde açıkladığımız üzere kentlerde farklı fayda maliyet seviyelerinin hedeflenmesi ile kişilerin tercihlerini bu yönde yönlendirmelerine ilişkin politikalardır. Bu nedenle Türkiye’de uygulanan teşvik sistemi kentsel fiyatlama başlığı altında incelenmiştir.

3.2.1. Merkezi Yönetimin Göçe Müdahalesi

Bu bölümde, Türkiye’de merkezi yönetimin iç göçe bakışı ile oluşturulan politikalara değinilecektir. Türkiye’de merkezi yönetimin göç olgusuna bakışı, dış göç ile sınırlı kalmıştır. Türkiye’de göç alanına ilişkin politika ve stratejilerin uygulanması, konuyla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması, yabancıların Türkiye’ye giriş ve Türkiye’de kalışları, Türkiye’den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesi amacıyla 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile İçişleri Bakanlığına bağlı Göç

İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Kurumun göçe bakış açısı sadece dış göçü kapsamakta ve ortaya koyduğu vizyon ve misyonla birlikte politika belgeleri de bu fikri benimsemektedir. Her yıl yayınlanan “Türkiye ve Göç Raporu’nda da bu bakış açısı açıkça gözlemlenmektedir.

Türkiye’de nüfusun mekânsal dağılımı ile ilgili hazırlanan en önemli çalışma 1982 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yayınlanan “Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi” araştırmasıdır. Bu çalışma, göçün yönetilebilmesi için kentlerin büyüklüklerini, bağımlılıkları ve altyapı kademelerini hesaplayarak şehirlerin gelişim patikalarını ortaya çıkarmaktadır. Çalışma ile şehirlerin kademelenmesi ve aralarındaki bağlantının kurulması hedeflenmektedir. Araştırmada Türkiye yedinci kademe metropol (İstanbul), birinci kademe köy ve köy altı yerleşimler olmak üzere yedi kademeye ayrılmıştır. Çalışmanın bu çalışmaya ışık tutacak ilk önemli bulgusu, 6. ve 5. kademeler arasında ulaşım ağlarının gelişmesi nedeniyle bağlantının sağlanmış olduğudur. Bu orta ve büyük kentlerin birbirine bağlandığı ve etkileşimin olduğu anlamına gelmektedir. 4. kademe merkezler yani il merkezleri üst kademeler ile bağlantılı olmalarına rağmen 3. kademe merkezler yani ilçeler ile bağlantıları arasında çeşitli problemler mevcuttur. Merkeziyetçi yapı gereği ilçelerin ihtiyaç duyduğu hizmetlerin il merkezlerinden koordine edilmesi ve yönetilmesi ilçe merkezlerinin hizmete ulaşmasının önünde engel teşkil etmektedir. İkinci ve daha önemli bulgusu ise, Türkiye’de 1983 yılında 2. kademe merkezlerin henüz oluşmamış olmasıdır. 2. kademe merkezlerinin oluşmamasının en önemli nedeni başta ulaşım ağı yetersizlikleri olmak üzere kamu hizmetlerinin etkin şekilde götürülememesidir. Bir yerleşim biriminin 2. kademe sayılabilmesi için sahip olması gereken özellikler ortaokul, sağlık ocağı, haftalık pazar yeri...vb. gibi temel hizmetlerdir. Araştırmaya göre “büyük merkezlerin çevresinde hemen hemen hiçbir kademe merkezi oluşmamıştır.” Kırdan kente göç sürecinde, topraktan kopan yığınların doğrudan büyük kentlere göçmesinin nedeni bu iki sonuçtur. Kırdan kopan bireyler 6., 5. ve 4. kademeler arasında gelişen ulaşım ağı ile doğrudan büyük kentlere ulaşabilmektedirler (DPT, 1982). Devlet Planlama Teşkilatının 1982 yılında gerçekleştirdiği çalışma Türkiye’de kırdan- kente göçün yapısını ve göçün Raverstein’in göç modeline uymamasının temel nedenini net bir şekilde

açıklamaktadır. Türkiye’de yerleşme merkezlerinin kademelenmesi araştırması bir kez daha gerçekleştirilmemiştir. Bu nedenle bugün ki duruma ilişkin bir yorum yapılamamaktadır. Kentlerin dengeli bir büyüme izlemesi, sanayileşme, kentleşme ile vergi ve teşvik politikalarının ahenkli uygulanabilmesine bağlıdır (DPT, 1982, s. v). Bu çalışma kapsamında sıklıkla vurguladığımız gibi nüfusun mekânsal dağılımında denge, merkez kentlerin ve bu kentlerin gelişme stratejilerinin belirlenmesi ve çevre kentlerin merkeze bağlantılarının sağlanması ile mümkün olabilmektedir.

3.2.1.1 Kalkınma Planlarında İç Göç

Beş yıllık kalkınma planları, ülkenin iktisadi ve sosyal hedeflerini belirleyen ve beş yıl süresince uygulanacak politikaları ve bu politikaları yürütecek yetkili kurumların belirlendiği politika belgeleridir. Beş yıllık kalkınma planları kapsamında belirli konular için özel ihtisas komisyonları oluşturulmakta ve bu komisyonların raporları politikaların belirlenmesine ışık tutmaktadır. Yıllık programlar ise bu politikaların detaylarının yer aldığı her yıl için hazırlanan belgelerdir. Bu bölümde iç göç ile ilgili kalkınma planlarında öngörülen politikalar derlenmiştir. “Kalkınma planları sadece ekonomik kalkınmayı değil, mekânsal planlamayı da içermeli ve bunlar birbiri ile çelişen değil birbirini destekleyen politikalar olmalıdır” (DPT, 1977, s. 52).

1963-1967 yılları arasını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında nüfus projeksiyonlarında “Göçler şimdiye kadar önemli olmamıştır, önümüzdeki dönemlerde daha önemsiz olacağı tahmin edilebilir. Bu yüzden projeksiyonlarda göçler hesaba katılmamıştır.” ifadesi ile göçe ile ilişkin bir politika yürütülmediği ve yürütülmeyeceği açıkça ifade edilmektedir. Buna karşın yine aynı planda “konut” başlığı altında, gecekondulara ilişkin politika planlaması yapılırken, gecekonduları ortaya çıkaran göçlerden çok, bu göçler ile gelen kişilere ilişkin; “şehirlere göçün şehirlerde yaratılacak iş imkânları ile dengeli olmasını sağlayacak iktisadi ve toplumsal tedbirler alınacaktır.” şeklinde politikalar öngörülmüştür. (DPT, 1963, s. 434). Bunun yanı sıra “Bölge Planlaması ve Kalkınması” başlığı altında bugün tartıştığımız nüfusun dengeli dağılımına ilişkin çok temel bir öngörü dile getirilmektedir. Bölge politikalarına ilişkin hedeflerin ilki “Nüfusu, kaynaklar ve iktisadi çalışmalarla orantılı olarak dağıtarak daha dengeli bir gelir dağılımı

sağlamak üzere yatırımların yapılmasında ve coğrafi dağılımında bölgelerarası dengeli bir kalkınmanın esaslarını göz önünde bulundurmak” olarak yer almaktadır. Yani iktisadi kalkınma, dengeli bir nüfus politikası yürütülerek hedeflenmektedir.

1968-1972 yılları için hazırlanan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise göçe ilişkin spesifik bir başlık bulunmamasına karşın, “Toplumun Yurt Üzerinde Yerleşmesi ve Barınması” bölümü bölgesel gelişme farklılıklarına, şehirleşmeye ve konut ihtiyacına yani özünde nüfusun mekânsal dağılımına odaklanmaktadır. 1960’ların başı ülkede kırdan kente göçün etkisinin ortaya çıktığı bir dönem olması nedeniyle planda şehirleşme ve sanayileşme ilişkisine sıklıkla vurgu yapılırken, şehirleşme iktisadi ve sosyal kalkınmanın bir unsuru olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, tarımsal sanayiye sahip tarımsal alan ile büyükşehirleri birleştiren ara kademe yerleşmelerinin nüfusun dengeli dağılımına büyük katkı sağladığı vurgusu dikkat çekicidir. Planda bu durum “sanayileşmiş toplum, şehir ve kırsal hayatı birbiriyle irtibatlandırmakta, tarımda işletmeler ortaya çıkmakta, bunun derecesi toplumun ulaştığı teknolojik gelişmeye bağlı olmaktadır.” şeklinde açıklanmaktadır. (DPT, 1968, s. 264) Açıktır ki 1970’lerin başında hedeflenen bu yapı oluşturulamamıştır, bunun en önemli göstergesi planda iktisadi hedeflerin sosyal hedeflerin üzerinde olduğu vurgusunun sık sık yapılmasıdır. Sosyal ve iktisadi hedefler eş anlamlı yürütülmediği için de nüfusun mekânsal dağılımında denge sağlanamamıştır.

Üçüncü kalkınma planında (1973-1977) ilk defa iç göç ve iç göçün varlığı tespit edilmiş fakat spesifik olarak bir politika önerisi yapılmamıştır. “1965 nüfus sayımı sonuçlarına göre iç göçlerin % 46,1’i Marmara bölgesine, % 36,6’sı İstanbul’a gerçekleşmektedir. Toplam göçün % 70’ine Karadeniz, İç Anadolu ve Doğu Anadolu bölgeleri kaynaklık etmiştir. Bu durum doğal kaynaklarla nüfusun yerleşimi arasındaki dengenin sağlanamadığını göstermektedir” (DPT, 1973, s. 92-93). İç göçün neden olduğu kontrolsüz büyüyen şehirler planda tespit edilerek şehirleşmenin gerçek şehir fonksiyonlarına ve sanayileşmeye dayalı olmaksızın daha çok nüfus yığılmaları biçiminde olduğu belirlenmektedir (DPT, 1973, s. 112). Birinci plandan Üçüncü plana kadar geçen 10 yıllık sürede iç göçün neden olduğu çarpık büyüme tespit edilse de önleyici politikalara öncelik verilmediği için bu sürecin sonucunda nüfusun mekânsal dağılımında denge sağlanamamıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında(1979-1983) kır-kent göçünün çok hızlı bir artış gösterdiği belirtilirken açıkça bir göç politikasının uygulanmadığı da vurgulanmaktadır (DPT, 1979, s. 24). Bu dönemde hazırlanan planda iç göç ile ilgili iki önemli politika öngörüsü karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki kentleşmeye yönelik politikaların gözden geçirilmesi, ikincisi ise toprak reformudur. Kentleşmeye yönelik, planlı dönemde yapılan politikaların dördüncü plana kadar başarısızlığı vurgulanarak, kurumsal düzenlemelerin yetersizliği gözler önüne serilmiştir. İkinci olarak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında kır kent dağılımını doğrudan ilgilendiren ve nüfusun mekânsal dağılımını sağlamaya yönelik bir toprak reformu ve kooperatifleşme öngörülmüştür. Toprak reformu ve kooperatifleşme ile köylünün ekonomik ve toplumsal gelişmesini sağlamak için altyapının geliştirildiği, köylünün dağınık gücünün birleştirildiği, tarımda sanayileşmenin ve üretken yatırımların gerçekleştirildiği, yeni iş alanlarının yaratıldığı, **“köykentler”** oluşturulması hedeflenmiştir (DPT, 1979, s. 292). Nüfusun dengeli dağılımı için bu model bugün gelişmiş ülkelerde uygulanan ve başarılı olan modellerle büyük benzerlikler göstermektedir.

Dördüncü beş yıllık kalkınma planında “Yerleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme ve Konut Özel İhtisas Komisyonu” kurulmuştur. Komisyon da iç göç ile ilgili 4 alt komisyon oluşturulmuştur. Bu alt komisyonlar yerleşme, bölgesel gelişme ve kentleşme alt komisyonu, kentsel arsa alt komisyonu, sosyal ve teknik altyapının geliştirilmesi alt komisyonu ve yerel yönetim örgütlerinin yeniden düzenlenmesi alt komisyonudur. Özel ihtisas Komisyonu Raporu, 1980’e kadar Türkiye’de nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin hazırlanmış en kapsamlı ve uygulanabilir politika önerileri sunan rapordur. Bu kalkınma planı çerçevesinde gerçekleştirilen “Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi” de iç göçe ilişkin nitelikli politikalar oluşturma hedefinin bir göstergesidir. Dördüncü beş yıllık kalkınma planında, ilk üç plandakinin aksine iktisadi hedefler sosyal hedeflerin üzerinde tutulmamakta, mekan planlaması, kentsel kademelenme, ulaşım planlaması, enerji ve altyapı, endüstri, araştırma gibi bir çok başlığın eş zamanlı politikalar ile yürütülürse başarılı olacağı vurgulanmaktadır. Altyapının sadece yol, su, elektrik gibi teknik hizmetleri değil toplumsal hizmetleri de kapsaması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Çünkü “teknik ve toplumsal altyapı olanaklarının yalnızca

mevcudiyetleri değil; bölgelerin, yerleşmelerin ve kent içindeki farklı sınıfların yararlanması açısından dağılımları da önemlidir” (DPT, 1977, s. 24). Ne var ki bu politikalar 24 Ocak kararları ve 12 Eylül Darbesi sonucu hiçbir zaman hayata geçirilememiştir. Dördüncü beş yıllık kalkınma planındaki politika önerilerinin kaderi, önceki üç planda olduğundan farklı olmamıştır.

Beşinci Kalkınma Planında (1985-1989), önceki dört kalkınma planında öngörülen politika hedeflerinden farklı bir öngörü söz konusu değildir. Nüfus politikaları kapsamında “Nüfusun sağlık, eğitim, barınma ve beslenme imkânları artırılacak; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve özellikle göç veren ve doğurganlığın yüksek olduğu illerde yaşayan nüfusun bu hizmetlerden faydalanması sağlanacaktır” şeklinde göç veren illere yönelik temel kamu hizmetlerinin götürülmesine ilişkin bir hedef bulunmaktadır (DPT, 1984, s. 125). Nüfusa yönelik bu politika hedefi göçten bağımsız olarak devletin asli görevidir. Planda nüfus politikaları kapsamında göç ile yatırımların yönlendirilmesi arasında bir bağlantı kurularak, “Orta büyüklükteki şehirlerin kendi kendilerine yeterli hale getirilmesi suretiyle, nüfusun büyük şehirlere göçünün azaltılması ve dengeli dağılımı, yatırımların göçü yönlendirici etkisinden faydalanarak sağlanacaktır” şeklinde açıklanmaktadır (DPT, 1984, s. 125). Nüfus politikalarının yanında aynı hedef istihdam politikalarında da tekrarlanmaktadır (DPT, 1984, s. 132). Temel kamu hizmetlerinin sunumunun yanında nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin politika önerileri bölge planlaması ve köye götürülen hizmetler başlığı altındaki hedeflerde göze çarpmaktadır. Bu politika “bölgelerarası nüfus hareketlerinin fazla göç veren bölgelerde istihdam imkanları sağlayarak önlenmesi, bölge içi nüfus hareketlerinin ise, bölge gelişme şemalarında öngörülen yerleşme düzenine uygun bir şekilde yönlendirilmesi amacına uygun bir yatırım politikası” olarak tanımlanmıştır (DPT, 1984, s. 162)”. Köye götürülen hizmetler başlığında öngörülen politika ise “hizmet bütünlüğünü gerçekleştirerek kırsal alanda yaşayanların gelirini artırmak, sosyal ve kültürel gelişmelerine katkıda bulunarak, kalkınmalarına hız kazandırmak üzere “Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri”dir” (DPT, 1984, s. 157). Gerek teoride gerekse Dünya uygulamalarında göçe yönelik politikaların sadece istihdam değil nüfusun ihtiyaçlarına göre kapsamlı bir şekilde hazırlanması gereği, beşinci kalkınma planında öngörülmüş ve hedefler arasına

konmuştur. Fakat bugünkü manzara açıkça göstermektedir ki bu hedefler sadece politika belgelerinde kalmıştır.

1990-1994 yılları arasını kapsayan altıncı beş yıllık kalkınma planında Türkiye’de kontrolsüz iç göçün yarattığı sorunlar nedeniyle bölgesel gelişme başlığı altında doğrudan göç ile bozulan kırsal kent dengesinin düzenlenmesine yönelik bir politika önerisi bulunmaktadır. Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi araştırmasından çıkan sonuçlara yönelik, “yerleşmelerin kademelenmesinde dengeye ulaşmak ve metropoliten alanlara yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak, bölgelerarası ve bölge içi göçleri yönlendirerek kontrol etmek üzere; metropol altı şehirler, orta büyüklükteki merkezler, az gelişmiş bölgelerin merkezi nitelikteki şehirleri ve merkezi nitelikteki kırsal yerleşme birimleri tespit edilip, gelişmeleri desteklenerek, bunun için gerekli araçların oluşturulması planlanmıştır” (DPT, 1989, s. 318). Altıncı beş yıllık kalkınma planında yerleşme politikaları çerçevesinde belirlenen araçlar yerleşme kademelenmesinin ülke çapında dengeli dağılımı için orta büyüklükteki şehirlerin gelişmesinin desteklenmesi ve şehirler arasında ihtisaslaşmanın sağlanması amaçlanmaktadır. Bu amaca yönelik mevcut potansiyelin belirlenmesi ve buna göre şehirlerin sanayi, turizm, eğitim gibi belli fonksiyonlarına ağırlık verileceğinin belirtilmesidir (DPT, 1989, s. 315).

Yedinci beş yıllık kalkınma planının giriş bölümünde yapılan durum değerlendirmesinde göç eğilimleri adına politika üretilmesi gerekliliği açıkça vurgulanmıştır (DPT, 1995, s. 16). Planda temel olarak her başlıkta kentlere göçün başta eğitim ve sağlık olmak üzere birçok kamu hizmetinin sunumunda tıkanıklık yarattığı vurgulanmaktadır. Yedinci planda iç göç artık devlet tarafından müdahale edilmesi ve yönetilmesi gereken bir olgu olarak algılanmaya başlamıştır. Bunun temel nedeni daha önce de bahsettiğimiz ve bütün az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde görülen “tek hakim şehir” olarak İstanbul’un oluşması ve orta kademe yerleşme merkezlerinin yok olmasıdır. Planda bu durum “geçmişte küçük ve dağınık kırsal yerleşmelerden oluşan bir yerleşme biçimine sahip olan Türkiye’de ara kademeleri atlayarak doğrudan en büyük kentsel merkezlere doğru göç şeklinde kendini gösteren kentleşme hareketi, uygulamadaki aksaklıklar nedeniyle önemli sosyal ve ekonomik yapı değişikliği sorunlarına, hızla artan kentsel yatırım ihtiyaçlarına ve ülke yerleşme deseninin kademelenmesini bozarak dengesizliklere

neden olmuştur” şeklinde tespit edilmektedir. (DPT, 1995, s. 171). Bu amaçla yürütülmesi planlanan politikalar ise şu şekilde açıklanmaktadır:

“1995-2000 döneminde nüfusu bir milyonun üzerindeki büyük kentlere doğru göç eğilimini yavaşlatıcı politikalar uygulamaya konulacaktır. Kentleşmede yatay ve dikey dengenin sağlanmasına yönelik olarak sanayileşme, kamu yatırımları ve teşvik politikalarının büyükşehirler göçü ve sanayi yığılmasını özendirmemesine dikkat edilecek; göç, metropoller yerine bölge merkezlerine, orta büyüklükteki kentlere ve merkezi nitelikteki diğer yerleşim birimlerine yönlendirilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla geliştirilecek kentler, sanayi teşvikleri, altyapı, hizmet ve konut yatırımları ile desteklenecektir. Metropollere büyük bir yük getiren göç olgusunun dengelenebilmesi için, endüstrinin yer seçimi yeniden yönlendirilecektir. Bu amaçla, ülke genelinde gelişme kutupları oluşması desteklenecektir. Böylece İstanbul gibi büyük metropollerin sahip oldukları pek çok hizmetin ve istihdam imkanlarının buralarda gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.”

2001 yılına kadar neredeyse her planda var olan nüfus, yerleşme ve bölgesel kalkınma planlarında belirtilen sorunlar, plarlarda öngörüldüğü gibi çözülememiş ve 2000’lerin başında terör sorunu da eklenerek nüfusun mekânsal dağılımı daha da dengesiz bir hal almıştır. “1950’lerde hızlanmaya başlayan kentleşme olgusu, büyük kentlerde yığılmalara neden olmuş, dengeli bir kentsel dağılım oluşmamıştır.” (DPT, 2000, s. 229) Sekizinci kalkınma planında iç göç bir sorun olarak tespit edilmiştir. Sorun az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere, kırdan kente göçü ve 1990 sonrasında terör nedeniyle kırsal kesimden kentlere toplu göçleri kapsamaktadır. Planda nüfusun dengesiz mekânsal dağılımının kentleri, kentsel altyapı, işsizlik, konut, eğitim, sağlık gibi ağırlaşan sosyoekonomik problemlerle karşı karşıya bıraktığı tespit edilmektedir. Planda sorun olarak algılanan iç göçe çözüm, “göçün gelişme potansiyeli yüksek, hinterlandı ile ticari, sosyal bağları güçlü, bölgede gelir ve istihdam yönünden çarpan etkisi yaratabilecek fonksiyonel bölge merkezlerine yönlendirilerek; kentsel ve kırsal altyapı yeni ve bütüncül bir yaklaşımla geliştirilerek, meslek edindirme çalışmaları ve konut finansman ihtiyaçlarının karşılanmasında görülmektedir (DPT, 2000, s. 62-64).

Dokuzuncu beş yıllık kalkınma planında (2007-2013) daha önceki plarlarda bulunan nüfus ve yerleşmeye ilişkin başlıklar olmamasına rağmen bu plan iç göçe ilişkin politikaların yoğun olarak uygulandığı bir plan dönemidir. Nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin politikalara öncelikle bölgesel gelişmenin sağlanması başlığı altında değinilmiş ve diğer plarlarda olduğu gibi bütüncül bir bölgesel gelişme

politikasının gerekliliği vurgulanmıştır. Bu politikalar Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapatılarak Köylerin Altyapısını Destekleme Projesinin (KÖYDES) hayata geçirilmesi, terör nedeniyle köylerini terk etmek zorunda kalanların geriye göçüne ilişkin projeler, Cazibe Merkezleri Destekleme Programı, Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) ve Su ve Kanalizasyon Altyapı Programı (SUKAP), sosyal kalkınma bakımından öncelikli illere yönelik SODES programlarıdır. Bu politikaların yanında 2009 yılında yatırım teşvik sistemi yenilerek bölgesel yatırımlar yatırım teşviklerinin kapsamına girmiştir. 2006 yılında kurulan kalkınma ajanslarının faaliyetleri de bu program kapsamında değerlendirilmektedir. Son olarak bu plan döneminde ADNKS'ne geçiş yapılmış ve göç istatistiklerinin sağlıklı tutulabilmesi sağlanmıştır. (RG, 01.07.2006(m) - 26215, s. 49). Bu politikalar ayrıntılı olarak alt başlıklarda incelenecektir. Son olarak bu plan döneminde 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

2014 -2018 yıllarını kapsayan onuncu beş yıllık kalkınma planı da iç göçe ilişkin birçok politikanın öngörüldüğü ve uygulandığı dönem olmuştur. Kalkınma planının öne çıkan hedeflerinden biri orta kademe şehirlerde “nitelikli iş ve yaşam alanları oluşturulması, sosyal ve teknik altyapıya, kaliteli ve güvenli kentsel ulaştırma sistemlerine kavuşturulması yönünde politika ve uygulamaların etkinleştirilmesidir” (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 25) Kalkınma hedeflerine tam olarak ulaşılabilmesi, insanların bulundukları mekânlarda yaşam kalitesinin sağlanması, şehirlerin ve kırsal alanların kendine özgü koşul ve niteliklerine göre uzmanlaşması ile mümkün olacaktır (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 28). Bu kapsamda onuncu kalkınma planında iç göç kayıt sisteminin geliştirilmesine yönelik bir politika yürütülmesi hedeflenmektedir.

Planda yerleşme kademelenmesinin oluşturulması bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ile hedeflenmektedir. Bölgesel dengesizlikler yerleşme kademelenmesinin dengeli bir şekilde olmamasının sonucudur. Planda bölgesel dengesizlikler; işsizlik, gelir dağılımı, toplumsal barış, kaynakların atıl kalması ve potansiyelin kullanılamaması, aşırı göç gibi sorunların yanında şehirleşme ve yerleşme sorunlarımızın da ana kaynağı olarak görülmektedir. Oysaki gerek teorisyenler gerekse iyi uygulamalar şehirleşme ve yerleşme sorunlarının bölgesel

dengelesizliğin ana kaynağını oluşturduğunu göstermektedir. Bu planda göçün düzenlenmesi için Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi kurulmuş ve Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) yürürlüğe konmuştur. Bölgesel gelişme kapsamında göçün bölgesel büyüme odağı işlevi görece merkezlerle yönelmesi ve şehirlerin ürettikleri mal ve hizmetler etrafında markalaşması hedeflenmiştir. Bu süreç ile ilgili ise coğrafi işaretler ve coğrafi bilgi sistemlerinin politika yapıcılar tarafından etkin bir şekilde kullanılması öngörülmüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 124).

Onuncu kalkınma planında dikkat çeken bir diğer nokta ise yerel yönetimlere ilişkin yerindelik ilkesi vurgusudur. Buna karşın plan döneminde 2012 yılında büyükşehirlerin tamamında, sınırlar ile ilgili bir değişiklik yapılmış yetki devrine ilişkin bir çalışma yürütülmemiştir.

Onuncu Kalkınma Planını diğerlerinden ayıran en önemli fark göçe ilişkin bir özel ihtisas komisyonunun kurulmasıdır. Konjonktürel olarak dış göçlerin baskısı ile komisyonun kurulması zaruret haline gelse de iç göç alt komisyonu iç göçle ilgili önemli tespitler ve politika önerileri sunmaktadır. Bu tespitlerden ilki iç göç ile ilgili önemli araştırma ve veri eksikliğinin bulunmasıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2014c, s. 31). Raporda toplumsal ve ekonomik politikaların başarısı anlamlı ve geçerli bir göç politikasının başarısına bağlanmıştır. Bu nedenle iç göçe ilişkin politika açığı vurgulanarak öncelikle veri eksikliklerinin giderilmesi hedeflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014c, s. 53). Bu dönemde de göç bölgesel dengesizliklerin bir sonucu olarak görülse de Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) gibi bölgesel kalkınma projelerinin göç ile ilişkisi kurulmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014c, s. 29). Bütün bunların yanında 2023 hedefleri kapsamında ekonomik hedeflere öncelik verilmiş ve iç göç ile ilgili spesifik bir hedef oluşturulmamıştır.

Onuncu kalkınma planı çerçevesinde göçe ilişkin bir özel ihtisas komisyonunun oluşturulması tespit ve politika önerilerinin yapılması hükümetin yıllık programlarında da iç göçün yer almasına neden olmuştur. 2015 yıllık programında iç göç ile ilgili en dikkat çekici konu, yerleşme merkezlerinin kademelenmesi çalışmasının yenilenmesi ikinci ve üçüncü kademe yerleşmelerine ilişkin gelişmişlik sıralaması araştırmasının yapılması için Kalkınma Bakanlığı, TÜİK

ve Kalkınma ajanslarının görevlendirilmesidir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a, s. 281). Ayrıca 2014 yılında “fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak üzere hazırlanan, arazi kullanım ve yapılaşma kararları getiren mekânsal planların yapımına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek” amacıyla Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği çıkarılmış ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir (RG, 14.06.2014 - 29030). 2015 programında Mekânsal strateji planlarının kapsam, yöntem ve içeriğinin netleştirilmesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Bölgesel Gelişme Komitesinde Temsil Edilen Bakanlıklar ve Kalkınma Ajansları görevlendirilmiştir. Coğrafi Bilgi Sistemleri altyapısının kurulmasına ilişkin hedeflere vurgu yapılmıştır. 2015 programında iç göç ile diğer bir önemli tespit ise kırsal tanımının güncellenmesine ilişkindir. 2012 yılında büyükşehir belediye sınırlarının genişlemesi ile kırsal tanımında yaşanan karışıklığın giderilmesini için TÜİK, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Mahalli İdareler görevlendirilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a, s. 285-286,293).

2015 yıllık programı iç göçe ilişkin politikaların en kapsamlı şekilde sıralandığı, kentsel altyapıya yönelik birçok mikro politikanın yer aldığı bir politika belgesidir. Çalışmamızın ikinci bölümünde “İç Göçü Yönetmek için Zora Dayalı Olmayan Merkezi Yönetim Politikaları” başlıklı kısımda belirttiğimiz gibi 2015 yılı hükümet programında nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin birçok politika öngörülmüştür.

2016 yılı programında iç göç ile bağlantılı olarak göze çarpan ilk detay uzun vadeli nüfus projeksiyonlarının güncellenmesi için TÜİK’in görevlendirilmesidir (Kalkınma Bakanlığı, 2015a, s. 167). Bu politika hangi kentlerde nüfusun ne kadar çoğalacağını veya azalacağını ortaya koyacağı için iç göç politikalarının oluşturulması açısından önemlidir. Nüfusun azalmasının beklendiği coğrafyalara nüfusu mekânda tutacak politikaların uygulanabilmesi nüfus projeksiyonları ile mümkündür. 2016 yılı programında iç göç ile ilgili diğer bir önemli politika Avrupa Birliği ile ortaklaşa yürütülen, “Türkiye’de Bölgesel Rekabet Edebilirliğin

Geliştirilmesi Projesi”dir. Proje ile kentlerin uzmanlaşma alanları belirlenerek taslak bir gösterge seti oluşturulması hedeflenmektedir. Bu proje kentlerin gelişim patikalarının belirlenmesi ve nüfusun mekanda ihtiyaçlarının karşılaşılabilmesi için önemlidir (Kalkınma Bakanlığı, 2015a, s. 304). Bu kapsamda illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması belirlenerek merkez ve çevre il – ilçelerin belirlenmesi hedeflenmektedir. Programda ayrıca mekânsal gelişme ve planlamaya ve kentsel altyapıya yönelik il düzeyinde politikalar da öngörülmüştür. Programda Türkiye’nin iç göç ve kentleşme çerçevesindeki en önemli sorunu olan ilçe merkezlerine yönelik ilçe bazlı yerel kalkınma programlarının oluşturulması politikaları da yer almıştır. Bu program döneminde “kırsal yerleşimlerin farklı sektörlerdeki ihtiyaçlarının bir arada programlanabilmesini sağlayacak ilçe bazlı yerel kalkınma modelinin tasarım ve uygulama süreçlerine ilişkin kapsamlı bir analiz çalışması yürütülmektedir” (Kalkınma Bakanlığı, 2015a, s. 329). Bu politika 1982’de tespit edilen 2. ve 3. yerleşme kademesinin sorunlarını çözmesi için önemli bir adımdır. Ayrıca göç kırdan- kente yönünü kaybetmiş olsa da geriye göçün desteklenmesi ve nüfus kaybı yaşayan ilçelerin gerekli insan kaynağına kavuşabilmesi için de çok önemlidir.

3.2.1.2 Kırsal kalkınma

Bu bölümde merkezi yönetim tarafından yürütülen veya hala yürütülmekte olan toprak reformu, bölge kalkınma projeleri ve idareleri, Tarım Kanunu ve tarımsal destekleme politikalarına, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı (IPARD)’na ve Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi’ne değinilecektir. Bu politikaların gerekçelerinde iç göç ile doğrudan ilişki kurulmuş ve iç göçün yönetilip yönlendirilmesi hedeflenmiştir.

Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte Türkiye’de her on yılda bir toprak reformu tartışılmıştır. Toprak reformu ilk kez 1930’lu yıllarda kırdan topraksız kaldıkları için üretim sürecinden kopan insanların üretim sürecine katılabilmeleri ve topyekûn kalkınmaya destek olabilmeleri için hayata geçirilmiştir. 1929 yılında hükümet, çeşitli nedenlerle topraklarından göçmek zorunda kalan vatandaşlara toprak dağıtımına yetkili kılınmıştır. 1934 yılında yetki genişletilerek göç dışında herhangi bir nedenden topraksız kalan eşrafa da hazine arazilerinin dağıtımı kapsama alınmıştır. (Kaya, ve diğerleri, 2009, s. 93-94).

Toprak reformu ikinci olarak Türkiye'nin gündemine 1945 yılında gelmiş ve önemli sonuçlar doğurmuştur. 1945 yılının haziran ayında Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu meclisten geçmiştir. Bu Kanunla topraksız köylüye bir kısım toprak dağıtılsa da 1950 yılında çok partili hayata geçiş ile yeni gelen hükümetin Kanunda çeşitli değişiklikler yapması sonucunda bu politika uygulanamamıştır. 1973 yılında ise Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ile tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunun yürürlükte olduğu dönem köyden kente göçün en yoğun yaşandığı dönemdir. Bu nedenle Kanuna yönelik birçok eleştiri bulunmasına karşın, salt iç göç açısından değerlendirildiğinde, Kanun çıkarıldığı dönemde öngörüldüğü gibi uygulanabilmiş olsaydı; o dönem yaşanan iç göç dalgası kısmen de olsa engellenebilirdi. Yine de göçü tamamen yönetebilmek için uzun dönemde sadece tarımsal üretim değil, tarıma dayalı sanayiinin kurulması da eş zamanlı olarak teşvik edilmelidir. Aynı zamanda gelişmiş ülke örneklerinde gördüğümüz kooperatifçilik vb. gibi oluşumlar ile çiftçinin rekabetçiliği arttırılabilir ve topraktan kopuş süreci önlenebilirdi. Tarihsel süreçte de belirttiğimiz gibi bu dönemde ne toprak reformu başarıya ulaşabilmiş ne de kırdaki hayatın belirli bir standarda kavuşturulması için bütünlüklü bir çalışma yürütülebilmiştir.

İç göç ile ilgili kırsal kalkınma politikalarından ikincisi bölge kalkınma idareleridir. Türkiye'de ilk bölge kalkınma idaresi 1989 yılında 388 no'lu KHK ile Güneydoğu Anadolu Projesi(GAP) kapsamında kurulan GAP bölge kalkınma idaresidir. GAP bölge kalkınma idaresinin merkezi Şanlıurfa'da olmak üzere Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Batman ve Kilis illerini kapsamaktadır (RG, 06.11.1989 - 20334). 2011 yılında 642 no'lu KHK ile Konya Ovası Projesi(KOP), Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ile her bölgeye birer kalkınma idaresi kurulmuştur. KOP merkezi Konya olmak üzere Karaman, Aksaray Niğde Nevşehir Yozgat Kırıkkale ve Kırşehir'i kapsamaktadır. DAP merkezi Erzurum olmak üzere Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Hakkari, Iğdır, Kars, Malatya, Muş , Tunceli, Van ve Sivas illerini kapsamaktadır. Son olarak DOKAP ise merkezi Giresun olmak üzere Artvin, Bayburt, Gümüşhane, Ordu, Rize, Samsun, Trabzon, Tokat illerini kapsamaktadır. Bölge kalkınma idareleri Kalkınma Bakanlığına bağlı çalışan süreli kamu kurumlarıdır.

Bölge kalkınma idareleri bölge odaklı politika bakış açısıyla hayata geçirilmiştir. Politika belgelerinde de vurgulandığı üzere bu kurumların politika öncelikleri ekonomik hedeflerdir. İç göç politikaları açısından önemi ise sıklıkla rastlanılanın aksine sadece Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri değil İç Anadolu ve Karadeniz Bölgelerini de kapsayan bir politika geliştirilmiş olmasıdır. Bölge odaklı politikalar, bölgenin ihtiyaçlarını yerinde gözlemleyebilen yerel otoriteler ile çok daha etkin bir şekilde giderilebilmektedir. Fakat unutulmamalıdır ki bu kurumlar da merkezi otoriteye Kalkınma Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermektedirler. Bu tartışma yerel yönetimlerin iç göçe ilişkin politikaları kapsamında ileriki bölümde irdelenecektir.

Merkezi yönetimin kırsal kalkınma kapsamında 2006 yılında kırdaki üretimi geliştirmek için uygulamaya koyduğu Tarım Kanunu ile tarımsal destekleme araçları uygulanmaya başlamıştır. Kanunun amacı “tarım sektörünün ve kırsal alanın, kalkınma plan ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesi ve desteklenmesi için gerekli politikaların tespit edilmesi ve düzenlemelerin yapılmasıdır” (RG, 25.04.2006 - 26149). Bu kanun kapsamında tarımsal destekleme araçları, doğrudan gelir desteği, fark ödemesi, telafi edici ödemeler, hayvancılık destekleri, tarım sigortası ödemeleri, kırsal kalkınma destekleri, çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri ve diğer destekleme ödemeleridir. Bu araçlardan doğrudan gelir desteği, ürün ve girdi fiyatlarını etkilemeden, üreticilere yapılan gelir transferidir. Fark ödemesi ve telafi edici ödemeler ise çiftçiye belirli şartlarda yapılan gelir transferleridir. Bu kanun kapsamında çiftçiye uygulanan gelir transferi hayvancılık için de uygulanmaktadır. Doğrudan olmayan desteklemeler ise üreticinin sigorta prim bedeline katkı sağlamak suretiyle gerçekleştirilen tarım sigorta desteğidir. Kırsal yatırım projelerinin maliyetinin bir kısmı ise kırsal kalkınma destekleri kapsamında finanse edilmektedir. Bunların dışında çevre, araştırma, geliştirme, pazarlama teşvikleri, özel depolama yardımı, kalite desteği, piyasa düzenlemeleri desteği, organik üretim desteği, imha desteği, ürün işleme desteği gibi özel amaçlı birçok tarım desteği uygulanmaktadır (RG, 25.04.2006 - 26149).

Çiftçiye yapılan doğrudan gelir desteği Buchanan'ın koşulsuz gelir desteği olarak tanımladığı yardımlar ile bire bir örtüşmektedir. Bu ödemelerin etkinsizliğini

birinci bölümde vurgulamıştık. 2000’li yıllara gelindiğinde hala tarımsal üretimde sıkıntılar yaşayan ve tarımsal sanayisi gelişmemiş bir kır yapısına sahip olan ülkemizde, doğrudan gelir desteği beklendiği gibi etkin sonuçlar doğurmamakta, çiftçinin kısa dönemli rahatlamasını sağlamaktadır. Doğrudan gelir desteği, çiftçiyi topraktan daha hızlı koparmakta ya toprağın boş kalmasına ya da kiraya verilmesine neden olduğu için kırdan kente göçü hızlandırmaktadır (Cengiz & Baydur, 2010, s. 89). Doğrudan gelir desteği, tarımsal üretimde hem üretim miktarını hem de verimliliği azaltmaktadır. Doğrudan gelir desteği yerine tarıma dayalı sanayinin desteklenmesi belli ölçülerde kırsal alan ve kentsel alan dengesine katkı sağlayabilir (Özdemir K., 2004, s. 109). Her politikada olduğu gibi kırsal alanın desteklenmesinde de yerel özelliklerin göz önünde bulundurulması bizce önem taşımaktadır. Çünkü “Büyük ölçekli, sektörel yaklaşımı ön plana alan tarımsal üretimi artırmayı hedefleyen ve merkezden yönetilen çalışmalar kırsal alanın gelişmesinde istenilen sonuçlara ulaşmada etkili olmamıştır” (Gülçubuk, ve diğerleri).

Merkezi yönetimin yürüttüğü kırsal kalkınma politikalarının bir diğeri de Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı (IPARD)’dır. IPARD I, 2007 – 2013 yılları arasında uygulanmış ardından 2014-2020 yılları için IPARD II faaliyete geçirilmiştir. IPARD I, IBBS Düzey 3 bölgelerine karşılık gelen ve 42 ili Afyonkarahisar, Ağrı, Aksaray, Amasya, Ankara, Ardahan, Aydın, Balıkesir, Burdur, Bursa, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Denizli, Diyarbakır, Elâzığ, Erzincan, Erzurum, Giresun, Hatay, Isparta, Kahramanmaraş, Karaman, Kars, Kastamonu, Konya, Kütahya, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Muş, Nevşehir, Ordu, Samsun, Sivas, Şanlıurfa, Tokat, Trabzon, Uşak, Van ve Yozgat’ı kapsamaktadır. IPARD II’de hedef 81 ili kapsama almaktır.

IPARD I kapsamında iç göç ile doğrudan ilgili olarak Sivas-Erzincan Kalkınma Projesi ve Çoruh Nehir Havzası projesi öne çıkmaktadır. Her iki proje de sadece kırsal üretimi değil bağlantılı faaliyetleri de destekleyerek kırdaki bütüncül bir gelişme hedeflemektedir. Örneğin Sivas-Erzincan kalkınma projesinde tarımsal üretim için tasnif, sıralama ve paketleme fabrikaları kurulurken, Çoruh Nehri Havzasında ise tarımsal iyileştirmenin yanında doğrudan gelir getirici faaliyetlere ilişkin yatırımlar gerçekleştirilecektir. Son olarak her iki projede de gelişmiş ülke

örneklerinde gördüğümüz gibi kalkınma komiteleri, kooperatifler, kadın çiftçi grupları, köy birlikleri, sulama ve yetiştirici birlikleri kurulması için faaliyetler yürütülmektedir.

Kentsel alanlara göç, kırsal alanlarda fiziksel ve sosyal yapının bozulmasına neden olmaktadır. Bu nedenle IPARD 2014-2020 kapsamında yer alan tüm tedbirler doğrudan veya dolaylı olarak bu probleme odaklanmaktadır. Orta ölçekli yatırımları desteklemek suretiyle hanehalkı gelirlerinin artırılması ve yeni iş imkanları yaratılması hedeflenmektedir. Bu projeler ile “tarımsal verimliliği arttırmak ve çiftçilerin gelir düzeyini iyileştirmek suretiyle kırsal alanlardan göçün önlenmesinin mümkün olduğu kanıtlanmıştır” (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2017, s. 59).

Son olarak Avrupa Birliği’ne giriş sürecinde 2005 ve 2015 yıllarında iki Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi(UKKS) belgesi hazırlanmıştır. 2005 yılında hazırlanan belge Ulusal Kırsal Kalkınma Planına temel oluşturmak için hazırlansa da 2015 yılında IPARD kapsamında güncellenmesi gerekli görülmüştür. UKKS 21/02/2015 tarihinde Resmi Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İç göç sonucu kırsal ve kentsel alanlar arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak ve göçlerin kırsal alanlar üzerindeki olumsuz etkileriyle mücadele etmek UKKS’nin öncelikleri arasında sıralanmaktadır. Bu önceliğin en önemli nedeni AB tarım ve kırsal kalkınma modelinin Türkiye için de uygulanacak olmasıdır (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2015, s. 13).

3.2.1.3 Ekonomik ve sosyal yapı ve kentsel yığılmalar

Türkiye’de iç göçü düzenlemeyi amaç edinen politikaların birçoğu ekonomik ve sosyal yapıya ilişkin yatırımlar kapsamında gerçekleştirilmiştir. Bu durumun iki nedeni mevcuttur. İlki, göç bölgesel dengesizliklerin bir sonucu olarak görüldüğü için bölgesel dengesizlikleri gidermenin yolu teknik altyapıyı geliştirmekte görülmüştür. İkincisi ve daha da önemlisi beş yıllık kalkınma planlarında kimi zaman teknik altyapının yetersizliği fark edilip teknik, sosyal, ekonomik altyapının eş zamanlı geliştirilmesine yönelik politikalar yürütülmüş ve hala yürütülmektedir. Türkiye’de bu yatırımlara yönelik politikalar, kentsel yığılmaları ve büyükşehirleri de kapsamaktadır. Bu nedenle ekonomik ve sosyal yapı ile kentsel yığılma politikaları aynı başlık altında derlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde teknik ve sosyal altyapının eş zamanlı geliştirilmesine yönelik yatırımlar kapsamında ilk örnek 1940 yılında açılan “Köy Enstitüleri’dir”. Köy enstitüleri teknik ve sosyal altyapının eş zamanlı geliştirilmesi ve kırdaki bütünlüklü kalkınma sürecinin başlayabilmesi için uygulanan en etkin politikalardan biridir. Köy enstitüleri tarzı kalkınma stratejileri aynı dönemde Dünya’nın gelişmiş ülkelerinde de uygulanmış ve başarılı sonuçlar vermiştir. Türkiye’de bu projenin başarılı yürütüldüğü ortada iken sürdürülememesi başlı başına bir çalışma konusu olması nedeniyle bu çalışmada sadece iç göç ile ilişkisine değinilecektir. 1940’ta Türkiye’de nüfusun % 24’ü kentlerde % 76’sı ise kırdaki yaşamaktaydı (Bkz. Şekil: 3-1). Bu dönemde kır hem teknik hem sosyal altyapıdan yoksundu. Köy enstitüleri 1954 yılında kapatılana kadar okuma yazmadan, modern tarım tekniklerine, marangozluğa, müzik-sahne sanatlarına kadar birçok konu da eğitim vermiş ve on yılda önemli bir kalkınma süreci başlatmıştır. Bu kalkınma süreci kırdan kente göçü 10 yıl ertelemiştir. Kırdaki altyapının gelişmesi katma değer üretmesine neden olmuştur. Kırdaki sağlanan katma değer kırdaki tüketilmiş ve bütüncül bir gelişme sağlanmıştır. 1950’lerden sonra hem iktidardaki görüş değişikliği hem de enstitülerin kapatılması kırdaki köy enstitülerinin ortaya çıkardığı gelişme dalgasını tamamen ortadan kaldırmıştır. Türkiye’de kırdan kente göçün başlamasına ve kırın altyapı yatırımlarından yoksun kalmasına neden olmuştur.

1950’li yıllardaki sonra hem kırsal hem de kentsel altyapının geliştirilmesine yönelik birçok politika yürütülmüştür. Fakat bu politikaların hiçbirisi kır ve kent altyapısında önemli farklılıklar yaratamamıştır. Bu nedenle bu bölümde merkezi yönetimin güncel olarak yürüttüğü alt yapı politikalarına değinilecektir.

Ekonomik ve sosyal yapının oluşturulması için yatırımlarının gerçekleştirilmesi için AB uyum süreci kapsamında Türkiye’de 26 Kalkınma Ajansı kurulmuştur. 26 Kalkınma Ajansının 81 ilde yatırım destek ofisi bulunmaktadır. Bu nedenle sadece belirli bir bölgeyi değil, tüm Türkiye’yi kapsayan kurumlar, bulundukları bölge veya il ile ilgili projeleri yürütmektedirler. Fakat bu kurumlar AB ile doğrudan bağlantılı değil, IPARD kapsamında kurulan ve mali kaynaklarının büyük kısmı merkezi bütçeden aktarılan kurumlardır (SERKA, 2018). Kalkınma ajansları

“kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli

harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere” (RG, 08.02.2006 - 26074) kurulmuşlardır.

Gelişmişlik farklarının azaltılmasının yanında, geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi, metropollere büyük yük getiren göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamığe kavuşturulması, plansız kentleşme nedeniyle oluşan sorunların çözüme ulaştırılması kalkınma ajanslarının kuruluş gerekçeleri arasında sıralanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 2). 2006 yılından bu güne Kalkınma ajansları hem teknik hem de sosyal altyapının gelişimi için bir çok proje yürütmüş ve hala yürütmeye devam etmektedir. Ajansların faaliyetlerine ilişkin istatistiki bilgi ve bu nedenle iç göç ile ilgili yürüttükleri projelere etkileri henüz topluca sunulmamasına karşın, bu kurumların yürüttükleri projelerin iç göçe ilişkin katkı sağladığını söylemek mümkün değildir. Yürüttükleri projelere ilişkin sorunlar ve çözüm yollarına ilişkin başlı başına bir literatür bulunmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetimin iç göçe ilişkin yürüttüğü politikalar kapsamında varlıklarına değinmek bu çalışma kapsamında yeterli görülmüştür.

Bu politikalardan ilki ve bizce en önemlisi Cazibe Merkezleri Programıdır. Programın temel amacı iç göçü yönetmek olan Cazibe Merkezleri Programı ilk olarak Dokuzuncu Kalkınma Planında gündeme getirilmiştir. Planın temel amaçları kapsamında “Başta az gelişmiş bölgelerde olmak üzere, büyüme ve çevrelerine hizmet verme potansiyeli yüksek cazibe merkezleri belirlenerek; öncelikle bu merkezlerin ulaşılabilirliği iyileştirilecek, teknik ve sosyal altyapısı güçlendirilecektir” şeklinde yer verilmiştir (RG, 01.07.2006(m) - 26215, s. 92). Programın yasal dayanağı 9. Kalkınma Planı ve YPK kararları ile hazırlanmıştır¹⁴ (Karacadağ Kalkınma Ajansı, 2018). Programa kamu kurum ve kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler ve vakıflar, üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, belediyeler ve mahalli idari birlikleri başvurabilmektedir (Gündüz, 2016).

14 Cazibe Merkezleri Destekleme Programını ulusal belgeler içindeki yeri için bkz. (Gelici, 2014, s. 75).

Cazibe Merkezleri Programı, büyüme kutupları teorisi¹⁵ temel alınarak uygulanan ilk programdır. Program aynı zamanda AB süreci kapsamında yürütülen ortak finansmanlı projeler kapsamındadır. Programın temel amacı, *“nispeten az gelişmiş bölgelerde yer alan gelişme potansiyeli yüksek kent merkezlerinde yapılacak kilit müdahalelerle kalkınma ivmesinin yakalanması ve nihayetinde bu ivmenin çevre merkezlere de yayılarak iç göçün kendi bölgesi içerisinde tutulması”* olarak belirlenmiştir. Uzun dönemli genel amacı ise “cazibe merkezinde gerçekleşen sosyo-ekonomik kalkınmanın çevre merkezlere yayılması ile birlikte, ulusal düzeyde bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına katkıda bulunmaktır.” (Kalkınma Bakanlığı, 2018) (Karacadağ Kalkınma Ajansı, 2018)

Program, kent merkezi hedef alınarak hazırlanmış ve bu kapsam, DPT tarafından yapılan “yerleşme merkezlerinin kademelenmesi çalışması” ve “İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması” baz alınarak oluşturulmuştur. Program kapsamında Doğu Anadolu Bölgesinden; Malatya, Elâzığ, Erzurum ve Van, Güneydoğu Anadolu Bölgesinden; Gaziantep, Diyarbakır ve Şanlıurfa, Karadeniz Bölgesinden; Samsun ve Trabzon ile İç Anadolu Bölgesinden; Konya, Kayseri ve Sivas olmak üzere 12 il belirlenmiştir. Program 2008 yılında birçok kamu kurumunun ortaklığı ile Diyarbakır ilinde pilot olarak uygulanmış, fakat programın kısa ömrü nedeniyle Diyarbakır’ı takiben 2010 yılında sadece Şanlıurfa, Erzurum ve Van da hayata geçirilebilmiştir (Gelici, 2014, s. 68) (Kalkınma Bakanlığı, 2018). Program kapsamında kentsel ekonominin geliştirilmesi, kentsel ve sınai altyapının geliştirilmesi, beşeri ve sosyal sermayenin geliştirilmesi ve yurt içi çevre piyasalarda ticaretin ve ilişkilerin geliştirilmesi olmak üzere proje ana konuları ve bunlara bağlı alt başlıklar belirlenmiştir (Karacadağ Kalkınma Ajansı, 2018).

Projenin kapsamı ve proje ana konuları dikkatli incelendiğinde, merkez-çevre ilişkisini göz önünde bulunduran, her bölgede iç göç için tampon merkezler

15 Büyüme kutupları teorisi bölgesel kalkınma teorileri içerisinde yer alır ve coğrafi olarak gelişmemiş bir bölgenin büyümesinin sağlanması için bu bölgede bir kalkınma merkezinin oluşturulması ve bu merkezin pozitif dışsallıkları sayesinde azgelişmiş bölgenin gelişebileceğini savunur (Gelici, 2014, s. 54-57) (Toy & Gündüz, 2016, s. 123). Bu teori, bir bölgesel kalkınma teorisini olarak iç göçün yönetilmesine ilişkin geliştirilen teori ve uygulama ile ciddi benzerlik göstermektedir.

oluşturan ve teknik yatırımın yanında sosyal sermayenin gelişmesini eş zamanlı hedefleyen proje, bütünlüklü kalkınma için bütün unsurları barındırmaktadır. 2006 yılında Cazibe Merkezleri Programı Resmi Gazete’de yayımlanıp yürürlüğe girmesine karşın koordinasyon sıkıntısı sonucunda iki yıl süren pilot uygulamanın ardından önce yapısı ardından amacı değiştirilmiştir.

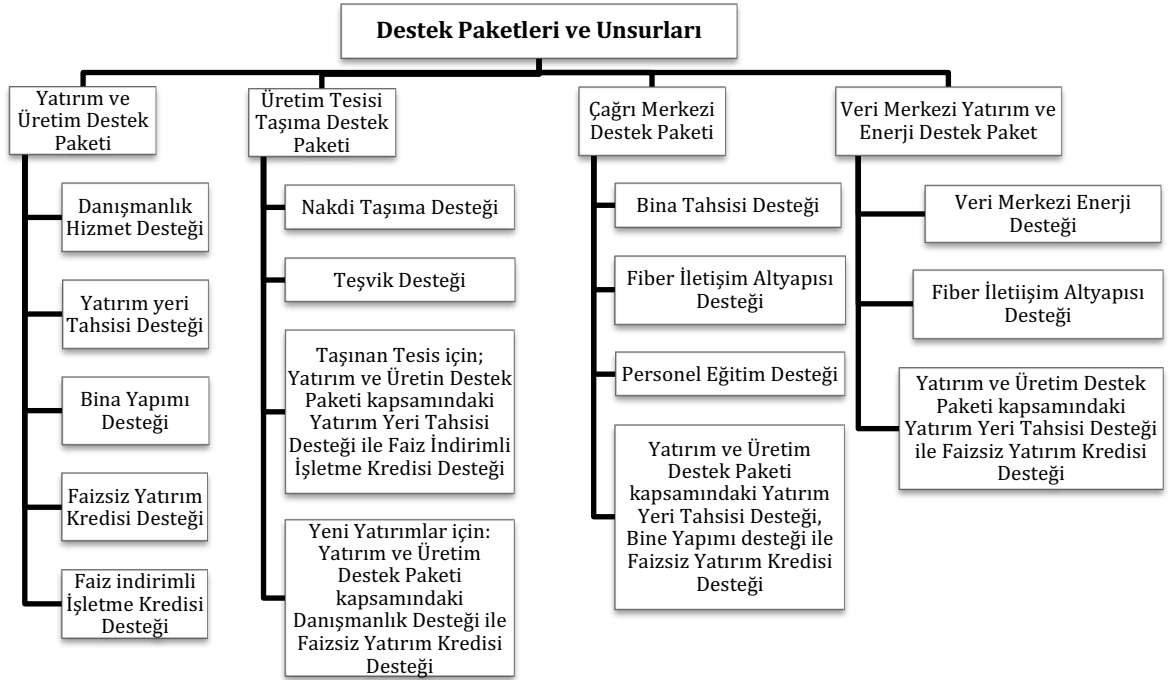
Cazibe Merkezleri Programı ile ilgili 678 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeni bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile önceki programdan tamamen farklı bir kurgu ortaya konmuştur. İlk programın temel amacı iç göçün yönetilmesi olarak belirlenmişken, bu programın amacı, “Görece az gelişmiş bölgelerdeki yatırım ortamını canlandırarak istihdam, üretim ve ihracatı artırmak yoluyla bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amacını” taşımaktadır (RG, 22.11.2016 - 29896).

Yeni program ile kutuplaşma teorisinden uzaklaşarak klasik yatırım destek anlayışına geri dönmüş ve cazibe merkezleri yatırım teşviki için desteklenen merkezler haline gelmiştir. İlk programda belirlenen 12 il yerine 23 yeni il¹⁶ belirlenmiştir. Bu programın bir öncekinden dikkat çekici farkı, Karadeniz ve İç Anadolu Bölgesinden hiçbir şehri kapsamıyor olmasıdır. Bu nedenle bu programı 2009 yılında yürürlüğe giren teşvik sisteminden ayrı düşünmek çok da anlamlı olmayacaktır. Aynı zamanda programın temel amaçları içinden iç göçün yönetimi kaldırılmıştır (Bkz Şekil.3-20). Bu destek unsurlarından yararlanabilmek için 2016 yılında Bakanlar Kurulu her il kümesi için öncelikli yatırım alanları belirlemiştir. Bir önceki programda öngörülen projeler bir kentin ekonomisini, altyapısını, beşerî ve sosyal sermayesini kapsarken bu program sadece yatırımların yönlendirilmesini kapsamaktadır. (RG, 18.11.2016 - 29945).

Sonuç olarak, 2015 yılı programında Cazibe Merkezleri Programı kapsamında şehirlerin rekabet gücünü artırmaya dönük yatırımlar ve şehirlerin tarihi ve kültürel varlıklarının ihyasına yönelik projelerin ivedilikle gerçekleştirileceği belirtilmiştir. 2016 yılı programında Cazibe Merkezleri Programının, ülkede dengeli

¹⁶ Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kars, Malatya, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli ve Van.

bir yerleşme düzeninin sağlanması ve göçün kademeli olarak yönlendirilebilmesinin amaçlanmamasına karşın program 2016 yılı Kasım ayında destek unsurları ve kapsamı değiştirilerek farklı bir amaca yönelik güncellenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a, s. 276-277) (Kalkınma Bakanlığı, 2015a, s. 302).



Şekil 3-20: Cazibe merkezleri programı destek paketleri ve unsurları

Kaynak: (RG, 11.01.2017 - 29945)

Yeni Cazibe Merkezleri programı yürürlüğe girdikten sonra teşvik sistemi ile çakışmalar yaşanmış ve cazibe merkezlerinin teşvik sisteminden daha kolay yararlanabilmesi için teşvik sisteminin koşullarında bu merkezler için hafifletici bir düzenleme daha yapılmıştır (RG, 22.02.2017 - 29987). Son olarak 2018 yılı Ocak ayında, cazibe merkezleri ile ilgili yapılan bütün düzenlemeler yürürlükten kaldırılarak, program sadece enerji desteği ile sınırlandırılmıştır (RG, 01.02.2018 - 11201).

Türkiye’de gerçek anlamda nüfusun kademelenmesine ve kentlerin dağılımında merkez-çevre ilişkisinin düzgün kurulabilmesi için uygulanan en kapsamlı ve nitelikli politika olmasına rağmen Cazibe Merkezleri Programı yürürlükten kaldırılmıştır. Etkin bir şekilde uygulanmadığı için sonuçlarını

değerlendiremesek de politika bileşenlerinin farklı olması nedeniyle farklı sonuçlar doğuracağını beklemek anlamlı olacaktır.

Cazibe Merkezleri Programı henüz yürürlükte iken 2007 yılında “Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP)” hazırlanmıştır. 2007-2009 Orta Vadeli Planı(OVP) ile eşgüdümlü hazırlanan bu program kapsamında rekabet edilebilirliğin iç göç ile ilişkisi kurulmuştur. Bu kapsamda 2007-2009 OVP’nin ana hedefleri arasında, nüfusun ve gelişmenin mekânda dengeli dağılımını ve kentleşme sürecini sağlıklı bir yapıya kavuşturmak hedefiyle, bölge merkezlerinin tespiti ve göçün bu merkezlere yönlendirilmesine ilişkin politikalar geliştirmek bulunmaktadır 2007-2009 OVP: (RG, 13.06.2006 - 26197). BROP’da ise bu merkezlerin rekabet edilebilirliğini ve uzmanlaşmasını sağlamak adına destek politikaları öngörülmektedir (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2007, s. 54). Bu programlar genellikle temenni niteliğinde olsa da politika yapıcılarının iç göç ile yani insan kaynağı ile kalkınmanın ilişkisine yönelik politika hedeflemesi umut vericidir.

2008 yılında uygulamaya geçen bir diğer proje Sosyal Destek Programı (SODES) programıdır. SODES teknik değil sosyal altyapıya ilişkin bir politikadır. Programın amacı, “dezavantajlı bölgelerimizin beşeri sermayesini güçlendirmek ve toplumsal bütünleşme sürecine destek olmak amacıyla bu bölgelerdeki göç, yoksulluk ve işsizlik gibi sorunların çözümü ve değişen sosyal yapının ortaya çıkardığı ihtiyaçları” karşılamaktır. Projenin diğer uygulanan politikalardan en büyük farkı politika yapıcının yerel farklılıkları bölgesel dengesizlik olarak değil bölgenin özelliğine göre avantajlı ve dezavantajlı olarak sınıflandırmasıdır. İkinci önemli nokta ise politikanın ekonomik altyapıyı değil sosyal altyapıyı önceliğe almasıdır. Politika mekanın yerel özelliklerine odaklanmakla birlikte il düzeyinde yürütülmekte ve yerel aktörler tarafından uygulanmaktadır. Mali kaynak ise merkezi bütçeden sağlanmaktadır. Program 2016 yılı itibarıyla 34 ilde uygulanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2017). Bu politikanın merkezi yönetim politikaları kapsamında incelenmesinin nedeni merkezi yönetimin taşra teşkilatının yetkili kılınmış olmasıdır.

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı tarafından yürütülen diğer projelerin aksine SODES daha etkin ve etkili çalışan bir politikadır. Program, göçün önlenmesine

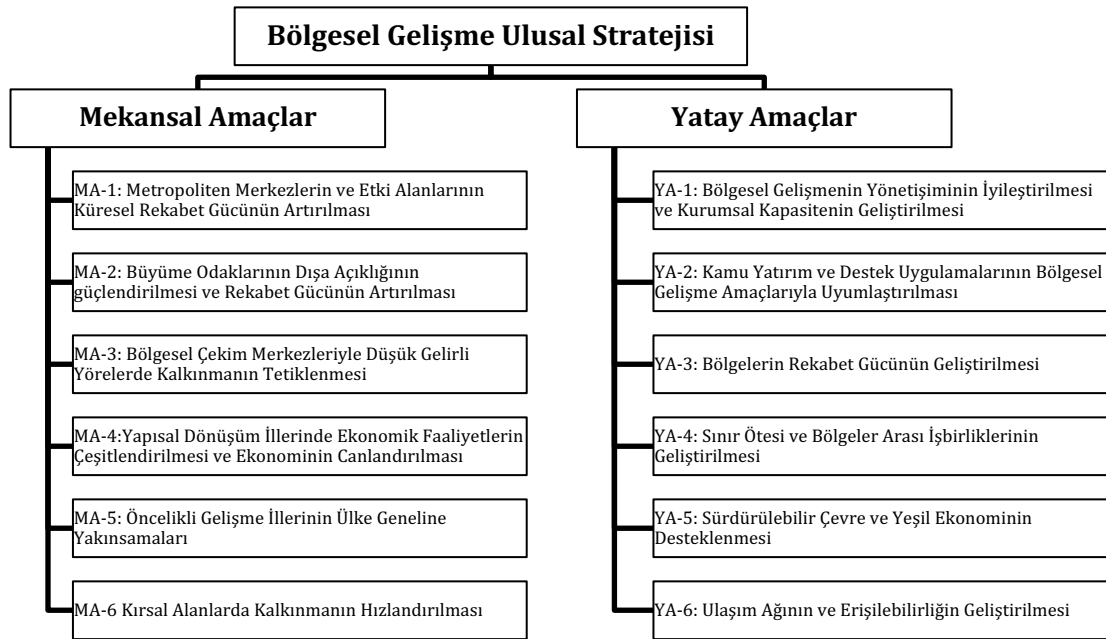
katkıda bulunmakta, bu nedenle de IPARD'ın tamamlayıcısı durumundadır (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2017, s. 164).

Merkezi yönetimin yürüttüğü politikalar kapsamında iç göç ile ilgili değineceğimiz son politika Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisidir(BGUS). Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisinde de bölge merkezlerine ve cazibe merkezlerine atıflar yapılmaktadır. Göçün bu merkezlere yönlendirilmesi nedeniyle bu kentlerde sosyal ve teknik altyapının ivedilikle oluşturulmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Bu merkezlerde “belirli sektörlerle öncelik verilerek ekonomilerin geliştirilmesi, kentsel ve sınai altyapının iyileştirilmesi, beşeri ve sosyal sermayenin güçlendirilmesi, yurt içi ve öncelikle çevre ülke piyasalarıyla olmak üzere uluslararası ticaretin ve ilişkilerin geliştirilmesi” amaçlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014b, s. 4).

Cazibe Merkezleri Programından sonra göç ile merkez-çevre kent arasındaki ilişkinin etkili bir şekilde kurulduğu çalışma BGUS'tur. Çalışmada her bölge için halihazırda var olan çekim merkezleri belirlenmiştir. Ege Bölgesinde İzmir, Aydın ve Muğla kentleri merkez kent konumundadır ve Ege Bölgesinde göçleri çekmekte, göç patikasını bölgenin içinde tutmaktadır. Akdeniz Bölgesinde Antalya, Adana ve Mersin merkez kent konumundadır. Bu nedenle Akdeniz Bölgesinde de göçler bölge içinde kalmaktadır. Orta Anadolu Bölgesi için ise aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Orta Anadolu Bölgesi başkent Ankara'yı sınırları içinde barındırmasına karşı göç veren pozisyonundadır. Bölgede yarı merkez niteliğinde sadece Kayseri ili bulunmaktadır. Karadeniz Bölgesi de büyük illeri barındırmasına rağmen içinde bir merkez kent oluşturamadığı için göç veren pozisyonundadır. Bölgede yarı merkez niteliğinde sadece Samsun ili bulunmaktadır. Marmara Bölgesi ise tek hakim şehri barındırması nedeniyle bütün bölgelerden yoğun göç almaktadır. Güneydoğu Anadolu Bölgesinde ise Gaziantep merkez kent konumunda olmasına karşın, Bölgenin göç verme potansiyeli çok yüksek olduğu için merkez kent bu yükü kaldıramamakta ve bölge göç veren pozisyonunu korumaktadır. Göç açısından Doğu Anadolu Bölgesi de Güney Doğu Anadolu Bölgesi ile aynı patikayı izlemektedir. Bu nedenle özellikle Doğu ve Güneydoğu Bölgesinde eğitim ve sağlık alt yapılarında önemli yatırımlara ihtiyaç duyulmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014b, s. 36-37,75). BGUS kapsamında bölgelerin merkezlerinin belirlenmesi ve belirlenen merkez

kentlerin ihtiyaçlarına yönelik politikalar geliştirilmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda belirlenen stratejiler mekânsal amaçlar ve yatay amaçlar olarak tanımlanmıştır. Strateji kapsamında belirlenen öncelikler Şekil 3-21’de verilmiştir.

Stratejilerin tamamı iç göç ile doğrudan ilişkili ve gerek teoride gerek gelişmiş ülke uygulamalarında doğrudan iç göçü yönlendirmek için uygulanan politikaları hedeflemektedir. Özellikle bölgesel çekim merkezlerinin ana hedefi, göçü bölge içerisinde tutan baraj kentler inşa etmektir. Yapısal dönüşüm illerinde ise gerekli sermaye birikimi oluşturularak iktisadi olanakların geliştirilmesi hedeflenmektedir (MA-4). Kentsel ve kırsal altyapının geliştirilmesi illerin göç verme kapasitesini azaltacak böylece nüfusun mekânsal dağılımında denge sağlanacaktır. Stratejiler kapsamında tanımlanan öncelikli dönüşüm illeri *“üretimleri tarım ve hayvancılık ile madencilik sektörlerine dayalı olan, kırsal niteliği yüksek ve sanayileşme konusunda mikro denebilecek işletmelere sahip, kalkınmada yapısal güçlük yaşayan, çeşitli dezavantajlar nedeniyle potansiyelleri yeterince değerlendirilememiş”* iller olarak tanımlanmıştır. Stratejiler kapsamında bu iller tespit edilerek gerekli politikaların uygulanması benimsenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014b, s. 108-114)..



Şekil 3-21: Bölgesel gelişme ulusal stratejileri

Kaynak: (Kalkınma Bakanlığı, 2014b, s. 100).

Sonuç olarak Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi her yönüyle merkezi yönetimin bütünlüklü iç göç stratejisidir. Kalkınma Bakanlığı'nın yürüttüğü politikaların BGUS dikkate alınarak hayata geçirilmesi, Türkiye'de de bütünlüklü bir iç göç politikasının yürütüldüğü anlamını taşımaktadır. Buna karşı Cazibe Merkezleri Programı da bu kapsamda değerlendirildiğinde, politikanın yürürlüğe girdiği tarih ile bugün uygulamadaki şekli arasında çok büyük farklılıklar vardır. Nüfusun dengeli mekânsal dağılımı uzun dönemli ve sürekliliği sekteye uğramayan politikalara ihtiyaç duymaktadır. Strateji belgelerinin kapsamlı ve gerçekçi hazırlanması uygulanan politikaların başarısını beraberinde getirmemektedir. Zira Cazibe Merkezleri Programındaki değişiklikler bu strateji belgesi yayınlandıktan sonra gerçekleşmiştir.

Türkiye'nin tek hakim şehri İstanbul bir kentsel yığılmadır. İstanbul'un dışında göç alarak ve giderek büyüyen İzmir, Bursa ve Antalya'da (Ankara'nın başkent olması nedeniyle dışarıda bırakılmıştır) sürekli aldıkları göç nedeniyle kentsel yığılmalara aday kentlerdir. Merkezi yönetimin iç göç ile ilgili uyguladığı kentsel altyapı politikaları da kentsel yığılmalara yönelik uygulanan politikalar kapsamındadır. Bu nedenle kentsel altyapı politikaları kapsamında olmayan Köye Dönüş ve Rehabilitasyon Projesine de değinilecektir.

Köye Dönüş ve Rehabilitasyon Projesi(KDRP), 1990'lardan sonra terör nedeniyle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinden zorunlu veya gönüllü göç ile ayrılmış insanların, topraklarına geri dönmeleri veya göç ettikleri yere uyumlarının sağlanması için uygulanan bir politikadır. 1994-99 yılları arasında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü(KHGM) tarafından yürütülen proje, KHGM'nin kapatılması ile İçişleri Bakanlığı ve Valilikler tarafından yürütülmektedir. Proje bir taraftan geri dönenler için kırdaki altyapının oluşturulmasını diğer taraftan ise kentte göçmenlerin istihdam sorununa odaklanmaktadır. KDRP, Adıyaman, Ağrı, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Muş, Siirt, Şırnak, Tunceli ve Van olmak üzere 14 ili kapsamaktadır. Bu proje kapsamında zorunlu olarak göç eden 386.360 kişiden 187.861'i kıra geri dönmüştür. KDRP 2009 yılından itibaren proje bazlı çalışma sistemine geçiş yapmış ve bu kapsamda sosyal altyapının geliştirilmesine yönelik projelere öncelik tanınmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2010).

Nüfusun mekânsal dağılımında denge teknik, sosyal ve beşeri altyapının eş zamanlı gelişimi ile mümkündür. Türkiye’de özellikle kıra yönelik politikalar genellikle nakdi yardımlara odaklanmaktadır. İç göçü yönlendirecek politikalar ise nakdi yardımlardan çok beşeri sermayeyi geliştirmeye yönelik olmalıdır. Bu nedenle bu bölümde özellikle beşeri sermayeye yönelik altyapı yatırımlarına odaklanılmıştır. Beşeri sermayenin gelişimi için en önemli faktör eğitimidir. Kırdan ve kentte üretim eğitim ile birlikte katma değerli hale getirilebilir. Bununla birlikte eğitim seviyesi yükseldikçe göç eğiliminin arttığını daha önce vurgulamıştık. Bu nedenle eğitim altyapısının geliştirildiği bölgelerde, eğitim seviyesinin yükselmesi sonucu oluşabilecek istek ve ihtiyaçları karşılamaya yönelik yatırımlarda geliştirilmelidir. Aksi takdirde eğitim gelişmemiş bölgeden gelişmiş bölgeye göçün basamağı haline gelmektedir.

3.2.1.4 Kentsel fiyatlandırma

Kentsel fiyatlandırma politikaları kapsamında iç göç ile ilgili olarak üzerinde hala tartışmalar süren yerel/bölgesel asgari ücret uygulaması ve yatırımlarda devlet yardımları politikaları incelenecektir.

Türkiye’de yerel/bölgesel asgari ücret 1951-1973 yılları arasında uygulanmıştır. 1951 yılında Asgari Ücretlerin Tespitine Müteallik Yönetmelik kapsamında asgari ücret tespiti, iş kolu veya yer itibarıyla mahalli asgari ücret tespit komisyonlarına verilmiştir. (RG, 13.01.1951 - 7707). 1951-1954 yılları arasında dokuz sektörde 47 farklı ücret uygulanmıştır (Yükseler, 2015, s. 7). 1968 yılına kadar Türkiye’de asgari ücret mahalli komisyonlarca tespit edilmiştir. Uygulamada bu durum eşit işe farklı ücret sorununu ortaya çıkardığı için 1968 yılında bir düzenleme yapılmış, asgari ücret tespit komisyonunun Çalışma Bakanlığı tarafından oluşturulmasına karar verilmiştir. Çıkarılan yönetmelik asgari ücretin, mahalli, bölgesel, sektörel veya milli seviyede belirlenmesine olanak tanımıştır (RG, 05.04.1968 - 12867). Bu kapsamda 1967-72 yılları arasında 16 yaş altı ve üstü, yeraltı ve yerüstü ve sosyal yardım alanlar ve almayanlar olarak asgari ücret belirlenmiştir (Yükseler, 2015, s. 8). 1972 yılında asgari ücret yönetmeliğinde değişikliğe gidilmiş ve “mahallî veya bölgesel yahut ülke düzeyinde olmak üzere bir işkolu veya birden fazla işkolu yahut bütün işkollarını kapsayacak şekilde” belirlenmesine imkan tanınmıştır (RG, 12.02.1972 - 14097). Bu yönetmelik

kapsamında 1972-73 yılları arasında asgari ücret dört gruba ayrılan iller için farklı farklı belirlenmiştir (Yükseler, 2015, s. 8). 1973'de Uluslararası Çalışma Örgütü'ne (ILO) Türkiye'de üye olmuş ve 1974-1989 yılları arasında tarım ve sanayi için farklı ücretler, 1989 yılından sonra ise ulusal düzeyde tüm iş kolları için 16 yaş altı ve üstü farklı olmak üzere tek bir asgari ücret belirlenmiştir (Şeker & Küçükbayrak, 2012, s. 9) (Yükseler, 2015, s. 9).

Bölgesel, yerel veya sektörel asgari ücret uygulamaları doğrudan göçü etkileyen uygulamalardır. Örneğin nüfusun dengeli dağılımı kapsamında bir kentte sektörel uzmanlaşma hedeflendiğinde beklenen, o kent ve sektör için ücretlerin yukarı çekilmesi, sektörün nitelikli işgücünün merkeze çekilmesidir. Bu nedenle iç göçün yönetiminde asgari ücret farklılaştırması merkezi yönetimin uygulama alanı en geniş politikalarından biridir. Türkiye'de de 20 yıla yakın bu amaçla uygulanmış olan bölgesel/sektörel asgari ücret, uygulama aksaklıkları nedeniyle kaldırılmıştır. Bugün yerel asgari ücret tartışmaları nüfusun mekânsal dağılımı politikaları dışında sanayiinin talebi olarak karşımıza çıkmaktadır. Az gelişmiş bölgelere yatırım yapmak isteyen yatırımcılar, yerel asgari ücretin bir muafiyete dönüşmesini ve gelişmemiş bölgelerde düşük ücret belirlenmesini talep etmektedirler (ASO, 2005). Buna karşın sendikalar ve işçi örgütleri bu uygulamanın emek sömürsüne neden olabileceği görüşündedirler. Konunun yatırımcılar ve işgücü tarafından tartışmalı olduğunu bir kenara bırakarak iç göçü yönlendirmek için etkin bir politika aracı olduğu söylenebilir.

Kentsel fiyatlama kapsamında değineceğimiz ikinci politika ise yatırımlarda devlet yardımları kapsamında 2009 yılında yürürlüğe giren teşvik sistemidir. Bu politikanın kentsel fiyatlama başlığı altında incelenmesinin nedeni göç kapsamında yatırımcıya sunduğu istihdama yönelik indirimlerdir. Türkiye bir teşvikler ülkesidir. Cumhuriyet kurulduğundan bugüne sürekli yatırımları arttırmak ve sermaye birikimi oluşturmak için devlet tarafından teşvikler verilmiştir. 2000 yılından sonra Türkiye'de dört farklı teşvik sistemi uygulanmıştır. 2004, 2006, 2009 ve 2012 yıllarında uygulanan teşvikler farklı tür ve amaçlarla uygulansa da hepsinde gelir vergisi ve sigorta primi desteği vardır (Savrul & Doğru, 2013, s. 4). Bölgesel destekler gelişmişlik sıralamasına göre az gelişmiş bölgeden gelişmiş bölgeye doğru azalarak devam etmektedir (RG, 19.06.2012 - 28328).

Teşvik sisteminin bir diğer unsuru da tarımsal üretim ile tarımsal girdili üretim yapan sanayi arasındaki bağı kurulmasıdır. Bu bakımdan kırsal kalkınma politikalarının içerisinde değerlendirilmesi gereken teşvik sisteminin Türkiye uygulamasında böyle bir amaç bulunmadığı için bu açıdan bir değerlendirme yapılması zordur. Oysa tarımsal üretim ile entegre sanayinin oluşturulabileceği kentlerde spesifik üretim alanlarının teşvik edilip desteklenmesi hem kırdaki yaşamın sürekliliğini sağlayacak hem de nüfusun dengeli dağılımına katkıda bulunacaktır.

Kentsel fiyatlama kapsamında değineceğimiz son politika kentsel konut politikalarıdır. Türkiye’de Toplu Konut İdaresi Başkanlığı(TOKİ) 1984 yılında kurulmuş 2002 ve 2004 yıllarında çeşitli mevzuat değişiklikleri ile faaliyetlerini sürdürmüştür. 2004 yılında doğrudan Başbakanlığa bağlanarak faaliyetlerine hız vermiştir (TOKİ, 2018). Kentsel alanın imarı ve sosyal konutların inşası vb. gibi görevleri olan TOKİ, 2002 yılından bugüne kadar % 44,96’sı dar ve orta gelir grubu, % 17,16’sı gecekondulu dönüşümü, % 18,59’u alt-yoksul gelir grubu, % 4,65’, afet konutu ve % 0,79’u tarım köy uygulaması olmak üzere çok sayıda konut inşası ve imarı gerçekleşmiştir. TOKİ sadece konut üretimi değil, okul, üniversite, spor salonu, kütüphane, yurt, kamu hizmet binası, hastane, sağlık ocağı, ticaret merkezi, cami ve stadyum olmak üzere çeşitli kamu binalarının inşasını da üstlenmiştir.

3.2.2. Yerel Yönetimlerin Göçe Müdahalesi

Bu çalışmanın başından beri vurguladığımız üzere her göç hareketinin kendine özgü bir dinamiği ve hikayesi vardır. Bu nedenle her göç hareketini kendi coğrafi koşulları ve nedenleri ile değerlendirmek gerekir. Bu unsurları bilmeden genel geçer bir politika belirlemek de imkansızdır (Ecevit, 1997, s. 501). Bu nedenle iç göç politikalarında yerel yönetimlerin yeri ve önemi büyüktür.

Türkiye’de göç politikaları merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir. Merkez yönetim politika belgelerinde iç göç ile ilgili yürütülen veya yürütülmesi planlanan işler ile ilgili politika belgelerinde bu duruşunu korumakta, buna karşın her belgede yerel yönetimlerin pozisyonunun güçlendirilmesine ilişkin temennilerde bulunmaktadır. Üstüne üstlük bu duruş yeni döneme değil, planlı dönemin tamamına hakim olmuştur.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1973-1977) mahalli idarelerin il, belediye ve köy halkının ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz olduğu ve mali kaynak

ve yerel yönetimlerin ölçek sorunları nedeniyle görevlerini etkin bir şekilde yerine getiremediği vurgulanmaktadır (DPT, 1973, s. 73-77). Yerel yönetimlerin ölçek sorunu dördüncü kalkınma planında ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Ölçek sorunu, kır ve kentte üretim ilişkilerinin değişmesi ve yaşanan toplumsal dönüşüm nedeniyle uygulanan yerel yönetim modelinin işlevsiz kalmasıdır. Yerel yönetimler büyükşehirlerde hızlı genişleme nedeniyle, kırdaki ise merkezi yönetimin kaynak paylaşım mekanizmasındaki sıkıntılar nedeni ile sorumluluklarını yerine getirememiş ve yetersiz kalmıştır (DPT, 2007, s. 6-7).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1982) kapsamında kurulan Yerleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme ve Konut Özel İhtisas Komisyonu raporunda bu durum çok güzel özetlenmiştir.

“Ülkedeki kentleşme sürecine ve bunun hızlandığı toplumsal değişime koşut olarak yerel yönetim örgütlerinin durumları, görevleri ve işlevlerinde önemli değişiklikler olmuştur. Ancak yasalar ve yerel yönetim örgütlerine ayrılan kaynaklar bu değişimleri izlemediği için bugüne kadarki siyasal iktidarların yerel yönetim örgütlerinin olanaklarını, yetkinliklerini kendi amaçları doğrultusunda kullanabilmek için yetkileri merkezde, buna karşılık sorumluluğu yerel yönetimde tutmaya çalışmaları (merkezi yönetim ağırlığı) yerel yönetim örgütlerinin etki alanını çok daraltmış ve onları çalışamaz hale getirmiştir” (DPT, 1977, s. 26)

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) kapsamında kurulan “Yerleşme ve Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu” kentsel altyapının geliştirilmesi, belediyelerin programlı ve uzun dönemli yatırımları hayata geçirebilmesi için gerekli ödeneğe sahip olmadıkları vurgulanırken, bu ödeneğin genel yönetim bütçe gelirlerinden sağlanması gereği belirtilmektedir (DPT, 2007, s. 4). Kentsel altyapı politikalarının uzun dönemli yürütülmesi gereği planda vurgulanan önemli bir nokta olmasına karşın, mali anlamda merkezîyetçi yapı projelerin sürdürülebilmesi konusunda önemli bir handikaptır.

Onuncu kalkınma planı(2014-2018) kapsamında ise ilk defa “Göç Özel İhtisas Komisyonu” kurulmasına karşın komisyonun hazırladığı raporda yerel yönetimler ile ilgili bir politika öngörüsü bulunmamaktadır. Bunun ilk nedeni ülkenin mülteci akınına uğraması sonucu ihtisas komisyonunun dış göçlere odaklanması, ikinci nedeni ise, iç göçler ile ilgili öngörülen politikalarda merkezi yönetimin yetkilendirilmiş olmasıdır. Onuncu Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan 2015 ve

2016 yılı yıllık programlarında planlı dönemin ilk yıllarından beri vurgulanan yerel yönetimlerin yetersiz yapısını güçlendirmek temel ilke olmuştur. 2015 ve 2016 yılı programlarında ilk olarak yerel kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi kapsamında belediye hizmetleri standartlaştırılarak merkezi bir elektronik altyapıya kavuşturulması için merkezi yönetim kurumlarının yanında Türkiye Belediyeler Birliği görevlendirilmiştir. Her iki yıllık programda ortak bir diğer hedef ise, “büyükşehir belediyelerinin genişleyen hizmet alanları ve farklılaşan görev ve sorumluluklarıyla uyumlu, her kademedede hizmetin niteliğine göre farklılaşan ve mekânsal özellikleri dikkate alan düzenlemeler” yapılması hedefidir. (Kalkınma Bakanlığı, 2014a, s. 281) (Kalkınma Bakanlığı, 2015a, s. 307) Onuncu Kalkınma Planı döneminde yerel yönetimler ile ilgili hazırlanan “Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı Eylem Planı (2014-2018)”da yerel yönetimlere yetki devrindense sorumluluk devrini, yerel yönetimlerin verimliliğinin arttırılması ve proje kapasitesinin arttırılması hedeflenmektedir. Aslında yetki ve sorumluluk birbirinden ayrılmaması gereken iki unsurdur. Yetki devri yapılmayıp sorumluluk verilmesinin uygun bir politika olmadığını söyleyebiliriz.

Her iki yıllık programda ve eylem planında da yer alan hedefler umut verici olmakla beraber, mekânsal özelliklerin dikkate alınarak yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk verilmesi merkezi yönetimin yetki ve kaynak devri anlamına gelmektedir. Buna karşın politika belgelerinde böyle bir yetki paylaşımına ilişkin hedef bulunmamaktadır. Hatta 2015 yılı programında “*Mahalli idarelerin hizmet standartlarını uygulaması konusunda merkezi yönetimin etkili denetimi*” yerel yönetimlere ilişkin politika hedeflerinden biridir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a, s. 300). Yerel veya bölgesel düzeyde yürütülen politikalar dahi merkezi yönetimin denetimi altındadır (Biehl, 2012, s. 74). Bu denetimin en önemli unsuru ise mali kısıtlamalar ve merkezi bütçeye tabi proje uygulamalarıdır.

Türkiye’de yerel yönetimler mevzuatı 2004 yılında çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, 2005 yılında çıkarılan Belediyeler Kanunu ve 2012 yılında çıkarılan On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile son halini almıştır. Bu düzenlemelerden önce yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları şehrin altyapısının bakım, onarım ve geliştirilmesine yönelik iken

çıkarılan yeni mevzuatlar ile yerel yönetimlerin sorumlulukları genişlemiş, sosyal politika alanında da görevler üstelenmişlerdir (Biehl, 2012, s. 87). Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetki devrindeki katı tavrına karşın Belediye Kanunu'nda imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı sorumluluğunun yanında konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, kadın ve çocuk konukevi hatta devlete ait okul binalarının inşasına kadar yetkili kılınmış, sorumluluk verilmiştir (RG, 13.07.2005 - 25874). Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise büyükşehir belediyelerine çok daha geniş sorumluluklar vermiştir. Bu yetkiler kapsamında yerel yönetimlerin iç göç ile ilgili yürüttüğü birçok proje vardır. Bu projeler genellikle kente göç edenlerin uyumu ve hayat standartlarının iyileştirilmesine yönelik projelerdir. 2012 yılında çıkarılan kanun ile on dört ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş ve büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklik yerel yönetimlerin göçe müdahalesi açısından doğrudan uygulanan önemli politikalardan biridir (Özbay & Yücel, 2001, s. 22). İlk olarak büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan köylerin mahalleye dönüşmesi ve kent nüfusuna eklenmesi kır-kent dengesini değiştirmiştir. İkinci olarak ise nüfus kriteri ile büyükşehir dönüşen otuz kentin hizmet yükümlülükleri artmıştır. Atik (2015, s. 387), yaptığı çalışmada otuz kentin beş farklı kalkınma düzeyinde olduğu sonucuna varmıştır. Farklı kalkınma düzeyindeki büyükşehir belediyeleri, beklenen ve olması gereken hizmetleri sunmada yetersiz kalmaktadır. 2016 yılı itibarıyla 14 milyon nüfuslu İstanbul ile 750 bin nüfuslu Ordu aynı mevzuata tabi olarak yönetilmektedir. Merkezi bütçeden ayrılan payda nüfus büyüklüğü göz önünde bulundurulsa da İstanbul kendisinden nedeysen 20 kat küçük bir il ile aynı mevzuata tabi olarak yönetilmektedir.

Yerel yönetimlerin uyguladığı iç göç politikalarına geçmeden önce Türkiye'nin hâkim şehri İstanbul için uygulanan veya uygulanması planlanan vize, vergi ve tersine göç projelerine ilişkin tartışmalara değinmekte fayda görmekteyiz. Kırdan kente göç dalgası ve 1970'lerde sonra kentten kente göç dalgasından en çok etkilenen şehrin İstanbul olduğu açıktır. 1994-97 yılları arasında yerel yönetim tarafından İstanbul için vize uygulamasının getirilmesinin gerekliliği savunulmuştur. Yerel yönetimin bu isteği merkezi yönetim tarafından olumlu karşılanmamış ve hayata geçirilmemiştir. Fakat bu istek Türkiye'de iç göçler için

vize uygulamasının mümkün olup olmadığına ilişkin bir tartışma doğurmuştur. Tartışmanın kaynağı, Anayasa'nın yerleşme ve seyahat özgürlüğünü tanımlayan 23. maddesidir. 23. Madde aynen şöyledir:

“ V. Yerleşme ve seyahat hürriyeti

MADDE 23. – Herkes, yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir.

Yerleşme hürriyeti, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak;

Seyahat hürriyeti, suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek;

Amaçlarıyla kanunla sınırlanabilir.

(Değişik: 3.10.2001-4709/8 md.) Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, vatandaşlık ödevi ya da ceza soruşturması veya kovuşturması sebebiyle sınırlanabilir.

Vatandaş sınır dışı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz.”

Maddede yerleşme hürriyeti koruma altına alınırken, açıkça kentleşmeyi gerçekleştirmek amacıyla sınırlanabileceği belirtilmektedir. Konu ile ilgili birçok Anayasa Mahkemesi kararı bulunmaktadır. Anayasa mahkemesinin yerleşme hürriyeti hakkında verdiği kararlar dikkate alınarak, İstanbul'a vize uygulanması imkansız görünmemektedir (Batum, 2006, s. 48). Bununla birlikte literatürde iç göçün yönetimi açısından vize uygulamasının göç ve nüfus sorunlarının çözümü olamayacağı yönünde birçok görüş de mevcuttur (Özbay, 2017, s. 246). İstanbul için önerilen tek politika vize değildir. Merkezi yönetimin İstanbul'a göçü vergi ile düzenleyebileceği yönünde de görüşler vardır (Dikmen, 2006, s. 13). Bu görüş ile yerel yönetimlerin İstanbul'da ikamet etmek isteyen kişilere vergi aracılığıyla mali yük oluşturmaları ve insanların vergiden kaçınarak göç etmesinin engellenmesi savunulmaktadır. Türkiye'de böyle bir uygulamanın ancak yasa ile gerçekleştirilebileceğini söylemek gerekir. Halihazırda uygulamada olan emlak vergisi ile bir yönüyle mekan tercihleri düzenlenmektedir. İstanbul'un gelişme bölgelerinde ikamet edenlerin yönlendirilmek istendiği bölgelerde çeşitli indirimler veya zamlarla planlamaya gidilebilir. İstanbul için uygulanan bir diğer politika ise “İstanbul'dan Tersine Göç Projesi”dir. 1996 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi(İBB) Zabıta Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından uygulanmaya başlayan proje, 2015 yılı itibarıyla İBB Sosyal Hizmetler Müdürlüğü sorumluluğunda yürütülmektedir. Proje kapsamında dönüş yapacağını beyan eden ailelere ulaşım ve eşya taşımacılığı konusunda destek verilmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin iç göç ile ilgili yürüttüğü politikalar “sosyal belediyecilik” tanımının altında değerlendirilmektedir ¹⁷. Sosyal belediyecilik, yerel yönetimlerin sosyal politika alanında sorumluluklar yüklenmesi anlamına gelmektedir. Sosyal belediyecilik anlayışını destekleyen görüşler sosyal politikanın yerelden koordine edilmesinin etkinliğini savunurken, karşı görüş sosyal politikanın merkezi yönetimin sorumluluğunda olması gerektiğini savunmaktadır.

Sosyal belediyecilik kapsamında değerlendirilen belediye faaliyetleri temelde doğrudan iç göç ile ilgilidir. Belediyelerin teknik altyapının yanına sosyal altyapı ile ilgili de politikalar üretmesi anlamına gelmektedir. Türkiye’de de yerel yönetimler belirttiğimiz üzere bu kapsam da açık ve geniş bir şekilde yetkilendirilmiştir. Türkiye’de bulunan 1391 belediyenin çok büyük kısmı sosyal altyapıya yönelik bu tür faaliyetler yürütmektedirler. Ücretsiz dil eğitimi, evde sağlık hizmeti, kadın aile sağlık merkezleri, meslek edindirme kursları, teknik eğitim kursları, kültürel ve sanatsal merkezler, tiyatrolar, engelli hizmetleri gibi birçok farklı türde hizmet sunulmaktadır. Bu hizmetlerin dışında ulusal ya da uluslararası kuruluşların desteğiyle birçok proje hayata geçirilmektedir. Bu hizmetler yerel düzeyde doğrudan iç göçü etkilemektedir. Öncelikli olarak yerel yönetimlerin sunduğu bu hizmetler göç ihtiyacını ortadan kaldırmaktadır. Türkiye’de göçün iki önemli nedeni olan eğitim ve istihdama sağladıkları katkı nedeniyle göçe etkileri büyüktür. Diğer taraftan göç sonucu kente gelmiş kişilerin uyumu açısından da büyük katkılar sağlamaktadır.

Yerel yönetimlerin sundukları bu hizmetlerin başarısı yüksektir. Başarı kavramı bu hizmetlerin etkin yürütüldüğü anlamına gelmemektedir. Bu hizmetler ortaya çıkardığı sonuçların toplum üzerindeki etkisini vurgulamak için seçilmiştir.

17 Türkiye’de sosyal belediyecilik tartışmaları için:

- ADIYAMAN, A. Turan, DEMİREL, Salim, “Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Dış Denetim Dergisi, Sayı: 4, 2011, ss.115-129.
- AYGİN, Murat, “Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Elâzığ Belediyesi Örneği”, Fırat Üniversitesi Harput Araştırmaları Dergisi, I:1, 2014, s. 173-192.
- ÖZTÜRK, Hasret & GÜL, Hüseyin, “Sosyal Belediyecilik Sosyal Haklar ve Sosyal Devlete Bir Alternatif Mi?”, Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu IV, İstanbul, 18-19 Ekim 2012, s. 377-392.

Başarının kaynağı, yerel yönetimlerin halkın ihtiyaç ve isteklerini çok daha yakından analiz edebilmeleridir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin göçün yönetimi açısından üstlendiği bir diğer politika ise kentsel alanın düzenlenmesi ve konut politikaları kapsamında kentsel dönüşüm ve gelişim projeleridir. *“Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir”* (RG, 13.07.2005 - 25874, s. m73).” Kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri kentsel altyapının geliştirilmesi açısından önemlidir. Büyükşehirlerin çevrelerinde oluşan gecekondu alanlarının düzenlenmesi, kente göç eden ve göç planlayan kesimleri doğrudan etkileyecektir. Kaçak yapıların ortadan kaldırılması ve şehrin gelişme yönüne uygun kentleşme, göçün de bu bölgelere yönlendirilmesine neden olacaktır. Hala yürürlükte olan kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri yerel yönetimlerin elinde göçü yönlendirebilmeleri için güçlü bir araçtır.

Merkezi yönetimin politikaları kapsamında bahsettiğimiz bölge kalkınma idarelerinden GAP’ın diğer kalkınma idarelerine göre bir farkı vardır. GAP kapsamında 1995 yılından itibaren “Çok Amaçlı Toplum Merkezleri”(ÇATOM) kurulmuştur. ÇATOM’lar kalkınma idarelerinin sosyal altyapıyı geliştirmek, yoksulluğu azaltmak gibi kalkınmanın sosyal ve çevresel boyutlarına odaklanan merkezlerdir. ÇATOM’ları yerel yönetimler kapsamında ele almamızın nedeni ise yönetim ilkeleridir. “ÇATOM’lar katılımcıların kendi aralarından seçtikleri ÇATOM Kurulları eliyle yönetilmektedir” (GAP ÇATOM, 2018). ÇATOM’da sadece yönetimin organizasyonu kalkınma idareleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

GAP bölgesinde 44 ÇATOM faaliyet göstermektedir. ÇATOM’lar kırdan göç etmiş yoksul hanelerin yaşadığı mahallelerde, ilçe merkezlerinde ve köy yerleşimlerinde kurulmuş ve hem ulusal hem de uluslararası kuruluşlar ile ortak çalışmalar yürütmektedirler. Henüz ikinci kademe yerleşimlerin gelişmediği Türkiye’de kuruluş yerleri nüfusun mekânsal dağılımı açısından büyük önem arz etmektedir. ÇATOM kapsamında eğitim programları, sağlık programları, gelir getirici ve kadın istihdamını/girişimciliğini destekleyici programlar, okul öncesi eğitim programları, çocuk okuma odaları, sosyal destek programları, sosyal

sorumluluk programları ve kültürel-sosyal etkinlikler hayata geçirilmektedir. “ÇATOM’lar Eylül 2002’de Johannesburg’da gerçekleştirilen RİO+10 Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi’nde Türkiye tarafından sunulan en iyi 23 örnek proje içinde yer almıştır. Japonya Kyoto’da 3. Dünya Su Forumu (16-23 Mart 2003) kapsamında düzenlenen Su Eylem Yarışması’nda ÇATOM Projesi 870 projeden 150’si içine girmiştir” (GAP ÇATOM, 2018). Bölge Kalkınma İdareleri kapsamında iç göç ile ilgili başarılı olmuş en önemli çalışma ÇATOM’dur. Başarının ana nedeni toplumun dinamiğini bilen yerel ortaklar tarafından yönetilmesi ve ulusal ve uluslararası kurumların desteğini almış, ihtiyaçlara yönelik hizmet sunmasıdır. İç göç alan bölgelerde kurulan ÇATOM’lar göçün süreklilik kazanmasını engellemektedirler.

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı aracılığıyla yürüttüğü KÖYDES ve SUKAP projelerinin yerel yönetimler kapsamında değerlendirilmesi daha uygun görülmüştür. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı yerel yönetimler kapsamında değerlendirilmese de bu projelerde ihtiyaçların belirlenmesi taşra teşkilatı tarafından gerçekleştirildiği için yerel yönetimler kapsamında değerlendirilecektir.

Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin kontrolüne bırakılmış bir diğer proje ise, Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES)’dir. KÖYDES köylerin altyapısını geliştirmek için 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kaldırılması ile uygulanmaya başlayan bir projedir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Türkiye’de köye(kıra) yönelik hizmetler İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer iller için ise il özel idarelerine bırakılmıştır (RG, 13.01.2005 - 25699). 2012 yılında büyükşehir belediye sınırlarının genişlemesi ile 30 büyükşehirde köy statüsündeki yerleşim yerlerinin kalkması ile KÖYDES projenin kapsamı 51 ile düşmüştür (RG, 06.12.2012 - 28489). KÖYDES yol yapım ve onarımı içme, kullanma suyu temini ve atık su yönetimi gibi temel yaşam ihtiyaçlarının bütün yerleşim birimlerinde standart olarak sunulmasını hedeflemektedir. KÖYDES kapsamında gerçekleştirilecek yatırımlar bütçe kanunda ayrılan ödeneğin Yüksek Planlama Kurulu kararıyla projelendirilmesi ile gerçekleşmektedir. KÖYDES’in uygulayıcı kurumları İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı’dır (İçişleri Bakanlığı, 2017). 2018 yılında yapılan düzenlemeler ile Çevre

ve Şehircilik Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlanmıştır. KÖYDES kapsamında gerçekleştirilen projelerin hazırlanması ve ihtiyaçların belirlenmesi il özel idareleri ve köye hizmet götürme birlikleri tarafından yapıldığı için yerel yönetimler kapsamında değerlendirilmiştir.

Kırda yaşamın devamlılığını sağlamak için öncelikle temel standartların sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle KÖYDES kırdan göçün önlenmesinde ve kıra dönüşün teşvikinde iç göç politikaları açısından büyük önem arz etmektedir. İkinci kademe yerleşim birimlerinin geliştirilmesine yönelik nüfusu 10.000'nin altında olan belediyelerin alt yapı ihtiyaçlarının karşılanması için BELDES projesi hayata geçirilmiştir. BELDES projesinin idaresi için İller Bankası Genel Müdürlüğü yetkilendirilmiştir. Yerel düzeyde ise projelerin yürütülmesinden valiler sorumludur (Kalkınma Bakanlığı, 2007).

Yerel yönetimlerin iç göçe ilişkin politikaları kapsamında son değineceğimiz politika 2010 yılında başlayan Su Kanalizasyon ve Altyapı Projeleri (SUKAP)'dir. Kalkınma Bakanlığı koordinatörlüğünde yürütülen proje, belediyelerin içme suyu ve kanalizasyon projelerine mali destek vermek amacıyla yürütülmektedir. İçme suyu ve kanalizasyon hizmetleri, belediyelerin nüfusu mekanda tutabilmeleri için öncelikli yükümlülüklerinden biridir. Belediyelerin kaynaklarının merkezi yönetime bağlı olması kimi zaman acil ihtiyaçları giderememelerine neden olmaktadır. Bu proje kapsamında İller Bankasının (İLBANK) verileri ve valilikler tarafından yapılan ihtiyaç tespitleri dikkate alınarak oluşturulan projeler için belediyelere % 50 oranında hibe, % 50 oranında kredi sağlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2017, s. 23). Proje kapsamında 803 uygulama tamamlanmıştır (İLBANK, 2018).

Türkiye'de yerel yönetimlere yetki devri konusunda önemli bir sorun olduğu açıktır. Gelişmiş ülkeler deneyimlerinin aksine Türkiye'de yerel yönetimler, yerel halk ile bütünleşik sivil toplum örgütleri veya yerel düzeyde yönetimi her yönüyle elinde bulunduran kurumlar değildir. Türkiye'de yerel yönetimlerin iç göç dahil uzun soluklu politikalar hayata geçirebilmeleri için idari vesayetin gevşetilmesi ve yerel yönetim örgütlerinin özzerleştirilmesi gerekmektedir (Balkız, 1997, s. 465-466). Özellikle iç göçün yönetimine ilişkin politikalarda yerel yönetimlerin etkin politikalar yürütebilmesi bağımsız karar alabilmelerine ve mali kaynaklarının

yeterli olmasına bağlıdır. İkinci bölümde Taraktaş (2009)'ın çalışmasında sunulan örnekler, yerel yönetimlerin yetki ve kaynak sorunu yaşamadıkları zaman başarılı mekânsal dağılım politikaları gerçekleştirebildiklerini göstermektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler ve göç politikaları açısından bir diğer önemli nokta, yerel yönetimlerin bütçelerinin belirlenirken göç olgusunun dikkate alınmamasıdır. Yoğun göç alan bölgelerde kaynak sıkıntısının ana nedenlerinden olan bu durum, mevsimlik göç alan bölgelerde daha da ağırlaşmaktadır. Örneğin yazlık ve kışlık nüfusu arasından çok ciddi farklar olan Bodrum gibi tatil yörelerinde hizmetler kışın etkin bir şekilde sunulurken yazın aksamalar yaşanmaktadır. Türkiye mekik göçünün sıklıkla gözlemlendiği bir ülke olması nedeniyle yerel yönetimlere kaynak aktarılırken bu tür göç olgusu görmezden gelinmemelidir.

Üçüncü bölüm çerçevesinde genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, Türkiye bir iç göç ülkesi olması nedeniyle göçün yönlendirilmesi ve yönetilmesi gerekmektedir. Merkezi yönetim politikalarının göç yönetimi uygulamaları uzun dönemli değildir. Yerelden kopuk olması ve ekonomik hedeflerin önde tutulması politikaların etkin uygulanmasını da engellemektedir. Cazibe Merkezleri Programı, mekânsal dağılım hedefi ile başlatılan ve yatırımlar için enerji desteğine dönüştürülen, amacından tamamen sapan bir merkezi yönetim politikası örneğidir. Buna karşın göç politikalarının yerel düzeyde daha etkin çalıştığına ilişkin birçok kanıt vardır. Bu nedenle Türkiye’de merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı bu tecrübeler ışığında gözden geçirilmelidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE'DE İÇ GÖÇ VE MERKEZİ YÖNETİM HARCAMALARI İLİŞKİSİ

Göçün belirleyicileri, göçü etkileyen faktörler, uyum, kentleşme gibi farklı amaca sahip literatürde birçok çalışma bulunmaktadır. Bu bölümde Türkiye'de 2014-2017 yılları arasında merkezi yönetim kamu harcamaları ile iç göçün seyri arasındaki ilişki analiz edilmektedir. Bu çalışmanın diğer çalışmalardan farkı, iç göçün belirleyicilerinden biri olan kamu harcamalarının göç üzerindeki etkisinin doğrudan ve tek başına sınamasıdır. Yerel yönetimlere ilişkin harcama verilerinin yayınlanmaması nedeniyle bu çalışma merkezi yönetim verileri ile sınırlı kalmıştır.

Bu bölüm beş alt başlıktan oluşmaktadır. İlk alt başlıkta iç göç ve kamu harcamalarına ilişkin ampirik çalışmalar derlenmiştir. İkinci alt başlıkta gerçekleştirilen ampirik analizin yöntemi, üçüncü alt başlıkta ise kullanılan veri seti açıklanmıştır. Dördüncü alt başlık gerçekleştirilen analize ilişkin bilgileri içermektedir. Beşinci ve son alt başlık da ise tahmin sonuçlarına ve bulgulara yer verilmiştir.

4.1. İç Göç ve Kamu Harcamalarına İlişkin Ampirik Çalışmalar

Kamu harcamaları ve iç göç ilişkisiyle ilgili yapılan çalışmalar ilk olarak işsizlik, ücretler, istihdam ve coğrafi birimlerin ekonomik farklılıkları üzerine odaklanmışken, daha sonraki çalışmalarda ise bunlara ek olarak eğitim, sağlık, çevre gibi diğer faktörler de analizlere dahil edilmiştir. Türkiye dışındaki ülkelerde gerçekleştirilen çalışmalar, merkezi yönetimlerin uyguladığı politikaların daha genel sonuçlara odaklanması ve dolaylı olarak insan davranışlarını etkilemesi nedeniyle daha çok yerel yönetimlerin yürüttüğü kamu politikalarına odaklanmıştır. Türkiye'de ise yerel yönetimlere ilişkin veri kısıtı nedeniyle bu alanda çalışmalar sınırlı kalmıştır.

En uzun zaman kesitine sahip 1974-1996 yıllarında arasında Kanada için yapılan analizlerde Day & Winer (2006) işsizliğin iç göç üzerindeki etkisini kanıtlamış ve bu etkinin diğer faktörlerinden daha fazla etkiye sahip olmadığını ortaya koymuştur. Çalışmanın ikinci önemli sonucu ise, bölgeler arasındaki ücret farklarının göç ile ortadan kalkmasının uzun dönemde olanaksız olduğunu

belirtmesidir (Day & Winer, 2006, s. 560). Hırvatistan için 2000-2011 yılları arasında yapılan başka bir çalışmada ise iç göç ile bölgelerin farklılıklarının giderilmesi ve büyüme arasındaki ilişkiye odaklanılmıştır. Bu çalışmada da göçün büyüme üzerinde etkisi teoriyle uyumlu ve pozitif çıksa da göçün temel olarak göç edenlerin özellikleri ve davranışları ile ilişkili olduğu ortaya konmuştur. Çalışmada ayrıca bölgeler arası eşitsizliklerin iç göç ile ortadan kalkacağına ilişkin çok sınırlı bulgulara ulaşılmıştır (Borozan, 2015, s. 20). Tanzanya da iç göç ile iç göç politikaları arasındaki ilişkinin incelendiği bir diğer çalışmada, Tanzanya gibi gelişmekte olan bir ülkede cinsiyet, ücret farkları, eğitim seviyesi, evlilik durumu ve yaşın iç göçü etkileyen önemli faktörler olduğu ortaya konulmuştur. Bu çalışmaya ilişkin en önemli bulgu ise göç edenlere ilişkin değil, göç etmeyenlere yönelik politikalar ile göçün düzenlenmesi gerektiğine yapılan vurgudur (Msigwa & Bwana, 2014, s. 44). Literatürde bu ve benzeri birçok çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmaların ortak çıktısı ise merkezi düzeyde iç göçe ilişkin yürütülen politikaların ekonomik faktörlerin yanında sosyal faktörlerden de bir o kadar etkilendiğidir (Cebula, 2005, s. 267).

İç göç üzerinde politik ve sosyal olayların en az ekonomik olaylar kadar etkilidir. Hatta kimi zaman daha fazla etkili olduğu görülmektedir. Bu nedenle nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin olarak; işsizliğin giderilmesi, istihdam yaratılması gibi doğrudan kişilerin ekonomik koşullarını iyileştirici politikalar yanında, refahı yükselten politikalar da uygulanmalıdır.

Tiebout etkisi, bireylerin, bireylerin en az vergi yükü ile en çok fayda sağlayacakları bölgelere göç etme eğilimi olarak tanımlanır. ABD’de doğrudan Tiebout etkisini sınoyan Cebula & Nair- Reichert (2012)’in çalışmasında, kamu politikaları kapsamında ekonomik faktörlerin yanında gelir vergisi yükündeki farklılıkların, emlak vergisinin düşüklüğü ve ilk ve orta düzeyde kamunun sağladığı eğitimin iç göç üzerinde etkili olduğu ortaya konmuştur. ABD’nin federal yapısı nedeniyle kamu gelirlerinde ve harcamalarındaki farklılıkların göç ile ilişkisinin sınıandığı birçok çalışma vardır¹⁸.

¹⁸ Konu ile ilgili ayrıntılı bir literatür taraması için: (Cebula, An Emprical Note on the Tiebout-Tullock Hypothesis, 1978)

Kanada için Day (1992) tarafından yapılan çalışmada ise taşrada göç akımlarının vergi ve harcama politikalarından etkilenip etkilenmediği incelenmiştir. Bireylerin kendi yararlarının en yüksek olacağı ilde yaşamayı seçtiği bir göç modeli geliştirilerek sınanan hipotez, 1962 – 1981 dönemi için en küçük kareler yöntemi kullanılarak tahmin edilmiş ve il düzeyinde gelir vergisi oranları, transfer ödemeleri ve ortalama işsizlik sigortası primlerinin göç üzerine önemli etkiye sahip olduğunu kanıtlanmıştır. Sonuçlar, göçün eyalet harcamaları tarafından etkilenebileceğini ortaya koymuştur. Ancak etki büyüklüğü ve yönü harcamaların türüne göre değişiklik göstermektedir (Day M. K., 1992, s. 123). Bu çalışmalar, yerel yönetimlere yetki verilmesi halinde sorumluluk alanlarında nüfusun mekânsal dağılımını etkin bir şekilde düzenleyebildiklerini kanıtlamaktadır.

İç göç üzerinde politik ve sosyal olaylar en az ekonomik olaylar kadar etkili olduğu hatta kimi zaman sosyal faktörler ekonomik rasyonelin tersine etkiye sahiptir. Bu nedenle nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin olarak; işsizliğin giderilmesi, istihdam yaratılması gibi doğrudan kişilerin ekonomik koşullarını iyileştirici politikalar yanında, refahı yükselten politikalar da uygulanmalıdır.

4.1.1. Türkiye ile ilgili ampirik çalışmalar

İç göçe ilişkin ülkemizde de çok sayıda ampirik analiz içeren çalışmalar bulunmaktadır. İl ve bölge düzeyinde farklılık gösteren bu çalışmalar, itici ve çekici faktörlerin analizi ve iç göçün belirleyicileri olarak ikiye ayrılabilir. Çalışmaların ortak özelliği istihdam, işsizlik, terör eylemi sayısı, özel/kamu hastane yatak sayısı, hükümlü sayısı, özel/kamu derslik sayısı ve kamu harcamaları gibi birçok farklı değişken ile iç göç arasındaki ilişkiyi sorgulamasıdır. Kamu harcamaları ile kamunun yürüttüğü faaliyetlerden doğan kamu hastane sayısı, kamu derslik sayısı gibi değişkenler, yapılan çalışmalarda değişkenlerin farklı fonksiyonlara sahip olması nedeniyle ayrı ayrı sorgulanmıştır. Aynı zamanda TÜİK'in il düzeyinde yayınladığı verilerde de bu harcamalar farklı başlıklar altında toplanmıştır.

Literatürde bütün çalışmaların referans verdiği en kapsamlı iç göç çalışmalarından biri Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen “Türkiye Göç ve Yerinden Olmuş Nüfus Araştırması”dır. 2004-2006 yıllarını kapsayan araştırmanın ampirik kısmında 6000 hane halkına anket düzenlenmiş ve özellikle zorunlu göç olmak üzere kapsamlı bir veri toplanarak

politika önerileri sunulmuştur. Politikalar “Geri Dönüşün Önündeki Engellerin Kaldırılması”, “Geri Dönmek İstemeyenlerin Entegrasyonu” ve “Köye Dönüş ve Rehabilitasyon Projesinin ve Tazminat Yasası”nın uygulanmasında ortaya çıkan sorunların ortadan kaldırılması yönündedir (Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü, 2006). Bu çalışma kapsamında zorunlu göçe değinilmemiş olmakla birlikte Türkiye Göç ve Yerinden Olmuş Nüfus Araştırması sahadan veri toplayan en kapsamlı çalışma olması nedeniyle yer verilmiştir.

Türkiye’de göç ile ilgili birinci grup çalışmalar, iller veya bölgeler arasındaki farklılıklara dayanan itici ve çekici faktörlerin belirlenmesini hedefleyen çalışmalardır. İtici ve çekici faktörlerin araştırıldığı ilk çalışmalardan biri Munro (1974) tarafından gerçekleştirilmiştir. 1968-1972 yılları arasında Türkiye’de iç göçleri itici ve çekici faktörler açısından değerlendiren çalışmada, itici faktörlerin söz konusu dönem için bir kalkınma stratejisi olarak kullanıldığı sonucuna varılmıştır. Ardından Gedik (1997), 1965-1985 yılları arasında iç göçleri itici ve çekici faktörler açısından inceleyip, itici faktörlerin köyden kente göçte önemli etkisi olduğunu, bununla birlikte, ülkeye özgü makro faktörlerin ve sosyo-psikolojik faktörlerin de farklı göç türleri üzerinde etkisi olduğunu ve uzaklığın ise teoride beklenin aksine etkisinin daha düşük olduğunu ortaya koymuştur. Çelik_(2006) ise 1990-2000 yıllarını kapsayan çalışmasında tarımda makineleşme, toprak yetersizliği ve güvenlik sorunu gibi itici faktörlerin yanında istihdam fırsatları, eğitim, sağlık hizmetleri ile kentteki akrabaların göçe etkisi gibi çekici faktörlerin iç göç üzerinde etkili olduğu sonucuna varmıştır. Pazarlıoğlu(2007)’nin İzmir özelinde itici – çekici faktörleri inceleyen çalışmasında ise, bireylerin geldiği yerleşim birimine bağlı olarak itici ve çekici faktörlerin farklılaştığı görülmüştür. İtici ve çekici faktörleri göz önünde bulundurarak gerçekleştirilen bir diğer kapsamlı çalışma ise Doğan (2010)’ın Türkiye’de 1980-2000 döneminde iç göçe neden olan etkenleri ortaya çıkarmayı hedeflediği çalışmasıdır. Sabit etkiler panel veri analizi ile 1980-2000 döneminde Türkiye’de iç göçü etkileyen başlıca etkenlerin sağlık hizmetleri, tarım ve sanayi istihdam oranı, kamusal yatırımlar ve tarımsal makineleşme derecesi olduğu tespit edilmiştir. İtici ve çekici faktörlere ilişkin değineceğimiz son çalışmalar ise mekânsal ekonometri ile komşu illerin ve çıkış-varış illerinin arasındaki ilişkiyi ortaya koyan çalışmalardır. Abar (2011)

mekânsal ekonometri ile gerçekleştirdiği analizde, 2009 yılı için eğitim ve illerin gelir düzeyinin göç üzerinde etkili olduğunu bulmuştur. 2011 yılı için gerçekleştirilen diğer bir çalışmada Türkiye’de pozitif mekânsal oto korelasyon olduğu tespit edilmiş ve iç göç üzerinde tarım alanı ve suç oranının negatif, eğitim düzeyi, servet, sanayi, turizm ve ticaretin ise pozitif etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Anavatan, 2017).

Türkiye’de göçü etkileyen faktörlerle ilgili, ikinci grup çalışmalar ise genellikle çekim modeli ile göçün belirleyicilerine odaklanan çalışmalardır. Bu çalışmalar kimi zaman il düzeyinde kimi zaman bölge, kimi zaman sadece belirli illeri kapsayacak şekilde yapılmıştır. Bölgesel farklılıkların analiz edildiği çalışmalarda genellikle regresyon modelleri tercih edilmiş, güvenlik ile Marmara Bölgesi’nin ekonomik özelliklerinin iç göçün yönünü etkilediği sonucuna ulaşılmıştır (Yakar, 2013) (Gezici & Keskin, 2005) (Bülbül & Köse, 2010) (Evcil, Dökmeci, & Gülay, 2006) (Çatalbaş & Yazar, 2015).

Çekim modeli ile gerçekleştirilen çalışmalarda, itici ve çekici faktörlere gerçekleştirilen çalışmalarda olduğu gibi yaş, meslek, eğitim, gelir farklılıkları, işsizlik oranı, güvenlik, akrabalık vb. gibi değişkenler sınanmaktadır. Bu sınamalarda genelde ekonomik faktörlerin yanında sosyal ağların, okullaşma oranı ve hastane sayısı gibi sosyal faktörlerin de etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. (Filiztekin & Gökhan, 2008)(Gökhan, 2008) (Filiz, 2008). Çekim modeli ile çalışan Bindak (2015, s. 118), iller itibariyle cazibe katsayısı hesaplayarak çekim modeli ile sınamış, nüfus ve mesafe değişkenlerinin yanında cazibe katsayısının etkilerini il bazında sorgulamıştır.

Literatürde farklı değişkenlerin iç göç üzerinde etkili veya etkisiz olduğunu sınavan çalışmalar mevcuttur. Bu bağlantılar Türkiye için 1985 yılından 2005 yılına kadar farklı zaman aralıklarında değişik yöntemlerle sınanmıştır. Türkiye’de 1985-1990 yıllarını kapsayan il düzeyinde kişi başına düşen GSYH arttıkça, göçün arttığını ispatlayan ve işsizliğin göçün belirleyicilerinden biri olduğunu ortaya koyan çalışmalar bulunmaktadır (Güleç, 2009) (Kocaman, 1998, s. 80). 1995-2000 yılları arasından Dökmeci & Korkmaz (2007, s. 31) tarafından gerçekleştirilen çalışmada sanayi ve hizmetler sektöründe çalışan sayısının artışı iller arası göçü pozitif etkilediği görülürken, kişi başına gelir ile göç arasında tutarlı bir ilişki

bulunamamıştır. Topbaş (2007)'ın en küçük kareler yöntemi kullanarak il düzeyinde 2000 yılı nüfus sayımı için gerçekleştirdiği analizde de iç göçün temel belirleyicilerinin kamu yatırımları, göç stoku¹⁹, uzaklık ve işsizlik olduğu tespit edilmiş, gelir ve ücret değişkenleri illerin genelinde istatistiksel olarak anlamlı bulunmamıştır. Bir başka çalışmada ise illerin GSYİH bileşenleri içerisinde göç edenlerin duyarlılık düzeylerinin en yüksek olduğu üretim çeşidinin kamu hizmetleri olduğu sonucuna varılmıştır (Çiftçi & Şengezer, 2017, s. 146). Birçok çalışmada Türkiye genelinde yapılan analiz sonucunda kamu yatırımları, işsizlik, kişi başına gelir ve göç stoku değişkenlerinin iç göç hareketlerinin temel belirleyicileri oldukları tespit edilmiştir. Buna karşın Gezici&Keskin (2005)'in 1985-2000 yılları arasında bölgesel eşitsizlikler ve göç ilişkisini incelediği çalışmasında bu çalışmanın savına aykırı olarak kamu yatırımları, yüksek öğretim kurumları sayısı, okuryazarlık oranı ve doktor sayısı gibi sosyal faktörlerin iç göçe etkisini anlamsız bulunmuştur.

2000 yılında kırdan ve kentte göçün nedenlerini irdeleyen bir çalışmada bu duruma ilişkin kanıtlara rastlanmaktadır. Örneklem kapsamında 2000 yılında kırdan yaşayanların % 60'ı kente göç etmeyi düşündüğünü ifade etmiştir. Bu kitlenin % 85'i ise göç nedeni olarak çocuklarının kentte yaşamalarını istediğini belirtmiştir. Buna karşın kır ve kentteki olanakların eşitlenmesi durumunda göç etmeyi düşünenlerin % 56'sı yani yarısından fazlası köyde yaşamayı tercih edeceğini beyan etmiştir (Kurt, 2006).

Bir bölgenin veya ilin hasıladan aldığı payın artması, işsizliğin düşmesi veya uzmanlaşmış sektörlerde istihdamın artması, göçü söz konusu bölgeye yönlendirecektir. Buna karşın sosyal faktörlerin, gelir, işsizlik gibi ekonomik faktörlerden daha etkili olduğu sonucuna ulaşan çalışmalar da mevcuttur. Bu sonuçlar, iller ve bölgeler arasında istihdam farklılıklarının göç için belirleyici bir değişkeni olsa da kişi başı gelirin etkisinin muğlaklaştığını göstermektedir. Bunun yanında Türkiye'de göç eden bireyler sadece kendi refahları için değil, gelişmiş imkanlardan gelecek kuşakların faydalanması için de göç etmeyi tercih

¹⁹ Göç stoku, yaşadıkları ülkeden, bölgeden, kentten başka bir yerde doğan toplam insan sayısı (World Bank, 2018).

etmektedirler. Bu nedenden dolayı kişi başı gelir ile göç arasında her çalışmada tutarlı bir ilişkiye rastlanılmamıştır.

Bu çalışma kapsamında ampirik analize dahil ettiğimiz bir başka değişken olan yatırım teşviklerine ilişkin 2001-2015 yıllarını kapsayan bir çalışmada, TR33²⁰ bölgesi için, her yıl yatırım teşvik miktarı artsa da bölgedeki göçü engelleyemediği tanımsal istatistiklerle ortaya konmuştur (Dayar & Sandalcı, 2016). Bu bulgu bu çalışma kapsamında elde edilenler ile tutarlıdır. İç göçün belirleyicileri olarak TÜİK il düzeyindeki verileri kullanarak yapılan başka bir çalışmada ise 2008-2015 yılları arasında Türkiye’de iç göçün boşanma oranı, okur yazarlık oranı ve intihar oranından etkilendiği sonucuna ulaşılmıştır (Yüksel, Eroğlu, & Özşarı, 2016).

Son yıllarda iç göçün yönü üzerinde etkili olduğu belirlenen bir diğer değişken ise göç edenlerin göç ettikleri bölgelerdeki bağlantılarıdır. Göç edilecek bölgede daha önce bir tanıdığın veya akrabasının bulunması söz konusu bölgenin tercih edilme ihtimalini oldukça arttırmaktadır (Çiftçi & Şengezer, 2017, s. 146) (Ercilasun, Gencer, & Ersin, 2011, s. 323).

Son olarak Türkiye ile ilgili yapılmış göç yönetimine ilişkin çalışmalardan söz edilebilir. Çelik & Murat (2014)’ın iç göç yönetimine ilişkin gerçekleştirdiği çalışmasında iç göçün yönetilmesi gerekliliğine vurgu yapılarak, iç göç yönetiminin stratejik yönetim perspektifinden ele alınması gereği vurgulamakta ve çalışmada stratejik iç göç yönetimi kavramı literatüre kazandırılmaktadır. Dulkadir (2010)’ise iç göç yönetimine ilişkin olarak Markov Zincirleri modelleri ile geleceğe yönelik tahminlerin yapılabilirliğini ortaya koymayı hedeflemiştir. 1980-2000 yılları arasında genel nüfus sayımından elde edilen iç göç verileri ile mevcut durumun açıklanması ve gelecekteki evrimin tahmin edildiği modelde Marmara Bölgesi ve İç Anadolu Bölgesinin göç almaya devam ederken, Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu bölgesinin en az göç alan iller olacağı sonucuna ulaşılmıştır. Bu çalışmalar göç yönetiminde yönetim teorilerinin işlerliğini sorgulayan ve politika üreticilere çözümler sunan disiplinler arası çalışmalar olması nedeniyle bizce önemlidir.

²⁰ TR33 bölgesi, Manisa, Afyonkarahisar, Kütahya ve Uşak illerini kapsamaktadır.

4.2. Yöntem

Göç çalışmalarına yöntem açısından bakıldığında, temelde birkaç farklı yaklaşımdan söz etmek mümkündür. Bu çalışmaları şu şekilde sınıflandırabiliriz (Doğan, 2010) (Greenwood, 2005, s. 726):

1. Kimin göç ettiği, göç etme nedenleri ve hangi göç yolunun tercih edildiğini ortaya koymayı hedefleyen çalışmalar
2. Göç olgusunun sonuçlarını ve etkilerini araştırarak, göçün makro düzeyde dinamiklerini ortaya koymayı hedefleyen çalışmalar
3. Göçü yaşayanların, göç deneyimine, bu deneyimin bireyin dünyasındaki anlamına ve algısına odaklanan ve daha çok mikro düzeyde, ayrıntıları ortaya koymayı hedefleyen çalışmalar

Bu üç genel yaklaşımın yanı sıra, göçün yöneldiği sınıf, hacim, dönem ve niteliğe bağlı olarak da sınıflandırmalar mevcuttur.

Bu çalışmada gerçekleştirilen analizler makro düzeyde, Türkiye’de iç göç üzerinde etkili olan faktörleri belirlemeye yöneliktir. Bu faktörler literatürde sıklıkla rastlandığı gibi illerin özelliklerine göre değil illerin özelliklerini vekil değişken(proxy) olarak gösteren kamu harcaması türlerine göre sınanmaktadır. Birinci bölümde de açıkladığımız üzere en basit mantığıyla bir ilin nüfusun yoğunlukla göç etmesi o ilde kişi başına düşen kamu hizmetlerinin maliyetini düşürüp, sıkışıklık ve rekabet gibi piyasa başarısızlıklarına neden olurken, göç veren bölgelerde kamu mallarının fiyatında artışlara ve sonuç olarak kamu harcamalarının etkinsiz dağılımına neden olmaktadır.

Türkiye’de iç göç üzerinde etkili olan kamu harcama türlerini ortaya koymak için göç çekim modelinden faydalanılmaktadır. Göç çekim modeli: “Bölgeler arası göçün, kaynak ve hedef bölgelerin nüfusuyla doğrudan ilişkili olduğunu ve aralarındaki mesafeyle ters ilişkili olduğunu varsayan göç modelidir” (Greenwood, 2005, s. 725). Göç çekim modeli, Newton’un yerçekimi yasasından türemektedir. Newton, çekim yasasında iki cisim arasındaki çekim kuvvetinin kütlelerinin çarpımı ile doğru aralarındaki mesafe ile ters orantılı olduğunu ispatlamaktadır (Greenwood, 1975) 1940’ta Newton çekim yasası, insanların göç tercihleri için kullanılmaya başlanmıştır.

“1940’larda Princeton üniversitesinden astronom Stewart, öğrencilerin üniversite seçiminde Newton çekim kanununun geçerli olduğunu ortaya koyarak çekim yasasını şu şekilde formüle etmiştir” (Greenwood, 2005, s. 727) :

$$F=GP_iP_j / D_{ij}^2 \quad (4-1)$$

F= Demografik Kuvvetin Çekimi

G= Sabit

P_i = Göç veren ilin nüfusu

P_j = Göç alan ilin nüfusu

D_{ij} = Göç veren ve alan illerin arasındaki mesafe

1946 yılında Zipf (1946, s. 686) bu temel modeli kara yolu, hava yolu ve demir yolu verileri ile sınayarak doğrulamıştır. Temel modelin varsayımı ücretlerin eşitlenmesi üzerine kurulmuştur. İki il veya bölge arasındaki göç hareketinin ücretler eşitleninceye kadar devam edeceği ve ücretler eşitlenince sona ereceği varsayılmıştır. Göçü açıklamak için temel modelin ispatlanmasına karşın göç hareketi durmamıştır. Bu nedenle daha sonraki çalışmalarda refah artırıcı değişkenler de modele eklenerek *genişletilmiş göç çekim modeline* ulaşılmıştır. Gelir, işsizlik oranı, kentleşme derecesi, iklim, kamu harcamaları, vergiler gibi birçok faktör denkleme eklenerek sorgulanmıştır (Isard, 1960, s. 493) (Dinçer & Muratoğlu, 2015, s. 6) (Bindak, 2015, s. 113).

Çekim modeli literatürde farklı yöntemler kullanılarak tahmin edilebilmektedir. Bu çalışma kapsamında çekim modeli çok boyutlu sabit etkili tahminci (*linear models with many levels of fixed effects*) ile tahmin edilmektedir. Çok boyutlu sabit etkili panel veri tahmincisi her boyut için eşzamanlı sabit etkiler modeli tahmin etmektedir (Correia, 2017) (Aytun, 2017). Çok boyutlu sabit etkiler tahmincisinin seçilmesinin en önemli nedeni rassal seçim yapılmayan veride, her bir boyut için tek tek sabit etkiler modelini tahmin etmesi ve göçe kaynaklık eden illeri kümelemeye izin vermesidir (Davidova, 2015) (Bobkavo, 2014).

4.3. Veri Seti

Kamu harcamaları ve iç göç arasındaki ilişki dört grup veriden yararlanılarak analiz edilmiştir.

Bu verilerden ilki 2008-2017 yılları arasında göç ve nüfus istatistiklerini içeren TÜİK Nüfus ve Demografi İstatistikleri kapsamında Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) İstatistikleri ve Göç İstatistikleridir. Bu veri tabanından il nüfusları, iller arasında gerçekleşen göç, doğum yerine göre ikamet edilen il ve nüfusa kayıtlı olunan yere göre ikamet edilen il istatistikleri kullanılmıştır. Bu veri 2008-2017 yılları arasında yıllık olarak yayınlanmaktadır. Gerçekleştirdiğimiz analizlerde ise bu verinin 2014-2017 yılları arasındaki 4 yıllık kesiti kullanılmıştır. Bunun nedeni analizlerde kullanılan “T.C. vatandaşlarının ikamet ettikleri illere göre doğum yeri” istatistiğinin 2014-2017 yılları arasında yayınlanmış olmasıdır (TÜİK, 2018b) (TÜİK, 2018a).

İkinci grup veri iller arası karayolu uzunluğunun yer aldığı T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından sağlanan 2008-2017 yılları arasındaki yıllık mesafe verisidir (KGM, 2018).

Üçüncü grup veri ise Türkiye’de yatırım teşvik sistemine ilişkin uygulama sonuçlarını içeren T.C. Ticaret Bakanlığı Yatırım Teşvik İstatistikleri ve Yayınları başlığında açıklanan teşvik istatistikleridir. Bu kapsamda il düzeyinde yıllık teşvik edilen sermaye yatırımı miktarı ve yatırımın öngördüğü istihdama erişilmiş ve analizlerde kullanılmıştır (Ticaret Bakanlığı, 2018).

Dördüncü ve son grup veri T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından Genel Yönetim Mali İstatistikleri kapsamında yayınlanan iller itibariyle bütçe istatistiklerinden elde edilen merkezi ve yerel yönetim harcamalarının bütçe gider tablolarının fonksiyonel sınıflandırmasıdır. Fonksiyonel sınıflandırmada harcamalar, genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskan ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olarak sınıflandırılmaktadır ²¹ (BUMKO, 2018). Merkezi yönetim kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması 2008-2017 yılları arasında elde edilebilmektedir. Buna karşın yerel yönetim harcamalarının fonksiyonel

²¹ Bütçe fonksiyonel sınıflandırması alt kalemleri için bkz. EK-1

sınıflandırması yayınlanmamaktadır (MGM, 2018). Bu nedenle analizlerimiz merkezi yönetim istatistikleri ile sınırlı kalmaktadır

4.4. Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Göç İlişkisi

Bu çalışmanın amaçlarına ulaşmak için öncelikle göç olgusunun sonuçlarını ve etkilerini araştırarak, göçün makro düzeyde dinamiklerini ortaya koymak hedeflenmektedir. Bu çerçevede 81 il için göç bağımlı değişkeninin, merkezi yönetimin harcama kalemlerinin hangilerinden etkilendiği bir regresyon modeli ile ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır.

Türkiye’de iç göç ve kamu harcamaları arasındaki ilişki çekim modeli ile çok boyutlu sabit etkili tahminci yardımıyla tahmin edilmiştir.

4.4.1. Model

Türkiye’de kamu harcamaları ve iç göç ilişkisini incelemek için üç farklı denklem tahmin edilecektir. Bu tahminlerden ilki temel çekim modeli, diğer ikisi ise genişletilmiş çekim modelleridir. Tahmin edilecek temel çekim modeli şu şekildedir:

$$goc_{ijt} = \beta_1 msf_{ijt} + \beta_2 nfs_ga_{it} + \beta_3 nfs_gv_{jt} + \varepsilon_{ijt} \quad (4-2)$$

Yukarıdaki temel modelde *goc* bağımlı değişkeni j ilinden i iline t dönemde Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine göre 2008-2017 yılları arasında ikametgahını değiştirerek göç eden kişi sayısını ifade etmektedir. *msf* değişkeni i ili ile j ili arasından t yılında Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen karayolu uzunluğunun 2008-2017 yılları arasında km cinsinden gösterimidir. *nfs_ga* değişkeni i ilinin t yılındaki nüfusunu, *nfs_gv* ise j ilinin t yılındaki nüfusunu 2008-2017 yılları arasında ifade etmektedir. Temel çekim modeli, analizlerde kullandığımız veri setini sınamak için uygulanmaktadır. Netwon çekim yasasından uyarlanan göç çekim modelinde büyüklüğü ifade etmek için nüfus veya hasıla kullanılmaktadır. Bu analizlerde nüfusun kullanılmasının nedeni TÜİK tarafından 2014 yılından sonra il düzeyinde hasıla istatistiklerinin yayınlanmamasıdır. Son olarak Netwon’un çekim yasasından türeyen göç çekim modeli kapsamında temel değişkenler daha önce açıkladığımız gibi iller arası mesafe ve illerin nüfusedir. Modelin gelişimi ile bu iki değişkenin yanına göçün kalıcılığını ifade eden göç stoku değişkeni eklenmiştir (İçduygu & Ünal, 1998, s. 45) (Ünal, 1998, s. 91). Bu

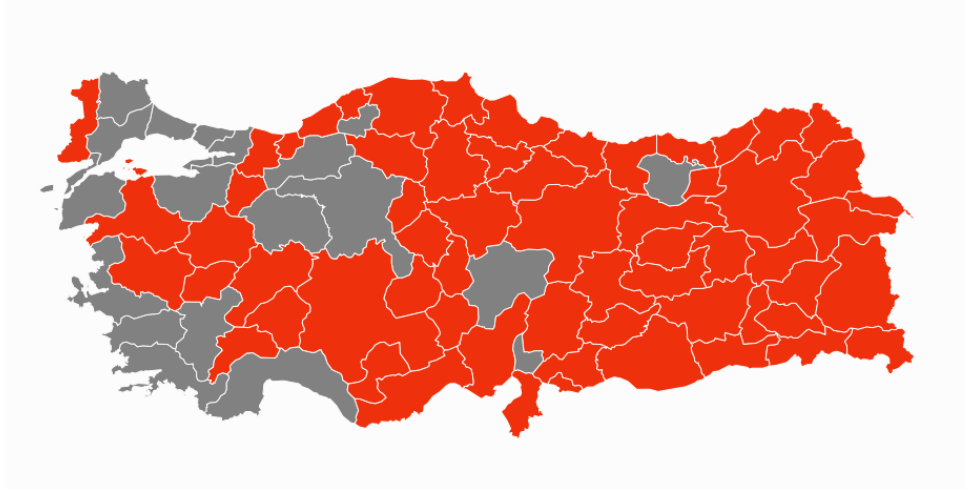
Çalışma kapsamında gerçekleştirilen analizlerde göçü stoku bir değişken olarak kullanılmamıştır. Bunun ilk nedeni göçü verisinin ikametgâh temelli seçilmesi ve ileride açıklanacak akraba değişkeninin modele dahil edilmesidir. Tahmin sonuçlarında iki il arasındaki gn mesafe ile ters, nüfus büyüklükleri ile doğru orantılı şekilde çıkması beklenmektedir.

Gelişmiş modelde ise iki farklı değişken seti sınanmıştır. İlk tahmin edilen modelde yatırım teşvik sistemine ilişkin veriler ve toplam kamu harcamaları sınanmıştır. İkinci tahmin edilen modelde ise kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması kullanılarak alt harcama kalemlerinin göçü etkisi sınanmıştır. Her iki grup değişken de tüm iller (81 il), göçü veren özelliğindeki iller (62 il) ve göçü alan özelliğindeki iller olmak üzere (52 il)  grupta tahmin edilmiştir. G veren iller şekil 4.1’de göçü alan iller şekil 4.2’de bulunmaktadır (il listesi için bkz. Ek .2).



şekil 4-1.*G alan özelliği gösteren iller*

Not: Yeşil renkli iller göçü alan özellikteki illeri göstermekte, gri renkli iller örneklemden çıkarılan illeri göstermektedir.



Şekil 4-2: Göç veren özelliği gösteren iller

Not: Kırmızı renkli iller göç veren özellikteki illeri göstermekte, gri renkli iller örnekleminden çıkarılan illeri göstermektedir.

Dikkat edilmesi gereken nokta, uygulamada kullandığımız göç verisinin illere gelen göç olması nedeniyle, göç alan illerde de göç veren illerde de söz konusu ile gelen göç analiz edilmektedir. Yani göç veren illere ilişkin sonuçlar, bu illerin neden göç verdiğini değil, göç veren il özelliği gösteren illere insanların hangi özellikleri nedeniyle göç ettiğini bizlere sunmaktadır. 81 ilden 2008-2017 yılları arasında net göçü sadece pozitif olan iller veri setinden çıkarılarak göç veren özellikteki illere, aynı dönemde net göçü sadece negatif olan iller veri setinden çıkarılarak da göç alan özellikteki illere ulaşılmıştır. Bu nedenle örneklem eşit olarak ikiye bölünmemiştir. Bu ayrımında tek bir istisna bulunmaktadır. İstanbul ili 2016 ve 2017 yıllarında olağan trendin dışında negatif net göçe sahiptir. Bu durumun olağan dışı olması nedeniyle İstanbul göç veren değil göç alan iller arasında değerlendirilmiştir.

İki değişken setine ilişkin tahmin edilen modeller şu şekildedir:

Yatırım teşvik sistemi ve toplam harcama modeli:

$$n_{goc_{ijt}} = \beta_1 msf_{ijt} + \beta_2 nfs_{ga_{it}} + \beta_3 akraba_{ijt} + \beta_4 toplam_{ijt} + \beta_5 yt_sermaye_{ijt} + \varepsilon_{ijt} \quad (4-3)$$

$$n_{goc_{ijt}} = \beta_1 msf_{ijt} + \beta_2 nfs_{ga_{it}} + \beta_3 akraba_{ijt} + \beta_4 toplam_{ijt} + \beta_5 yt_{ist_{ijt}} + \varepsilon_{ijt} \quad (4-4)$$

Kamu Harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasına ilişkin model:

$$\begin{aligned} n_{goc_{ijt}} = & \beta_1 msf_{ijt} + \beta_2 nfs_{ga_{it}} + \beta_3 akraba_{ijt} + \beta_4 gkh_{ijt} \\ & + \beta_5 savhiz_{ijt} + \beta_6 kamuduz_{ijt} + \beta_7 eko_{ijt} + \beta_8 cevre_{ijt} + \beta_9 saglik_{ijt} \\ & + \beta_{10} kultur_{ijt} + \beta_{11} egitim_{ijt} + \beta_{12} sgk_{ijt} + \varepsilon_{ijt} \end{aligned} \quad (4-5)$$

Gelişmiş model tahmin edilirken bağımlı değişken, temel modelde kullanılan bağımlı değişkenden farklılaştırılmıştır. Bunun nedeni, gelişmiş çekim modelinin bağımlı değişkenin daha sağlıklı tahminler elde edebilmek için geliştirilmiş olmasıdır (Greenwood, 2005, s. 728). Gelişmiş çekim modelinde tahmin edilen, n_{goc} bağımlı değişkeni şu şekilde hesaplanmıştır:

$$n_{goc_{ijt}} = \left[\frac{goc_{ijt}}{nfs_{gv_{ijt}} - goc_{ijt}} \right]$$

Gelişmiş modelde sınanması hedeflenen değişkenlerin yanında iç göç ile ilgili literatürde son yıllarda yapılan çalışmaların çoğunda ispatlandığı üzere göç eden bireylerin göç ettikleri ilde bir akraba, hemşehri veya tanıdığının olması göç için il belirlenirken önemli bir etkiye sahiptir (Çiftçi & Şengezer, 2017, s. 146) (Ercilasun, Gencer, & Ersin, 2011, s. 323). Bu nedenle ADNKS kapsamında yayınlanan “T.C. vatandaşlarının ikamet ettikleri illere göre nüfusa kayıtlı oldukları il” istatistiği *akraba* değişkeni olarak modele dahil edilmiştir. *akraba* değişkeni 2014-2017 yılları arasında t yılında i ilinde ikamet eden ve j ilinde nüfusa kayıtlı olan kişi sayısını ifade etmektedir. Tahmin sonuçlarında *akraba* değişkenin göç ile pozitif yönlü bir ilişkiye sahip olması öngörülmektedir.

Geliştirilmiş modellerde yatırım teşvik sistemi istatistikleri ve kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılmasına göre il düzeyindeki istatistikler kullanılmaktadır. Bu veriler i ilinde t yılında iki boyutludur. Çok boyutlu tahmin gerçekleştirebilmek için modelde kullanılan iki boyutlu değişkenler ADNKS istatistikleri kapsamında yayınlanan “T.C. vatandaşlarının ikamet ettikleri illere göre doğum yeri” istatistiği kullanılarak ağırlıklandırılmaktadır. Bu verinin 2014-2017 yılları arasını kapsamı nedeniyle gelişmiş çekim modelleri 4 yıllık kesit için

tahmin edilmektedir. Örneğin, i ilinde t yılında gerçekleştirilen kamu harcaması, j ilinde doğup i ilinde ikamet eden kişi sayısına göre dağıtılmıştır. Teoride sıklıkla bahsedilen ağ ilişkisi nedeniyle bu ağırlıklandırma kamu harcamalarındaki büyüklüklerin ağ etkisini göz önünde bulundurarak dağıtılmasını sağlamaktadır. Değişkenlerin nüfusa kayıtlı olunan il yerine doğum temelli dağıtılmasının nedeni, doğduğu yer ile ikamet ettiği yer arasında fark olan kişilerin hayatında en az bir kere göç ettiğini belirlememizdir. Nüfusa kayıtlı olduğu yere göre verinin ağırlıklandırılması hayatında hiç nüfusa kayıtlı olduğu yere gitmeyen ve büyükşehirde doğup büyüyen insanlar nedeniyle sapmalı sonuç vereceği için tercih edilmemiştir. Buna karşın ülkemizde sıklıkla karşılaşılan “nerelisin” sorusuna verilen yanıtın nüfusa kayıtlı olunan il olması *akraba* değişkeninin vazgeçilmezliğini ortaya koymaktadır.

Yatırım teşvik sistemi ve toplam harcama modelinde nüfus, mesafe ve akraba değişkenlerinin yanında toplam kamu harcamalarının iç göçe etkisi sınanmıştır. Toplam kamu harcamasını sınıadığımız *toplam* değişkeni 2014-2017 yılları arasında t döneminde i ilinde j ilinde doğanlara göre ağırlıklandırılmış harcamayı göstermektedir. Tahmin sonuçlarına göre *toplam* değişkenin göç ile pozitif yönlü bir ilişkiye sahip olması beklenmektedir.

Yatırım teşvik sistemine ilişkin il düzeyinde sınanacak iki değişken bulunmaktadır. Bu değişkenlerden ilki yatırım teşvik sisteminde desteklenen t yılında i iline gerçekleştirilecek yatırımların sermaye miktarı($yt_sermaye$), ikincisi ise yatırım teşvik sisteminde desteklenen t yılında i iline gerçekleştirilecek yatırımların beklenen istihdam(yt_ist) miktarıdır. Bu veriler de iki boyutlu olması nedeniyle ağırlıklandırılmıştır. $yt_sermaye$ 2014-2017 yılları arasında t döneminde i ilinde j ilinde doğanlara göre ağırlıklandırılmış sermaye miktarını, yt_ist ise 2014-2017 yılları arasında t döneminde i ilinde j ilinde doğanlara göre ağırlıklandırılmış beklenen istihdamı ifade etmektedir. İlk bakışta sermaye miktarının göç üzerinde doğrudan etkisi olması beklenmese de gerçekleştirilen yatırımlar ile ortaya çıkan iklim, kentlerin hem ekonomik hem de sosyal olarak gelişmesine neden olacaktır. Bu nedenle yatırım teşvik sistemi sadece istihdam açısından değil ekonomik açıdan da değerlendirilmiştir. Model tahmin sonuçlarına göre yatırım teşvik sistemine ilişkin değişkenlerin anlamlı çıkması beklenmektedir. Bunun nedeni Türkiye’de

ikinci bölümde açıkladığımız gibi başarısı ispatlanmış bir sistemin henüz hayata geçirilememiş olmasından kaynaklanmaktadır.

Kamu Harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasına ilişkin modelde ise genel kamu hizmetleri (*gkh*), savunma hizmetleri (*savhiz*), kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri (*kamuduz*), ekonomik işler ve hizmetler (*eko*), çevre koruma hizmetleri (*cevre*), sağlık hizmetleri (*saglik*), dinlenme, kültür ve din hizmetleri (*kultur*), eğitim hizmetleri (*egitim*), sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri(*sgk*) değişkenleri kullanılmıştır. Merkezi yönetimin gerçekleştirdiği ve bütün merkez teşkilatının giderlerini kapsayan her türlü harcama merkez kalemi olarak ayrı bir kalemde takip edilmektedir. Böylece Ankara ili için gerçekleştirilen harcama ile merkez teşkilatının Ankara’da olması nedeniyle gerçekleştirilen harcamalar birbirinden ayrılabilir. Bu çalışma kapsamında merkez kalemi il düzeyindeki analizlerde modele dahil edilmemiştir. Böylece merkez harcamalarının saptırıcı etkisi ortadan kaldırılmıştır. Her bir değişken 2014-2017 yılları arasında t döneminde i ilinde j ilinde doğanlara göre ağırlıklandırılmış harcama miktarını göstermektedir. Modele fonksiyonel sınıflandırma kapsamında bulunan iskan ve toplum refahı hizmetlerine ilişkin harcama kalemi eklenememiştir. Eklenmemesinin nedeni veride önemli eksikliklerin olmasıdır. Özellikle nüfusu küçük illere ilişkin verilerin olmaması belli bir grup değişkenin dışlanmasına neden olduğu için tahmin sonuçlarını sapmalı hale getirmektedir. Bu nedenle tahminlerde kullanılmaması uygun görülmüştür. Tahmin sonuçlarına göre genel kamu hizmetleri (*gkh*), kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri (*kamuduz*), ekonomik işler ve hizmetler (*eko*), sağlık hizmetleri (*saglik*) ve eğitim hizmetleri (*egitim*) ile göçün pozitif bir ilişkiye savunma hizmetleri (*savhiz*), sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri(*sgk*) ile negatif bir ilişkiye sahip olması, çevre koruma hizmetleri (*cevre*) ve dinlenme, kültür, din hizmetleri (*kultur*) ile ise ilişkisiz olması beklenmektedir.

4.5. Tahmin Sonuçları ve Bulgular

Yukarıda eşitlik 4.2’de bulunan temel göç çekim modeline ait sonuçlar Tablo 5-1’de bulunmaktadır.

Tablo 4-1:Basit göç çekim modeli tahmin sonucu

Değişkenler	Tüm İller
msf_{ijt}	-0.174** (0.001)
nfs_ga_{it}	0.122** (0.018)
nfs_gv_{it}	0.045* (0.018)
Yıl kuklaları	Evet
Göç alan il kuklaları	Evet
Göç veren il kuklaları	Evet
Gözlem Sayısı	64,759
R ²	0.789
With-in R ²	0.380
F test	13174**

Parantez içindeki değerler standart hatalardır.

** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1

Basit göç çekim modelinin sonuçları incelendiğinde teoriyle birebir eşleştiği görülmektedir. 2008 – 2017 yılları arasında illerin aldığı göç ile aralarındaki mesafe ters orantılı, nüfus büyüklükleri ile doğru orantılıdır. Üçüncü bölümde yerleşme merkezleri kademelenmesini açıklarken açıkladığımızın aksine çekim modelinde mesafe ile göçün ters yönlü ilişkisi, Türkiye’de insanların artık doğrudan metropol İstanbul yerine çevre illere göçünün başladığının göstergesidir. Bu sonucu 2016 ve 2017 yıllarında İstanbul’un net göç veren konumunda olması da desteklemektedir. Göç çekim modeline göre göç, nüfusların çarpımı ile doğru orantılıdır. Tablo 4-1’deki sonuçlar da Türkiye’de göç çekim modelinin geçerli olduğunu göstermektedir.

Yukarıda eşitlik 4.3 ve 4.4’te gösterilen yatırım teşvik sistemi ve toplam harcama modeli tahmin sonuçları Tablo 4-2’de bulunmaktadır. Üç grup il için de yatırım teşvik sistemi kapsamında gerçekleşen sermaye yatırımlarının ve beklenen istihdamın, göç ile ilişkisi tahmin edilmiştir. Sonuç tablosunda görüldüğü gibi bütün tahminlerde göç mesafe ile ters, nüfus ve akraba değişkeni ile doğru orantılıdır.

Tablo 4-2: Yatırım teşvik sistemi ve toplam harcama modeli tahmin sonuçları

Değişkenler	Tüm İller	Tüm İller	Göç Veren İller	Göç Veren İller	Göç Alan İller	Göç Alan İller
<i>msf_{ijt}</i>	-0.142** (0.013)	-0.143** (0.013)	-0.158** (0.012)	-0.158** (0.012)	-0.160** (0.016)	-0.162** (0.017)
<i>nfs_{ijt}</i>	0.228** (0.039)	0.227** (0.042)	0.508** (0.044)	0.506** (0.047)	0.321** (0.043)	0.326** (0.047)
<i>akraba_{ijt}</i>	0.064** (0.011)	0.064** (0.011)	0.053** (0.009)	0.053** (0.009)	0.072** (0.012)	0.071** (0.012)
<i>toplam_{ijt}</i>	-0.001* (0.001)	-0.003** (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.003** (0.001)	-0.002+ (0.001)	-0.006** (0.001)
<i>yt_sermaye_{ijt}</i>	0.001 (0.000)		0.001* (0.001)		-0.000 (0.001)	
<i>yt_ist_{ijt}</i>		0.003** (0.001)		0.002** (0.001)		0.004** (0.001)
Yıl kuklaları	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
Göç alan il kuklaları	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
Göç veren il kuklaları	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
Gözlem Sayısı	25,917	25,757	19,837	19,677	16,639	6,559
R ²	0.838	0.838	0.797	0.796	0.859	0.859
With-in R ²	0.530	0.532	0.601	0.607	0.545	0.546
F test	326.5**	329.9**	306.5**	322.5**	366.1**	355.1**

Parantez içindeki değerler dirençli(robust) standart hatalardır.

** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1

Toplam kamu harcamalarını gösteren toplam_{ijt} değişkenini incelediğimizde ise bütün denklemlerde anlamlı ve negatif sonuçlara ulaşılmıştır. Toplam kamu harcamalarının, bir ilin göç almasına etkisi olduğu doğrulanmış olmaktadır. Değişkenin işareti incelendiğinde ise göç ile göç alan bölgeye yapılan harcamaların ters orantılı olduğunu görülmektedir. Bu değişken için ters yönlü ilişki beklenen bir sonuç değildir. Fakat kamu harcamalarının bileşenlerini incelemekten yorumlamak sağlıklı olmayacaktır.

Yatırım teşvik sistemi kapsamında teşvik edilen sermaye miktarı ile göç arasında sadece göç veren il özelliği gösteren iller için anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Buna göre bu illerde teşvik edilen sermaye, söz konusu illere gelen göçü arttırmaktadır. Teşvik sistemi kapsamında gerçekleştirilen yatırımların, göç veren niteliğinde bakir illerde, göç üzerinde bir etki yaratması beklenen ve istenen bir sonuçtur. Buna karşın diğer il gruplarında anlamlı sonuca ulaşamaması teşvik sisteminin tam etkin çalıştığı konusunda şüpheler uyandırmaktadır.

Göç ve yatırım teşvik sistemi ile ilgili modele dahil edilen diğer bir değişken, yatırım teşvik sistemi kapsamında yapılan yatırımlardan beklenen istihdamdır. Ekonomik olarak beklenen istihdamın göç üzerinde doğrudan etkisi olması öngörülmektedir. Her il grubu için sonuçları incelediğimizde, beklenen istihdamın göç üzerinde pozitif bir etkisi olduğu görülmektedir. Yatırım teşviki kapsamında ortaya çıkan her istihdam artışı gerek göç alan gerek göç veren özelliğine sahip illere gelen göçü arttırmaktadır. Bu sonuç istihdam açısından teşvik sisteminin etki yönünün beklendiği gibi olduğunu göstermektedir. Etki büyüklüğünün yapılan analizlerde oldukça küçük çıkmış olması nedeniyle mikro veri ile gözlemlemek daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesine olanak tanıyacaktır.

Son olarak yukarıda eşitlik 4.5’de gösterilen kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırma modeli tahmin sonuçları Tablo 4-3’te bulunmaktadır.

Tablo 4-3: Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırma modeli tahmin sonuçları

Değişkenler	Tüm İller	Göç Veren İller	Göç Alan İller
<i>msf_{ijt}</i>	-0.143** (0.014)	-0.159** (0.013)	-0.159** (0.017)
<i>nfs_{ijt}</i>	0.225** (0.038)	0.535** (0.046)	0.281** (0.046)
<i>akraba_{ijt}</i>	0.066** (0.011)	0.054** (0.010)	0.073** (0.012)
<i>gkh_{ijt}</i>	-0.021** (0.003)	-0.013** (0.003)	-0.029** (0.007)
<i>savhiz_{ijt}</i>	-0.001 (0.001)	-0.003** (0.001)	0.001 (0.001)
<i>kamuduz_{ijt}</i>	0.024** (0.005)	0.029** (0.005)	0.007 (0.006)
<i>eko_{ijt}</i>	-0.009** (0.002)	-0.018** (0.003)	-0.001 (0.003)
<i>cevre_{ijt}</i>	-0.000 (0.000)	-0.002** (0.000)	0.000 (0.001)
<i>saglik_{ijt}</i>	0.014** (0.004)	0.012** (0.004)	-0.017** (0.005)
<i>kultur_{ijt}</i>	-0.022** (0.005)	-0.009+ (0.006)	-0.006 (0.007)
<i>egitim_{ijt}</i>	0.032** (0.006)	-0.003 (0.008)	0.071** (0.008)
<i>sgk_{ijt}</i>	-0.018** (0.005)	0.005 (0.005)	-0.027** (0.006)
Yıl kuklaları	Evet	Evet	Evet
Göç alan il kuklaları	Evet	Evet	Evet
Göç veren il kuklaları	Evet	Evet	Evet
Gözlem Sayısı	24,557	18,477	16,239
R ²	0.840	0.800	0.859
With-in R ²	0.536	0.6097	0.546
F test	248.1**	219.1**	209.4**

Parantez içindeki değerler dirençli(robust) standart hatalardır.

** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1

Analiz sonuçları incelendiğinde mesafe, nüfus ve akraba değişkenlerinin diğer tahminlerde olduğu gibi anlamlı ve beklenen yönde etkiye sahip olduğu görülmektedir. Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflamasına göre tahmin ettiğimiz değişkenleri tek tek incelersek ilk sırada genel kamu hizmetleri (*gkh*) gelmektedir. Genel kamu hizmetleri değişkeni yasama ve yürütme organlarının yürüttüğü işleri kapsamaktadır. Bu değişken üniter yapı gereği illerin ölçeği dışında

büyük farklılıklar göstermemektedir. Analiz sonuçları genel kamu hizmetleri ile göç arasında negatif bir ilişki olduğunu göstermektedir. Bu sonuçlar, literatürdeki çalışmalarla karşılaştırıldığında bürokratik yapının bireylerin göç tercihi üzerinde negatif etkilere sahip olduğu sonucu ile örtüşebilir. Yine de Türkiye'nin üniter yapısı gereği bu sonucun oldukça sorgulanır olduğunu belirtmek gerekir.

Savunma hizmetleri (*savhiz*) değişkenini incelediğimizde, değişken sadece göç veren iller için anlamlı bulunmuştur. Savunma hizmetleri, askeri savunma ve sivil savunma gibi güvenlik sorunlarını işaret etmektedir. Bu nedenle göç veren il özelliği gösteren illerde savunma hizmetlerine ilişkin harcamalarda bir artış bu illere göçü olumsuz yönde etkilemektedir. Hem teori ile hem de uygulama ile tutarlı olan bu sonuçlara göre, Türkiye'de göç veren bölgelerde savunma harcamalarının yükselmesi ile bu illere göç azalmaktadır.

Güvenliğe ilişkin bir başka değişken ise kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri (*kamuduz*) değişkenidir. Bu harcama kalemi temel güvenlik hizmetlerini kapsamaktadır. Analiz sonuçlarını incelediğimizde bütün illeri ve göç veren illeri kapsayan modelde kamu düzenine ilişkin harcamalardaki artış ile göç arasında pozitif bir ilişki vardır. Göç alan illerde kamu düzenine ilişkin gerçekleştirilen harcamalar ile göç arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır. Göç veren ve alan illeri karşılaştırdığımızda, göç veren illerde hem ekonomik hem sosyal hayatın gelişmemiş olması güvenlik ve kamu hizmetlerine ilişkin talep oluşturmaktadır. Göç alan illerde ise gelişmiş sosyal ve ekonomik hayatın varlığı ile oturmuş kamu düzeni nedeniyle, bu kaleme ilişkin gerçekleştirilen harcamalar göç edenler için anlamlı değildir.

Literatürde ekonominin göç üzerindeki etkilerine, daha spesifik olarak ise ücretlere ilişkin pek çok çalışmadan bahsetmiştik. Günümüzdeki çalışmalar ise ekonomik faktörlerin yanında sosyal faktörlerin de göç üzerinde önemli etkileri olduğunu belirtmektedir. Analiz sonuçlarına göre ekonomik işler ve hizmetler (*eko*) kapsamında yapılan harcamaların göç üzerine etkisi incelendiğinde, bu kalemdeki kamu harcamalarının illere gelen göç üzerinde negatif etkiye sahip olduğu görülmektedir. Bu kalemin altında tarım, ormancılık, balıkçılık ve avcılık hizmetleri, madencilik hizmetleri, ulaştırma ve iletişim hizmetleri gibi harcamalar bulunmaktadır. Bu kapsamda gerçekleştirilen hizmetlerin gelişmemiş bölgelerde

yoğunlaşması ve bu bölgelerden gelişmiş bölgelere göçün hala yoğun olarak yaşanması nedeniyle ilişkinin ters yönlü çıkması olağandır.

Çevre koruma hizmetleri (*cevre*)'ne ilişkin harcamalar ile göç arasındaki ilişki ise anlamsızdır. Atık yönetimi, kirliliği azaltılması, bio çeşitlilik gibi kalemleri barındıran bu harcama grubunun Türkiye'de göç ile arasında bir ilişki olmaması olağandır. Daha gelişmiş, çevre bilinci yüksek ülkelerde yapılan çalışmalarda bu alt kalemleri barındıran değişkenler anlamlı sonuçlar vermektedir.

Sağlık hizmetleri (*saglik*)'ne ilişkin harcama kalemi ile göç arasındaki ilişki ise tüm iller için anlamlı ve pozitif çıkmıştır. Bir ildeki tıbbi ürünler, cihaz ve ekipmanlara ilişkin işler ve hizmetleri ile hastane işleri ve hizmetlerini kapsayan bu kalem, Türkiye'de göç kararı verirken insanların sağlık hizmetlerini önemseydiğini göstermektedir. Sağlık hizmetlerinin göç ile ilişkisinin negatif yönlü sonuç verdiği il grubu göç alan illerdir. Göç alan illerde sağlık hizmetlerine ilişkin harcamaların artışı bu illere gelen göçü negatif yönde etkilemektedir. Bu sonuç beklenen ve teori ile uyumlu olmaması nedeniyle mikro veriler yardımıyla yeniden analiz edilmelidir.

Dinlenme, kültür ve din (*kultur*) hizmetlerine ilişkin harcamalar, tüm iller ve göç veren illerde göç ile negatif yönlü bir ilişkiye sahiptir. Göç alan illerde ise değişken anlamsızdır. Türkiye'de insanların göç ederken güvenlik, sağlık ve eğitim gibi temel kamu hizmetlerine göre göç kararını belirlediği düşünüldüğünde, daha önce de değindiğimiz gibi bu değişkenin göç ile ilişkisinin anlamsız çıkması beklenmektedir. Aralarında ters yönlü ilişkiyi açıklamaya yönelik ise saha verileri ile çalışmalar yapmak gerekmektedir.

Eğitim hizmetleri (*egitim*) açısından tüm iller için analiz sonuçları incelendiğinde anlamlı, pozitif ve güçlü bir ilişkinin varlığı görülmektedir. Kamu harcama kalemlerinden göç üzerinde en yüksek etkiye sahip değişken eğitim değişkenidir. Göç alan iller için analiz sonuçları incelendiğinde yine kamu harcamaları arasında en yüksek etkiye eğitim değişkeni sahiptir. Göç veren il özelliği gösteren illerde ise eğitime ilişkin harcamalar anlamsız çıkmıştır. Bu illerde göçün nedenleri eğitimden ziyade toplumsal hayatın düzenli işleyişi ile ilgilidir. Türkiye'de son yıllarda bütün illeri kapsayan hatta bazı ilçelerde açılan üniversitelerin göç üzerinde etkisi oldukça yüksektir. Ayrıca daha önce de belirttiğimiz gibi Türkiye'de

aile göçünün önemli nedenlerin biri ebeveynlerin çocuklarının eğitimi için göç etmesidir.

Son olarak sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri (*sgk*)'ne ilişkin harcamalar incelendiğinde bu değişkenin beklendiği üzere iç göç ile negatif yönlü bir ilişkiye sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu harcama kalemi, işsizlik, yaşlılık, dul ve yetim yardımları gibi dezavantajlı gruplara yapılan ödemeleri kapsamaktadır. Türkiye'de bu ödemeler ilden ile farklılık göstermemektedir. Bu nedenle bu ödemelerin yüksek olduğu iller, işsizlik ve yardıma ihtiyaç duyan grupların çok sayıda olduğu illeri kapsamaktadır. Bu nedenle, bireylerin yüksek miktarda sosyal güvenlik ödemesi yapılan bölgelere göç etmeme tercihleri olağandır.

Sonuç olarak yapılan ampirik çalışmaların da birçoğunda olduğu gibi Türkiye'de de iç göç nüfus ile pozitif yönlü, mesafe ile ise negatif yönlü bir ilişkiye sahiptir. Aynı şekilde göç edilen ilde bir akraba, hemşehri veya tanıdığıın olması, söz konusu ile göçü pozitif yönde etkilemektedir. Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması kapsamında ise iç göç üzerinde en büyük ve pozitif etkiye eğitim harcamaları sahiptir. Ardından kamu düzeni ve güvenliği kapsamında gerçekleştirilen harcamalar gelmektedir. Analiz sonuçlarına göre Türkiye'de göçün yönlendirilmesi hedeflenen illere yönelik harcamaların, eğitim, kamu düzeni ve güvenlik harcamaları kapsamında gerçekleştirilmesi halinde başarılı sonuçlar verebileceği görülmüştür.

SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Bir ülkede nüfusun mekânsal dağılımı dengeli bir ekonomik ve sosyal sistemin kurulabilmesi için önemlidir. Coğrafya içinde dengeli nüfus dağılımı, ekonomik etkinliği ve sosyal sınıfların dengeli oluşmasını sağlamaktadır. Nüfusun mekansal dağılımındaki bozukluklar, hızlı kentleşme ve nüfus yoğunlaşması, kırsal nüfus azalması, kentsel yönetimde sorunlar, gecekondulaşma ve yerinden edilmiş kişilerin ortaya çıkması gibi ekonomik ve sosyal sorunlara neden olabilir. Göç, bir nüfusun mekânsal dağılımının temel bileşeni ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde önümüzdeki yıllarda mekânsal dağılımı şekillendiren bir güç olacaktır. Bu nedenle iç göç, kamu otoritesi tarafından yönetilmelidir. Göç yönetimi kavramı ise göç patikasının her aşamasında kimi zaman kolaylaştırıcı kimi zaman engelleyici kimi zaman da yönlendirici politikaları içermektedir.

Türkiye’de kamu harcamaları ve iç göç ilişkisini incelediğimiz bu araştırmada ulaşılan sonuçlar beş başlık altında toplanabilir.

1. Yerleşme Merkezleri Kademelenmesi Politikası

İç göçün tarihsel gelişimi incelendiğinde Türkiye’de göçe ilişkin politikalarının göç süreci bittikten ve nüfusun mekânsal dağılımı bozulduktan sonra hayata geçirildiği gözlemlenmiştir. Bu politikalar, nüfus yoğunluğu yaşanan bölgelerde, bu yoğunluğu sınırlı mekânda organize etmeye yönelik, nüfus seyrekliği yaşanan bölgelerde ise ekonomik hayatın geliştirilmesine yönelik politikalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Oysaki nüfusun dengeli dağılımı için geliştirilecek politikalar, iç göçe ilişkin projeksiyonlar ışığında kentsel ve kırsal alanın düzenlenmesi ile çözülebilir. Kısaca göç eden nüfusa göre değil, göç etmeyen nüfusa göre politikalar üretilmelidir.

Türkiye’de nüfusun mekânsal dağılımında bozulmalar 1945 yılından sonra başlamıştır. Bu dönem ile ilgili iç göç tartışmalarının yapıldığı hemen hemen her kaynakta tarımda makineleşme ve emek fazlalığının oluşmasının kırdan kente göçün temel nedeni olduğu sonucuna varılmaktadır. Kırdan hayatını idame ettiremeyenler kentlere göç etmiş ve kırsal boşalmasına neden olmuştur. Kır-kent göçü Türkiye’de “İstanbul’un taşı toprağı altındır” ve “Her mahallede bir milyoner” görüşü ile şekillenmiş ve kırdan çıkanlar doğrudan büyük kentlere göç etmişlerdir.

Oysaki kırdaki modernizasyon bütün ülkelerde yaşanmıştır. Günümüzün gelişmiş ülkelerinde böyle bir nüfus yığılması görülmemektedir. Bunun nedeni yerleşme merkezlerinin kademelenmesidir. Türkiye’de 1945’lerde göçün kırdan doğrudan büyük kente olmasının nedeni yerleşme merkezlerinin kademelenmemesidir. Kır ve büyük kent arasında farklı gelişmişlik seviyelerine sahip yerleşim yerlerinin olması, kırdan göç eden nüfusun mekanın farklı kademelerinde hayatlarını idame ettirmelerine ve bir noktaya yığılmamasına neden olmaktadır. Dönemin hükümetleri de ithal ikameci sanayileşme politikası gereği göçü desteklemiş ve engellememişlerdir.

Günümüzde Türkiye’de yerleşme merkezlerinin kademelenmemesine rağmen geçmişte bu coğrafyada iyi uygulama örneklerine rastlamak mümkündür. Osmanlı İmparatorluğu, ne kadar geniş bir coğrafyaya yayılırsa yayılsın Anadolu’da çok başarılı bir yerleşme merkezleri kademelenmesi gerçekleştirmiştir. Genel bir bakışla İmparatorlukta nüfus, kademelenmiş yerleşim birimlerine dağılmaktadır. Aslında İmparatorluk coğrafyasının büyüklüğü ve altyapı imkanlarının sınırlı olması bu yaşam alanlarından başka yerlere göçü kısıtlasa da bu yapı iç göçlerin oluşmamasına neden olmaktadır. Çünkü bu dağılım nüfusun aynı mıntıka içerisinde ihtiyaçlarını karşılayabilmesine olanak sağlamaktadır. Bugün tartışmalara baktığımızda nüfusun mekansal dağılımının dengesiz olduğu coğrafyalar için önerilen dağılım, Osmanlı İmparatorluğunda gördüğümüz dağılımdan pek de farklı değildir. Bugünün gelişmiş ülkelere baktığımızda ise gelişmiş ulaşım ağı ile her kademe yerleşim birbirine bağlanmıştır. Kırdaki yaşayan birey öncelikle yaşadığı yerde eğitim, sağlık, güvenlik gibi temel ihtiyaçlarını giderebilmekte, kırdaki gideremediği ihtiyaçlarını ise bir üst kademedeki yerleşimden kolaylıkla karşılayabilmektedir.

Özetle, nüfusun dengeli dağılımını sağlamak için, göç alan veya göç veren bölgelere politikalar uygulamak yerine Türkiye’de gelişmiş-gelişmemiş her bölgeyi kapsayacak uzun dönemli bir yerleşme kademelenmesi politikası oluşturulmalı ve kamu yatırımları bu politika çerçevesinde yürütülmelidir. Türkiye’de yerleşme kademelenmesine ilişkin en son çalışma 1982 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından gerçekleştirilmiştir.

2.Ekonomik ve Sosyal Yapının Geliştirilmesi

Türkiye’de nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin politikalar çoğunlukla bölgesel dengesizliklere yönelik politika sepetlerinde karşımıza çıkmaktadır. Bölgesel dengesizliğin giderilmesi ile nüfusun mekânsal dağılımındaki dengesizliğin de giderilmesi hedeflenmektedir. Oysa ki şehirleşme ve nüfusun yerleşme sorunları, bölgesel dengesizliğin ana kaynağıdır. Bu tartışma “yumurta mı tavuktan tavuk mu yumurtadan” klişesini akla getirmektedir. Çünkü nüfus dağılımındaki dengesizlikler ve bölgesel dengesizlikler birbirlerini besleyen ve derinleştiren olgulardır.

Türkiye’de politikalar bölgesel dengesizliklerin giderilmesi temelinde yürütülmektedir. Bu amaca yönelik politikalar ise mekanda ekonomik aktivitenin geliştirilmesi, sanayi yatırımlarının yönlendirilmesi ve istihdamın artırılması gibi ekonomik hedeflere sahiptir. Sadece ekonomik hedefler ile bölgesel dengesizliklerin üstesinden gelmek ve nüfusu gelişmemiş bölgelere yönlendirmek mümkün görünmemektedir. Türkiye’de nüfusun % 92’si kentlerde yaşamaktadır. Kır neredeyse tamamen boşalmıştır. Bu oranın yüksekliğinde büyükşehir sınırlarının il sınırlarına genişletilmesinin de büyük etkisi vardır. Yine de kıran boşalması kır ekonomisinin ve kırdaki yaratılacak katma değerin çok azalması anlamına gelmektedir.

Nüfusun bölgeler arasında dengeli dağılımını sağlamak, gelişmişlik farklılıklarını gidermek, beşeri ve teknik altyapının eş zamanlı geliştirilmesi ile mümkündür. Teknik altyapı üretim kapasitesi ve tekniklerini içermektedir. Gelişmemiş bölgelerde tarım, sanayi ve hizmetler sektörünün eş zamanlı ve ihtiyaçlara yönelik geliştirilmesi gerekmektedir.

Kalkınmayı sağlayacak ve kır-kent dengesini oluşturacak politikalar, ekonomik anlamda, tarım sektöründe verimliliğin artırıldığı, çevre dostu üretim tekniklerinin desteklendiği, sektörler arası bağlantıların sağlanarak tarımsal üretimin sanayinin girdisini oluşturabilecek üretim anlayışı ile rekabet edilebilirliğin sağlandığı, ekonomik gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi ile girişimciliğin desteklendiği politikalardır. Beşerî olarak ise yoksulluğun azaltılmasını hedefleyen, sağlık, eğitim, ulaşım gibi kamu hizmetlerinin niteliğinin artırıldığı tedbirleri içeren politikalardır. Bu politikaların temelinde kırsalda kendi kendine yetebilen küçük sanayi yapılarının oluşturulması yatmaktadır. Özellikle

Türkiye gibi katma değerli tarım ürünü üretebilen bir ülkede kalkınma ve dengeli büyüme, tarım ve sanayi koordinasyonunun etkin bir şekilde sağlanması ile mümkün olabilir. Buna karşın tarımsal üretimi olmayan veya bir sanayi tesisi kurulması için yeterli girdi üretilmeyen bölgelerde hizmetler sektöründe uzmanlaşmaya gidilmelidir. Uzmanlaşmış sektörlerin oluşması ekonomik faaliyetlerin daha verimli yürütülmesine neden olacaktır.

Teknik altyapı, ekonomik rasyonel çerçevesinde özel sektör tarafından da gerçekleştirilebilmektedir. Günümüzde yarı kamusal mallar da özel sektör tarafından sunulmakta olup hatta kimi ülkelerde tam kamusal mal olarak tanımladığımız güvenlik bile özel sektöre devredilmiştir. Bu noktada Buchanan başta olmak üzere, kamusal seçim teorisyenlerinin temelde savunduğu husus, devletin tarafsız bir hakem olarak, bir yeniden dağıtım mekanizması kullanmadan, kamu mallarına olan ihtiyacı karşılamasıdır. Kamusal seçim teorisyenlerine göre yeniden dağıtım ekonomide aksaklıklar yaratmaktadır. Bölgesel dengesizliklerin giderilmesine yönelik teknik altyapıya sunulan nakdi imkanlar ve teşvikler başlı başına bir yeniden dağıtım mekanizmasıdır. Gerçekten Türkiye’de teknik altyapının nakdi olarak desteklenmesi hem beklenen başarıyı elde edememiş hem de kaynakların etkinsiz kullanımına neden olmuştur. Bölgesel dengesizliklerin giderilmesi için kamusal seçim okulunun savunduğu destekler devletin piyasada sunması gereken saf kamu mallarını kapsamaktadır. Teknik altyapının geliştirilmesine ücretler üzerinden yaklaşacak olursak, geçmişte ücretler ve göç ilişkisi üzerine yapılan birçok çalışmada, göç sonucu ücretlerin uzun dönemde eşitleneceği savunulmuştur. Bugün bu modellere yapılan eklemeler ile ücretler göç hareketini etkileyen önemli bir değişken olmakla birlikte, diğer birçok değişken de ücretler kadar önemlidir. Devletler tarafından ücret mekanizmasını bozucu ve etkileri doğru hesaplanmamış politikalar, kırsal eğitim harcamalarının yeterli olmaması ve eğitilmiş bireylerin kolaylıkla kente göç edebilmesi gibi birçok farklı değişken göç üzerinde etkili olmaktadır.

Türkiye’de bölgesel dengesizliklerin giderilmesine yönelik uygulanan en geniş kapsamlı politika yatırım teşvikleridir. Gerçekleştirdiğimiz ampirik analizin sonuçları teşviklerin göç üzerinde yani nüfusun mekânsal dağılımı üzerinde etkisinin çok sınırlı olduğunu göstermektedir. Bu durum Türkiye’de nakdi destekler

ile sadece teknik altyapıya yönelik politikalar uygulanması nedeniyle beklenen bir sonuçtur. Yatırım teşviklerinin hem bölgesel dengesizlikler hem de nüfusun mekânsal dağılımı açısından etkin sonuçlar doğurduğu örnekleri incelediğimizde, destek programlarının hem teknik hem de beşeri sermayeyi eş zamanlı desteklediğini aynı zamanda desteklerin coğrafyaya göre uzmanlaştığı görülmektedir. Teknik altyapı, beşeri altyapı ile desteklenerek geliştirilen coğrafyaya özgü politikalar, bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde ve nüfusun mekânsal dağılımında dengeli bir yapının oluşturulmasında etkili sonuçlar doğurmaktadır.

Beşeri altyapının geliştirilmesi, sağlık, eğitim, kültür gibi hizmetlerin geliştirilmesi anlamına gelmektedir. Kırdaki sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, bu hizmete ihtiyaç duyan bireylerin göç etme ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. Buna karşın eğitim hizmetleri için aynı yorum yapılamamaktadır. Çünkü kırdaki eğitim seviyesi yükseldikçe, ihtiyaç ve isteklerin de artması sonucu bireyler daha fazla olanağın bulunduğu yerleşim yerlerine göç etme eğilimi göstermektedir. Kırsal eğitimi arttırmaya yönelik politikalar tek başına nüfusun dağılımını bozucu etki yaratmaktadır. Bu nedenle kırdaki eğitilmiş nüfusun ihtiyaç ve isteklerine yönelik tamamlayıcı politikalar da eş zamanlı uygulanmalıdır. Eğitim altyapısının geliştirildiği bölgelerde, eğitim seviyesinin yükselmesi sonucu oluşabilecek istek ve ihtiyaçları karşılamaya yönelik sağlık, kültür, spor gibi diğer beşerî yatırımlar da geliştirilmeli ve bu eğitim seviyesine uygun istihdam imkanları yaratılmalıdır. Eğitim seviyesinin artması sonucu oluşacak göç eğilimi coğrafyaya özgü olarak tanımlanmalı ve bu tanımlara yönelik politikalar geliştirilmelidir.

Literatürdeki ampirik çalışmaların birçoğunda olduğu gibi Türkiye’de de göç çekim modeli geçerlidir. Çekim modeli kapsamında Türkiye’de iç göç, ekonomik faktörlerden çok eğitim ve sağlık gibi sosyal faktörlerden ve en temel kamu hizmetlerinden biri olan güvenlikten etkilenmektedir.

Özetle Türkiye’de nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin politikalar, uygun altyapının geliştirilmesi ve temel eğitim, sağlık ve diğer hizmetlere erişimin sağlanması da dahil olmak üzere gelecekteki kentsel büyümeyi planlayarak geliştirilmelidir. Bu politikalar, kentlerde ölçek ekonomilerinin avantajlarından faydalanabilmeyi ve kent merkezlerinin bir hinterlandının oluşmasına neden

olacaktır. Böylece her kademe yerleşimde farklı seviyelerde sunulan hizmetler kişilerin yaşam tercihlerini zorunluluktan değil, istekleri doğrultusunda yapmaları sonucunu doğuracaktır. Böylece nüfus ülke coğrafyasında dengeli dağılacaktır.

3.Ücretler ve Vergiler

İç göç yönetimine ilişkin iki önemli konu ücretlerin düzenlenmesi ve vergilerin farklılaştırılmasıdır. Bölgesel, yerel veya sektörel asgari ücret uygulamaları doğrudan göçü etkileyen uygulamalardır. Örneğin nüfusun dengeli dağılımı kapsamında bir kentte sektörel uzmanlaşma hedeflendiğinde beklenen, o kent ve sektör için ücretlerin yukarı çekilmesi, böylece sektörün nitelikli işgücünün bu bölgeye çekilmesidir. Bu nedenle iç göçün yönetiminde asgari ücret farklılaştırması merkezi yönetimin uygulama alanı en geniş politikalarından biridir. Türkiye’de de farklı şekillerde 1951-1973 yılları arasında 20 yıl boyunca uygulanan bu politika, uygulama aksaklıkları nedeniyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Gerek bölgesel dengesizliklerin giderilmesi gerek nüfusun dengeli dağılımı için, kentlere bir kademe belirlenmeli ve uzmanlaşma patikası çizilmelidir. Bu kapsamda kentin uzmanlaşması hedeflenen sektöre ilişkin destekler sağlanmalıdır. Bu desteklerden biri de sektörel asgari ücret olmalıdır. Bölgesel asgari ücret bir bölgedeki bütün sektörlerle uygulanması nedeniyle kimi zaman önemli eşitsizlikler ve sermaye transferlerine neden olabilmektedir. Buna karşın uzmanlaşma patikası belirlenmiş kentlerde uzmanlaşılacak sektöre özel bir asgari ücret uygulaması, bu sektördeki nitelikli emeği ve sermayeyi bölgeye çekecektir. Böylece mekanın organizasyonu sadece kamu sektörü ile değil özel sektörün de desteği ile gerçekleştirilecektir. Örneğin, Kars’ta son yıllarda gelişen turizmi desteklemek adına, Kars’a turizm sektöründe sermaye teşviki yanında turizm sektöründe nitelikli emeği çekecek sektörel ücret düzenlemeleri gerçekleştirilebilir. Politika önerisi olarak sunduğumuz sektörel ücret uygulaması, politika yapıcı açısından oldukça maliyetli bir öneridir. Çünkü her bölge/il/kent için sektörel çalışmalar ve politika belgeleri gerektirmektedir.

Vergilerin farklılaştırılması ise dünyada çok sık uygulanan bir politika olmasına karşın, Türkiye’de çok sınırlı alanlarda uygulanmaktadır. Destek, teşvik, geçim indirimi dışında, emlak vergisinde emlak değerindeki farklılaşmadan dolayı

vergi farklılaşmaktadır. Gelişim bölgelerinde sanayiye sağlanan vergi destekleri, yaşam tercihi açısından kişilere sağlanabilir. Yerleşme merkezleri kademelenmesine göre geliştirilmesi hedeflenen yaşam birimlerinde gelir, tüketim ve servet üzerinden alınan vergilerin tamamında bölgesel uygulamalar yapılabilir.

Türkiye'nin hâkim şehri İstanbul için bir dönem tartışılan vize uygulaması da bu tartışmaların devamı niteliğindedir. Vize hem bürokratik süreçleri beraberinde getirmesi hem de kimi görüşlere göre anayasaya aykırılığı nedeniyle tartışmalı bir konudur. Vize yerine mali yüklerin arttırılması hem servetin vergilendirilmesine hem yerel veya merkezi yönetimlerin gelirlerinin artmasına hem de kişilerin yaşam tercihlerinin yönlendirilebilmesine olanak tanıyacaktır. Nüfusun mekânsal dağılımındaki dengesizliklerin çözümüne de vergileme gücü ile katkı sağlanmış olacaktır.

4. Metropole İlişkin Politikalar

2017 yılı itibariyle Türkiye'nin üç büyük şehri Ankara, İstanbul ve İzmir'in nüfusu Türkiye'nin toplam nüfusunun % 30'unu oluşturmaktadır. İstanbul'un nüfusu 46 ilde yaşayan nüfusa eşittir. Üç büyük şehrin nüfusu ise 59 ilin nüfusuna eşittir.

Metropoller, bireyler için her zaman bir çekim merkezidir. Bu çekim etkisi nüfusun mekânsal dağılmasında önemli bozulmalara neden olabilmektedir. Bu nedenle metropol yaşamını düzenlenmesi iç göç açısından oldukça önemlidir.

Gelişmiş ülkelerde, metropole bağlı çevrelerde yaşayan nüfus için, eğitim, sağlık, ulaşım gibi hizmetlere ulaşımın etkin bir şekilde sağlanması ve kentsel alanlarda yığılmanın önlenmesi, kentsel altyapı politikalarının birincil hedefleri arasındadır. Bu altyapı yatırımları ile kamusal hizmetin sınırlarının belirlenmesi ve kente yönelik göçün düzenlenmesi hedeflenmelidir. Böylece, kentsel altyapı yatırımları, bireylerin yaşam tercihlerini etkin hizmet alabildikleri yaşam alanlarından yana kullanabilme imkânı sağlayacaktır. Örneğin, tarihin eski zamanlarından bu yana İngiltere'nin Oxford kenti eğitim merkezi olarak konumlanmıştır. Londra'ya 90 km mesafedeki kent, yaşam maliyetinin çok yüksek olduğu metropole akan nüfusu bünyesinde barındırmaktadır. Eğitim için göç eden

bireyler metropol yerine Oxford gibi eğitimde uzmanlaşmış bir kenti tercih etmektedir. Oxford'un bugün nüfusunun 1/3'ü öğrencidir.

Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'de metropollerin varlığı kalkınma için çok önemlidir. Bu nedenle gelişimleri desteklenmeli ama nüfus artışları kontrol edilmelidir. Türkiye'de metropollerde nüfusun kontrol edilmesine ilişkin bir uygulama bulunmamaktadır. Oysaki Dünya'da metropollerde yaşayan nüfusun kontrolüne ilişkin bir çok politika uygulanmaktadır. Örneğin kent merkezlerine araç ile girişin ücrete tabi olması, kentin merkeze yakın bölgelerinde ikametinin kademeli vergilendirilmesi, merkezde otopark hizmetlerinden fazladan ücret alınması, emlak alım satımında metropol vergisi uygulanması, turistlerden şehir vergisi alınması vb. gibi birçok politika mevcuttur. Bu maliyetlere katlanmak istemeyen veya katlanamayacak durumda olan bireyler metropole göç edemeyecek böylece nüfus kontrol edilebilecektir. Bu sistem Türkiye'de halihazırda özel araç sigortalarında ve özel sağlık sigortalarında uygulanmaktadır. Bu sigortalarda kentten kente risk primi farklılaşmaktadır. Özel sektörün rahatlıkla uyguladığı bu sistem kamu sektörü tarafında da uygulanabilir ve metropollerin nüfusu kontrol altına alınabilir.

5.Yerel Yönetimler

Bu araştırma kapsamında nüfusun mekânsal dağılımına ilişkin politikaların mekan temelinde yürütülmesi gerekliliğini sıklıkla vurguladık. Metropol, büyükşehir, kent, kır hangi düzeyde olursa olsun iç göç politikaları yerel yönetimlerin kontrolünde olmalıdır. Çünkü her göç hareketinin kendine özgü bir dinamiği ve hikayesi vardır. Bu nedenle her göç hareketini kendi coğrafi koşulları ve nedenleri ile değerlendirmek gerekir. Bu nedenle iç göç politikalarında yerel yönetimlerin yeri ve önemi büyüktür.

Dünya'da yerel yönetimlerin sundukları hizmetler kimi zaman eğitim, sağlık hizmetleri gibi temel kamu hizmetlerini kapsasa da genellikle aşevi, evde bakım hizmeti, ucuz gıda hizmeti, yaşlı ve engellilere dönük hizmetler, meslek edindirme kursları hatta sosyal konutların inşası gibi hizmetler yerel yönetimlerin kontrolündedir. Bu hizmetler kimi zaman göç maliyetinde önemli bir düşüşe yol açabilmektedir. Böylece ülke sınırları içinde bireylerin göç kararlarında etkili olabilmektedir.

Türkiye’de ise iç göçe ilişkin politikalar yerel yönetimler tarafından çok sınırlı bir şekilde yürütülmektedir. Yürütülen sınırlı politikalar, başarıya ulaşmakta hatta uluslararası ödüller almaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlere yetki devri konusunda önemli bir sorun olduğu açıktır. Gelişmiş ülke deneyimlerinin aksine Türkiye’de yerel yönetimler, yerel halk ile bütünleşik sivil toplum örgütleri veya yerel düzeyde yönetimi her yönüyle elinde bulunduran kurumlar değildir. Türkiye’de yerel yönetimlerin iç göç dahil uzun soluklu politikalar hayata geçirebilmeleri için idari vesayetin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Özellikle iç göçün yönetimine ilişkin politikalarda yerel yönetimlerin etkin politikalar yürütebilmesi bağımsız karar alabilmelerine ve mali kaynaklarının yeterli olmasına bağlıdır. Yerel yönetimlerin yetki ve kaynak sorunu yaşamadıkları zaman başarılı mekânsal dağılım politikaları gerçekleştirebildiklerini çeşitli yerlerde vurgulamıştık.

Türkiye’de yerel yönetimler ve göç politikaları açısından bir diğer önemli nokta, yerel yönetimlerin bütçelerinin belirlenirken göç olgusunun dikkate alınmamasıdır. Her ne kadar son dönemde Türkiye’de yerel yönetimlere merkezi yönetim vergi gelirleri tahsilat toplamından verilen paylar nüfus, yüzölçümü ve gelişmişlik seviyesine göre dağıtılsa da göç ve göç hızı dikkate alınmamaktadır. Yoğun göç alan bölgelerde kaynak sıkıntısının ana nedenlerinden biri olan bu durum mevsimlik göç alan bölgelerde ise hizmetlerin etkinsizliğine yol açmaktadır. Örneğin yazlık ve kışlık nüfusu arasında çok ciddi farklar olan Bodrum gibi tatil yörelerinde hizmetler kışın etkin bir şekilde sunulurken yazın aksamalar yaşanmaktadır. Türkiye mekik göçünün sıklıkla gözlemlendiği bir ülke olması nedeniyle yerel yönetimlere kaynak aktarılırken göç olgusu görmezden gelinmemelidir.

İç göç ve yerel yönetimler ilişkisi için genel bir politika önerisi sunmak her göçün kendine has bir patikası, her coğrafyanın kendine özgü üstünlükleri ve zayıflıkları olması nedeniyle mantıklı değildir. Türkiye’de yerel yönetim ve iç göç ilişkisine ilişkin sunulacak en önemli öneri, iç göç politikaları belirlenirken yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi ve verilen yetki ve sorumlulukların yerine getirilmesi için de gerekli kaynağın sağlanmasıdır.

Bu araştırma, iç göç hareketlerinin gerçekleşmeden mekana ilişkin politikaların üretilmesi gerekliliği sonucuna ulaşmıştır. Bu sonuçtan yola çıkarak, Türkiye’de iç göçler için beş politika önerisi sunmaktadır:

- Yerleşme merkezleri kademelenmesinin hayata geçirilmesi
- Teknik ve beşeri altyapının eş zamanlı geliştirilmesi
- İllere özgü ücret ve vergi düzenlemesi
- Metropolde mekânsal dağılımın dünyadaki örnekleri gibi düzenlenmesi
- Yerel yönetimlere, iç göçe ilişkin politika üretebilmeleri için yetki devredilmesi.

Bu çalışmanın iki kısıtı bulunmaktadır. Birincisi, Türkiye’ye ilişkin yerel yönetim verilerine ulaşamamış olması nedeniyle ampirik analizin sadece merkezi yönetim verileri ile gerçekleştirilmiş olmasıdır. İkincisi ise analizlerin makro veri ile gerçekleştirilmiş olmasıdır. Bundan sonra gerçekleştirilecek çalışmalarda mikro veriler ile yapılacak analizler ile göçün mikro düzeyde belirleyicileri ortaya konabilir.

KAYNAKÇA

- Abar, H. (2011). *Türkiye'de İller arası Göçün Belirleyicileri: Mekansal Ekonometrik Model Yaklaşımı*. Tez Yöneticisi: M. Sinan Temurlenk . Erzurum: Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Adaş, C. G. (2001). Etkin Ücret Eklentili Harris- Todaro Modeli. *İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 39, 145-180.
- Afsar, R. (2003). Internal Migration and The Development Nexus: The Case of Bangladesh. Dhaka: Regional Conference on Migration, Development and Pro-Poor Policy Choices in Asia.
- Akşit, B. (1998). İç göçlerin Nesnel ve Öznel Toplumsal Tarihi Üzerine Gözlemler: Köy Tarafından Bir Bakış. *Türkiye'de İç göç* (s. 22-37). içinde İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Alecke, B., Huber, P., & Untiedt, G. (2001). What difference a constant makes? How predictable are international migration flows? *Migration Policies and EU Enlargement The Case of Central and Eastern Europe: The Case of Central and Eastern Europe* (s. 63-78). içinde France: OECD.
- Alpaslan, İ. B. (2013, Ocak). *Bir Bölgesel Kalkınma Hikayesi: Batı Çin* . TEPAV - Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/3364> adresinden alındı
- Anavatan, A. (2017). Türkiye'de İç Göç ve Belirleyicileri: Mekansal Veri Analizi. *Social Sciences Studies Journal*, 1109-1116.
- Armenter, R., & Ortega, F. (2010). Credible Redistributive Policies and Migration Across U.S. States. *Review of Economic Dynamics*.
- ASO. (2005, 06). *Ankara Sanayi Odası Asgari Ücret Raporu*. 01 01, 2017 tarihinde İşsizlik ve Bölgesel Gelir Dağılımı Eşitsizliği ile Mücadele için "Yerel Asgari Ücret" Uygulaması: <http://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/yayinlarimiz/ASOAsgariUcretRaporu.pdf> adresinden alındı
- Atik, H. (2015). Türkiye'de 6360 ve 6447 Sayılı Kanunlarda Kurulan Büyük Şehirlerin Göreli Kalkınma Düzeyleri. *TISK Academy*, 370-389.

- Aydemir, C., & Pıçak, M. (2008). Ekonomik Gelişme Sürecinde Tarım- Sanayi İlişkilerinin Sektörler Arası Bütünleşme Etkileri. *D.Ü. Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi*, 129-147.
- Aytun, U. (2017). *İmalat Sanayiinde Rekabet Edebilirlik ve Karmaşıklık: Ülkelerarası Bir Analiz*. Danışman: Doç.Dr. Yılmaz Kılıçaslan. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi.
- Baggio, F. (2015). *Scalabrini International Migration Institute*.
<http://www.simiroma.org/Baggio/TS109/Classification%20Baggio%20EN.pdf> adresinden alındı
- Balkız, B. (1997). Yerel Yönetimler, Temsil ve Demokrasi - İzmir Büyükşehir Belediye Meclis Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma. *II.Ulusal Sosyoloji Kongresi Toplum ve Göç* (s. 459-476). Mersin: T.C. Devlet İstatistik Enstitüsü - Sosyoloji Derneği.
- Batum, S. (2006). Prof.Dr. Süheyl Batum Konuşması. *İstanbul'a Göçün Yönetimi (Hukuki -İdari- Ekonomik ve Sosyal Tedbirler)* (s. 43-49). İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- Bell, M., & Charles-Edwards, E. (2014). *Measuring Internal Migration around the Globe: A Comparative Analysis*. KNOMAD Working Paper.
- Bhagwati, J., & Ramaswami, V. (1963, Feb.). Domestic Distortions, Tariffs and The Theory of Optimum Subsidy. *Journal of Political Economy*, 71(1), 44-50.
- Bhagwati, J., & Srinivasan, T. (1974, Jun). On reanalyzing the Harris-Todaro Model: Policy Ranking in the Case of Sector-Specific Sticky Wages. *The American Economic Review*, 64(3), 502-508.
- Biehl, K. (2012). Örnek Vaka Analizi: İstanbul. A. İçduygulu içinde, *Kentler ve Göç Türkiye, İtalya, İspanya* (s. 73-112). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Bijak, J. (2006). *Forecasting International Migration: Selected Theories, Models, And Methods*. The M.I.T. Press. Massachusettes: Central European Forum for Migration Research.
- Bindak, R. (2015, June). İller Arası Göç Tahmini İçin Bir Çekim (Cazibe) Modeli Önerisi. *Social Sciences Research Journal*, 4(2), 111-120.

- Bobkavo, B. (2014). *On Estimation of Gravity Equation: A Cluster Analysis*. Prague: IES Working Paper: 37/2014.
- Borozan, D. (2015). Internal Migration, Regional Economic Convergence, and Growth in Croatia. *International Regional Science Review*, 1-23.
- Bostan, H. (2017). Türkiye'de İç Göçlerin Toplumsal Yapıda Neden Olduğu Değişimler, Meydana Getirdiği Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Coğrafya Dergisi - Journal of Geography*, 1-16.
- Buchanan, J. M. (1952a). Federal Grants and Resource Allocation. *Journal of Political Economy*, 60(3), 208-217.
- Buchanan, J. M. (1952b). Federal Grants and Resource Allocation: A Reply. *Journal of Political Economy*, 60(6), 536-538.
- Buchanan, J. M., & Wagner, R. (1970). An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization. J. Margolis içinde, *The Analysis of Public Output* (s. 139-162). NBER.
- Buckley, C. (1995). The Myth of Managed Migration : Migration Control and Market in the Soviet Period. *Association for Slavic, East European and Eurasian Studies*, 54(4), 896-916.
- BUMKO. (2018). *Fonksiyonel Sınıflandırmanın Ayrıntısı*. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: [https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/7828,03fonksiyonel09102013pdf.pdf?](https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/7828,03fonksiyonel09102013pdf.pdf?0) 0 adresinden alındı
- Bülbül, S., & Köse, A. (2010). Türkiye'de Bölgelerarası İç Göç Hareketlerinin Çok Boyutlu Ölçekleme Yöntemi ile İncelenmesi. *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, 39(1), 75-94.
- Bybee, C. H., & Houze, A. (2007). Nineteenth-Century French Passport Laws and Documents. *BYU Family Historian*, 13-19.
- Byerlee, D. (1974). Rural-Urban Migration in Africa: Theory, Policy and Research Implications. *The International Migration Review*, 8(4), 543-566.
- Cebula, R. J. (1978). An Emprical Note on the Tiebout-Tullock Hypothesis. *The Quarterly Journal of Economics*, 92(4), 705-711.
- Cebula, R. J. (2005). Internal Migration Determinants Recent Evidence. *International Advances in Economic Research*, 11, 267-274.

- Cebula, R. J., & Nair-Reichert, U. (2012). Migration and Public Policies: A Further Empirical Analysis. *Journal of Economics and Finance*, 36(1), 236-248.
- Cengiz, S., & Baydur, C. (2010). Kırdan Kente Göç ve Tarımsal Verimlilik: Türkiye Örneği. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 85-98.
- Chan, K. W., & Zhang, L. (1999). The Hukou System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes. *The China Quarterly*, no:160, 818-855.
- Cheng, T., & Selden, M. (1994, Sep). The Origins and Social Consequences of China's Hukou System. *The China Quarterly*, 139, 644-688.
- Commission on Population and Development. (2013). *New Trends In Migration: Demographic Aspects*. United Nations Economic and Social Council.
- Correia, S. (2017). *Reghdfe: Stata Module For Linear And Instrumental-Variable/GMM Regression Absorbing Multiple Levels Of Fixed Effects*. Statistical Software Components s457874, Boston College Department of Economics. <https://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s457874.html>.
- Corry, D. (1996). *Economics and European Union Migration Policy*. Institute for Public Policy Research .
- Cram, S. (2016, Şubat 19). *Dark History of Canada's First Nations uncovered in documentary*. Kasım 28, 2019 tarihinde CBCNews: <http://www.cbc.ca/news/indigenous/dark-history-canada-s-pass-system-1.3454022> adresinden alındı
- Çatalbaş, G. K., & Yazar, Ö. (2015). Türkiye'deki Bölgeler Arası İç Göçü Etkileyen Faktörlerin Panel Veri Analizi ile Belirlenmesi. *The Journal of Operations Research, Statistics, Econometrics and Management Information Systems*, 3(1), 99-117.
- Çağlayan, S. (2006, Güz). Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 67-91.
- Çelik, F. (2006). İç Göçlerin İtici ve Çekici Güçler Yaklaşımı ile Analizi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27, 149 - 170.
- Çelik, N., & Murat, G. (2014). Türkiye'de İç Göç Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Stratejik İç Göç Yönetimi. *İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü Dergisi*, 76, 45-61.

- Çiftçi, M., & Şengezer, B. (2017). Türkiye'de İç Göç Hareketinde Hemşericiliğin Analizi. T. K. Koramaz, V. Dökmeci, & Z. Özdemir *Türkiye'de Göç ve İllerin Demografik Ekonomik ve Fiziksel Dönüşümü* içinde, (s. 125-170). İstanbul: Hiperyayın.
- Davidova, L. (2015). *Various Estimation Techniques of the Gravit Model of Trade*. Charles University in Prague- Faculty of Social Sciences Diploma Thesis.
- Day, K. M., & Winer, S. L. (2006). Policy-induced internal migration: An empirical investigation of the Canadian Case. *International Tax and Public Finance*, 535-564.
- Day, M. K. (1992). Interprovincial Migration and Local Public Goods. *Canadian Journal of Economics*, 25(1), 123-144.
- Dayar, H., & Sandalcı, U. (2016). Yatırım Teşviklerinin Göçler Üzerindeki Etkisi: TR33 Bölgesi. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırma Dergisi*, 5(7), 2041-2064.
- Devlet İstatistik Enstitüsü. (1997). 1980-1985 ve 1985-1990 Sayımları Arası Dönemlerde Türkiye'de İç Göçler. T. B. Enstitüsü, *II.Ulusal Sosyoloji Kongresi, Toplum ve Göç* (s. 41-61). Mersin: Sosyoloji Derneği – T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı.
- Dikmen, O. (2006). Prof.Dr. M. Orhan Dikmen'in Konuşması. *İstanbul'a Göçün Yönetimi (Hukuk-İdari- Ekonomik ve Sosyal Tedbirler)* (s. 9-14). İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- Dinçer, G., & Muratoğlu, Y. (2015). *Immigration to the OECD Countries from Turkey: A Gravity Model Approach*. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/62201/1/MPRA_paper_62201.pdf. Munich: Munich Personal RePEc Archive. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/62201/1/MPRA_paper_62201.pdf adresinden alındı
- Doğan, M. G. (2010). *Türkiye'de İç Göçü Belirleyen Etkenlerin 1980-2000 Döneminde Panel Veri Analizi İle İncelenmesi*. T.C. Türkiye İstatistik Kurumu . İzmir: Türkiye İstatistik Kurumu Uzmanlık Tezi.
- Dökmeci, V., & Koramaz, T. (2007). Türkiye'de İller Arası Göç (1995-2000). T. K. Koramaz, V. Dökmeci, & Z. Özdemir *Türkiye'de Göç ve İllerin Demografik Ekonomik ve Fiziksel Dönüşümü* içinde, (s. 13-36). İstanbul: Hiperyayın.

- DPT. (1963). *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl)*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT. (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- DPT. (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- DPT. (1977). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı(1978-1982) Yerleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme, Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT. (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983 Yayın No, DPT: 1664*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT. (1982). *Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT. (1984). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- DPT. (1989). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT. (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT. (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı .
- DPT. (2001). *Nüfus, Demografi Yapısı, Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT. (2007). *Yerleşme - Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Dulkadir, B. (2010). *Markov Zincirleri ve İç Göç Tahmini*. Balıkesir: TUIK Uzmanlık Tezi.
- Dünya Bankası. (2018, 01 15). *The World Bank Data*.
https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?year_high_desc=true
adresinden alındı
- Ecevit, M. C. (1997). İç Göçün Unutulan Kaynakları: Tarımsal Farklılaşma ve Dönüşüm Dinamikleri. *II. Ulusal Sosyoloji Kongresi Toplum ve Göç içinde* (s.

- 493-501). Mersin: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü - Sosyoloji Derneği.
- ECLAC. (2008). *Social Panorama of Latin America 2007*. Santiago: United Nations Publications.
- Engin, V., Afyoncu, E., Şahin, C., & Mazak, M. (2013). *İstanbul'un Kapısı Sultanbeyli Tarihi*. İstanbul: Yeditepe Yayınevi.
- Ercilasun, M., Gencer, E., & Ersin, Ö. (2011). Türkiye'de İç Göçleri Belirleyen Faktörlerin Modellenmesi. *International Conference on Eurasian Economies* (s. 319-324). Bishkek: International Conference on Eurasian Economies, 12-14 October 2011, Beykent University & Kırgızistan-Türkiye Manas University, Bishkek, Kyrgyzstan.
- Eseoğlu, E. (2015, 01 23). *Osmanlı'da seyahat devlet kontrolündeydi*. 12 19, 2016 tarihinde Dünya Bizim: <http://www.dunyabizim.com/kitap/19283/osmanlida-seyahat-devlet-kontrolundeydi> adresinden alındı
- EU. (2017, 01 02). *Rural development 2014-2020*. 01 02, 2017 tarihinde European Commision - agriculture and rural development: https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en adresinden alındı
- Evcil, A., Dökmeci, V., & Gülay, K. B. (2006). Regional Migration in Turkey: Its Directions and Determinants. Greece: 46th European Congress of the Regional Science Association.
- Filiz, Ş. E. (2008). *Internal Migration Patterns of Turkey*. Danışman: Prof. Dr. Fatma Doğruel. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Filiztekin, A., & Gökhan, A. (2008). *The Determinants of Internal Migration in Turkey*.
- GAP ÇATOM. (2018, 02 12). GAP ÇATOM Hakkında : <https://www.gapcatom.org> adresinden alındı
- Gavrilova, I. (2001). Migration Policy in Modern Russia: To be or not to be. *Perspectives on Eupoean Politics and Society* , 2(2), 261-287.

- Gedik, A. (1997). International Migration in Turkey, 1965-1985: Test of Conflicting Findings in The Literature. *Review of Urban and Regional Development Studies*, 170-179.
- Gelici, Z. (2014). Türkiye'de Yeni Bir Bölgesel Politika Aracı Olarak Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı. Danışman:T. D. Korten, *Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Gezici, F., & Keskin, B. (2005). Interaction between Regional Inequalities and Internal Migration in Turkey. ERSA Conference Papers.
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. (2015). *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2014-2020*. Ankara: T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. (2017). *Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı (IPARD) (2014-2020)*. Ankara: T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.
- Giuranno, M. G., & Biswas, R. (2015). *Internal Migration and Public Policy*. POLIS Working Papers 183.
- Gough, I. (1987). Welfare State. J. Eatwell, M. Milgate, & P. Newman içinde, *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan.
- Government of Canada. (2012, Ekim 01). *Terminology*. Aralık 10, 2016 tarihinde Indigenous and Northern Affairs Canada: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014642/1100100014643> adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2015). *Türkiye ve Göç Raporu*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2016). *2014 Türkiye Göç Raporu*. T.C. İçişleri Bakanlığı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı.
- Gökhan, A. (2008). *The Determinants of Internal Migration in Turkey*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi .
- Greenwood, M. J. (1975). Research on Internal Migration in the United States: A Survey. *Journal of Economic Literature*, 13(2), 397-433.
- Greenwood, M. J. (2005). Modeling Migration. *Encyclopedia of Social Measurement* (s. 725-734). içinde Elsevier.
- Gülçubuk, B., Kızılaslan, N., Eroğlu, D., Kan, M., Soysaldı, E., & Olgun, G.. (2016) Academia:

- http://www.academia.edu/download/36335091/Teknikkongre-Kirsal_Kalkinma_-_zmo.SON.doc adresinden alındı
- Güleç, M. B. (2009). *Rural-Urban Migration And Unemployment: Evidence From Turkey*. Danışman: D.Şirin Saraçoğlu. Ankara: Middle East Technical University, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Gündüz, O. (2016, Kasım). Kalkınma Bakanlığı ve Kalkınma Ajansları Destekleri. Erzurum: Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı.
- Gür, T. H., & Ural, E. (2004). Türkiye'de Kentlere Göçün Nedenleri. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(1), 23-38.
- Gürsel, S., İmamoğlu, Z., & Zeydanlı, T. (2010, 10 21). *Beykent Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi*. 01 01, 2017 tarihinde Tarımda İstihdam Bilmecesi: <http://betam.bahcesehir.edu.tr/wp-content/uploads/2010/10/ArastirmaNotu095.pdf> adresinden alındı
- Habertürk. (2015, 08 17). *Türkiye'nin ilk AVM'si Galleria yıkılıyor*. <http://www.haberturk.com/ekonomi/alisveris/haber/1116667-turkiyenin-ilk-avmsi-galleria-yikiliyor> adresinden alındı
- Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü. (2006). *Türkiye Göç ve Yerinden Olmuş Nüfus Araştırması*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü.
- Harris, J. R., & Todaro, M. P. (1970). Migration, Unemployment And Development: A Two-Sector Analysis. *The American economic review*, 126-142.
- Heleniak, T. (2016). The Evolution of Russian Migration Policy in the Post-Soviet Period. D. L. Leal, & N. Rodriguez (Ed.) *Migration in an Era of Restriction and Recession* içinde, (s. 211-232). Switzerland: Springer.
- Hiçyılmaz, G. (1992). *Fırtınaya Karşı*. İstanbul: İnkılap Kitabevi.
- Hobbes, T. (1993). *Leviathan*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Hossain, M. I., Khan, I., & Seeley, J. (2003). Surviving On Their Feet: Charting The Mobile Livelihoods Of The Poor İn Rural Bangladesh . *Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy Conference*. Manchester: University of Manchester.
- Hugo, G. (1981). Road Transport, Population Mobility and Development in Indonesia. G. Jones, & H. Richter (Ed.) *Population Mobility and Development:*

- Southeast Asia and the Pacific* içinde, (s. 355-81). Canberra: Australian National University.
- Hürriyet. (2008, 02 20). İngiltere Göçmen Vergisi Alacak. *Hürriyet Gazetesi*.
- Hürriyet. (2017, 04 04). Çin, New York'un 3 katı büyüklüğünde bir şehir inşa ediyor. *Hürriyet Gazetesi* . 04 04, 2017 tarihinde <http://www.hurriyet.com.tr/cin-new-yorkun-3-kati-buyuklugunde-bir-sehir-insa-ediyor-40417371> adresinden alındı
- Hürriyet. (2017, 11 22). *İsviçre, Nüfusu Azalan Kasabaya Yerleşenlere 60 Bin Dolar Verecek*. 11 22, 2017 tarihinde Hürriyet Gazetesi: <http://www.hurriyet.com.tr/galeri-isvire-nufusu-azalan-kasabaya-yerlesenlere-60-bin-dolar-verecek-40654775?p=19> adresinden alındı
- İçduygu, A., & Ünalın, T. (1998). Türkiye'de İç göç: Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri. *Türkiye'de İç göç* içinde, (s. 38-55). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- İçişleri Bakanlığı. (2010, 06 23). *Köye Dönüş ve Rehabilitasyon Projesi (KDRP)*. T.C. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü: <http://www.illeridaresi.gov.tr/k-ye-d-n-s-ve-rehabilitasyon-projesi-kdrp-> adresinden alındı
- İçişleri Bakanlığı. (2017, 02 12). *KÖYDES Uygulama Sonuçları 2017 Ödenek Planlaması*. T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: http://www.suyonetimi.gov.tr/Libraries/su/%C4%B0%C3%87MESUYU_TAHS%C4%B0S_SUNU_19_12_2017_%C4%B0%C3%87%C4%B0%C5%9ELE_R%C4%B0.sflb.ashx adresinden alındı
- İhlamur-Öner, S. G., & Şirin Öner, N. (2012). *Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- İLBANK. (2018, 04 12). *Su Kanalizasyon ve Altyapı Projeleri (SUKAP)*. İLBANK : <http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=htmlsayfa&hid=377> adresinden alındı
- IMF. (2016). *Government Finance Statistics Database, The Classification of the Functions of Government (COFOG)*. Washington DC: International Monetary Fund.

IOM. (2015). *International Organization For Migration*. Key Migration Term:

<http://www.iom.int/key-migration-terms> adresinden alındı

İrmiş, A. (2010). Kasım 24, 2016 tarihinde Pamukkale Üniversitesi Açık Erişim

Arşivi:

<https://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwja9L3YocHQAhXFfhoKHVeeCQYQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Facikerisim.pau.edu.tr%2Fxmlui%2Fbitstream%2Fhandle%2F11499%2F1009%2FEkonomi%2520Yaz%25C4%25B1lar%25C4%25B1.doc%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy&usg=AFQjCNFiTh0ynoT19rjQtKBx4LJRfapnLQ&sig2=1X5dFkjZ7DCqQMkTeDFEbQ> adresinden alındı

Isard, W. (1960). *Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science*.

Cambridge: The M.I.T. Press.

Jandlı, M. (2006). *Innovation Concepts for Alternative Migration Policies*. Vienna:

IMISCOE Policy Bries.

Kalkınma Bakanlığı. (2007). *2007 Yılı Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi*

Projesi (BELDES) Ödeneklerinin İller Ve Belediyeler İtibariyle Dağılımı,

Kullandırılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Esas ve Usuller. T.C. Kalkınma Bakanlığı.

http://www.kalkinma.gov.tr/lgili%20Mevzuat%20Belgeleri/Beldes_2007-6_YPK.pdf adresinden alındı

Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*. Ankara: T.C.

Kalkınma Bakanlığı.

Kalkınma Bakanlığı. (2014a). *2015 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

Kalkınma Bakanlığı. (2014b). *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi 2014-2023*. Ankara:

T.C. Kalkınma Bakanlığı.

Kalkınma Bakanlığı. (2014c). *Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2023*. Ankara: T.C.

Kalkınma Bakanlığı.

Kalkınma Bakanlığı. (2015a). *2016 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

Kalkınma Bakanlığı. (2015b). *Rekabetçiliği ve Sosyal Uyumu Geliştiren Kentsel*

Dönüşüm Programı Eylem Planı. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı -

Koordinatör: Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı.

- Kalkınma Bakanlığı. (2017). *Kalkınma Bakanlığı Tanıtım Kitabı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2017, 04 12). *SODES - Kapsam ve Bileşenler*. T.C. Kalkınma Bakanlığı Sosyal Destek Programı: <http://www.sodes.gov.tr/kapsam-ve-bilesenler/> adresinden alındı
- Kalkınma Bakanlığı. (2018). *2018 Yılı Programı*. Ankara : T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2018, 01 17). *Cazibe Merkezleri Destekleme Programı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı - Bölgesel Gelişme: <http://bolgesel.kalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2017/12/CazibeMerkezleriDesteklemeProgrami.pdf> adresinden alındı
- Kalkınma Bakanlığı. (2018, 02 04). *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Kooordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun Genel Gerekçesi*. T.C. Kalkınma Bakanlığı - Bölgesel Gelişme: http://bolgesel.kalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2017/12/Kalkinma_Ajanslarinin_Kurulusu_Kooordinasyonu_ve_Gorevleri_Hakkinda_Kanunun_Genel_Gerekcesi.pdf adresinden alındı
- Karacadağ Kalkınma Ajansı. (2018, 01 17). *Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı*. Karacadağ Kalkınma Ajansı - Mali Destekler: <https://eski.karacadag.gov.tr/destek-detay.asp?SayfaId=305> adresinden alındı
- Kayıran, M. (2013). Kamu Malları: Piyasa Başarısızlığı mı Teorilerin Başarısızlığı mı? *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68(4), 147-184.
- Kaya, A. (2012). Tarihsel Süreçleriyle Türkiye'nin Demografik Yapısı ve İç Göç: Paranın Götürdüğü Yere Git. *Türkiye'de İç Göçün Sosyo ekonomik sonuçları ve Adana Özelinde Değerlendirilmesi* (s. 35-51). Adana: İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- Kaya, A., Işık, İ., Şahin, B., Elmas, E., Çağlayan, B., Aksoy, P., & Velioğlu, Ş. (2009). *Türkiye'de İç Göçler Bütünleşme mi, Geri Dönüş mü? İstanbul, Diyarbakır, Mersin*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kaynak, M. (2005). *Kalkınma İktisadı*. Ankara: Gazi Kitabevi.

- Kesgin, B. (2012, Ağustos). Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26, 169-180.
- KGM. (2018). İller Arası Mesafe Cetveli. T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Karayolları Genel Müdürlüğü.
- Kıray, M. (1965). Modern Şehirlerin Gelişmesi ve Türkiye'ye Has Bazı Eğilimler. 1964-64 dönemi İ.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Şehircilik Kürsüsü Konferansı. 7, s. 10-12. İstanbul: Mimarlık Dergisi.
- Kıray, M. (1982). *Toplumbilim Yazıları* (Cilt No: 7). Ankara: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Toplum Bilimleri Araştırma Merkezi Yayınları.
- Kısacık, T. (2012). Adana'da Göç Olgusu. *Türkiye'de İç Göçün Sosyo Ekonomik Sonuçları ve Adana Özelinde Değerlendirmesi* (s. 87-94). Adana: İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- Kocaman, T. (1998). Türkiye'de İç Göçler İller Arası ve Kır-Kent Göçleri ve Göç Edenlerin Nitelikleri (1965-1990). T. Bulutay *Türkiye'de Tarımsal Yapı ve İstihdam* içinde, (s. 45-94). Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü.
- Kurt, H. (2006). Göç Eğilimleri ve Olası Etkileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(1), 148-178.
- Küntay, E. (1997). Kentleşmenin Neden Olduğu Fiziksel ve Toplumsal Çürüme Karşısında Kentsel Yenileme Uygulamaları. T. B. Enstitüsü içinde, *II. Ulusal Sosyoloji Kongresi Toplum ve Göç* (s. 131-135). Mersin: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü - Sosyoloji Derneği.
- La Parisien. (2017, 05 25). *Internal Passport Dictionnaire*. 05 25, 2017 tarihinde LaParisien : <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Internal%20passport/en-en/> adresinden alındı
- Lee, E. S. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, 3(1), 47-57.
- Lewis, A. W. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191.

- Lucas, E. R. (1997). Internal Migration in Developing Countries. *Handbook of Population and Family Economics 1* (s. 721-798). içinde
- Lucke, J. (2010). *Hükümet Üzerine Birinci İnceleme*. Ankara: Kırılmaç Yayınları.
- Maddox, J. G. (1960). Private and Social Costs of Movement of People out of Agriculture. *The American Economic Review*, 50(2), 393-402.
- McCool, T. (1982). Wage Subsidies and Distortionary Taxes in a Mobile Capital Harris-Todaro Model. *Wiley on behalf of The London School of Economics and Political Science and The Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines*, 69-79.
- MGM. (2018). *İller İtibariyle Bütçe İstatistikleri*. T.C. Maliye ve Hazine Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü: İller İtibariyle Bütçe İstatistikleri adresinden alındı
- Morddel, A. (2011, Ocak 16). *Passports*. Aralık 2016, 20 tarihinde The French Genealogy: <http://french-genealogy.typepad.com/genealogie/2011/01/passports.html> adresinden alındı
- Msigwa, R. E., & Bwana, K. M. (2014). Assesment of Internal Migration Policies in Developing Countries. Evidence from Tanzania. *Business and Economic Research*, 4(1), 32-47.
- Munro, J. M. (1974). Migration in Turkey. *Economic Development and Cultural Change*, 22(4), 634-653.
- O'connor, J. (1981). The Global Migration of Labor and Capital. A. R. Bustamante içinde, *Mexican immigrant workers in the U.S.* (s. 3-11). Los Angeles: Chicano Studies Research Center Publications.
- Oktay, T. (2016). Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri . *Strategic Public Management Journal (SPMJ)* (4), 49-71.
- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 142.
- Öz, C. S., & Yıldırım, S. (2009). Türkiye'de Kentsel Yoksullukla Mücadelede Sosyal Belediyeciliğin Rolü. *Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi*, (s. 453-463). Antalya.
- Özbay, F. (2017). *Dünden Bugüne Aile, Kent ve Nüfus*. İstanbul: İletişim Yayınları .

- Özbay, F., & Yücel, B. (2001). Türkiye'de Göç Hareketleri, Devlet Politikaları ve Demografik Yapı. F. Özbay içinde, *Nüfus ve Kalkınma: Göç, Eğitim, Demokrasi, Yaşam Kalitesi* (s. 1-68). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü Yay.
- Özcan, Y. Z. (1998). İç Göçün Tanımı ve Verileri ile İlgili Bazı Sorunlar. *Türkiye'de İç göç* içinde, (s. 78-90). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Özdemir, H. (2012, Haziran). Türkiye'de İç Göçler üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Akademik Bakış Dergisi*, 1-18.
- Özdemir, K. (2004). Türkiye'de Kırsal Sanayiinin Kentlere Olan Göçler Üzerine Etkisi. *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu Cilt - II* (s. 102-111). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Özdemir, Z., & Dökmeci, V. (2017). Türkiye'de İller Arası Göçün Demografik Özellikleri. T. K. Koramaz, V. Dökmeci, & Z. Özdemir içinde, *Türkiye'de Göç ve İllerin Demografik Ekonomik ve Fiziksel Dönüşümü* içinde, (s. 97-123). İstanbul: Hiperyayın.
- Özer, A. (2012). Göç Hareketlerinin Kentleşmeye ve Yerel Yönetimlere Etkilerinin Değerlendirilmesi. *Türkiye'de İç Göçün Sosyo Ekonomik Sonuçları ve Adana Özelinde Değerlendirilmesi* (s. 53-80). Adana: İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- Pazarlıoğlu, V. (2007). İzmir Örneğinde İç Göçün Ekonometrik Analizi. *Yönetim ve Ekonomi*, 14(1), 121-135.
- Pipko, S., & Pucciarelli, A. J. (1985). The Soviet Passport System. *The International Lawyer*, 19, 915-919.
- Ravenstein, E. (1889). The Law of Migration (Second). *Journal of the Royal Statistical Society*, 52(2), 241-305.
- Raverstein, E. (1885). The Law of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48(2), 167-235.
- Rempel, H. (1981). *Rural-Urban Labor Migration and Urban Unemployment in Kenya*. International Institute For Applied Systems Analysis . Luxemburg: International Institute For Applied Systems Analysis.
- Pınar, Ö. (2017(a), 05 05). *Nüfus Kaybı Yaşayan İtalyan Beldesine Taşınacaklara 2000 Euro*. 10 20, 2017 tarihinde BBC Türkçe: <http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-39843187> adresinden alındı

- Pınar, Ö. (2017(b), 10 21). *İtalya'da Bir Kasaba Daha Nüfusu Artırmak İçin Taşınacaklara Para Önerdi*. 11 01, 2017 tarihinde BBC Türkçe:
http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-41706053?ocid=socialflow_facebook adresinden alındı
- Pınar, A. (2017). Maliye Politikalarının Sektörel ve Bölgesel Etkileri. A. Taraktaş(Ed.) *Maliye Politikası II* içinde, (s. 124-141). Eskişehir.
- Resmi Gazete. (13.01.1951 - 7707). Asgari Ücretlerin Tesbitine Mütteallik Yönetmelik., s. 378-379.
- Resmi Gazete. (05.04.1968 - 12867). Asgari Ücret Yönetmeliği.
- Resmi Gazete. (12.02.1972 - 14097). Asgari Ücret Yönetmeliği.
- Resmi Gazete. (06.11.1989 - 20334). Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- Resmi Gazete. (13.01.2005 - 25699). Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
- Resmi Gazete. (13.07.2005 - 25874). Belediye Kanunu.
- Resmi Gazete. (08.02.2006 - 26074). Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun.
- Resmi Gazete. (25.04.2006 - 26149). Tarım Kanunu.
- Resmi Gazete. (13.06.2006 - 26197, 06 13). Orta Vadeli Program (2007-2009).
- Resmi Gazete. (01.07.2006(m) - 26215). Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013.
- Resmi Gazete. (14.06.2014 - 29030). Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği.
- Resmi Gazete. (19.06.2012 - 28328). Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar.
- Resmi Gazete. (19.10.2016 - 29862). 2017 Yılı Programı.
- Resmi Gazete. (3.10.1992 - 21364). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.
- Resmi Gazete. (06.12.2012 - 28489). On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- Resmi Gazete. (18.11.2016 - 29945). Cazibe Merkezleri Programının Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar.

- Resmi Gazete. (22.11.2016 - 29896). Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hüükmünde Kararname.
- Resmi Gazete. (11.01.2017 - 29945). Cazibe Merkezleri Programının Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar.
- Resmi Gazete. (22.02.2017 - 29987). Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar.
- Resmi Gazete. (01.02.2018 - 11201). Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Karar.
- Riew, J. (1973). Migration and Public Policy. *Journal of Regional Science*, 13(1), 65-76.
- Rousseau, J. J. (2014). *Toplumsal Sözleşme*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Rubins, N. (1998). The Demise and Ressurrecyion of the Propiska: Freedom of Movement in the Russian Federation. *Harward International Law Journal*, 39, 545-566.
- Saint Georges de Didonne. (2012, 10 12). *Sudouest Blogs: Saint Georges de Didonne*. 10 24, 2017 tarihinde 1792 : passeport à l'intérieur: <http://saintgeorgesdedidonnehier.blogs.sudouest.fr/archive/2012/10/12/1792-passeport-a-l-interieur.html> adresinden alındı
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı. (2007). *Bölgesel Rekabet Edilebilirlik Operasyonel Programı*. Ankara: T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı.
- Savrul , B., & Doğru, B. (2013). TR22 Düzey 2 Bölgesinin 2012 Yılı Teşvik Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1-20.
- SERKA. (2018, 01 12). *50 Soruda Kalkınma Ajnasları*. Serka Yayınları: <http://www.serka.gov.tr/store/file/common/e6d99ad3a1cece331e245e650e631bdb.pdf> adresinden alındı
- Sezer, H. (2003). Osmanlı İmparatorluğu'nda Seyahat İzinleri (18.-19. Yüzyıl). *Ankara Üniversitesi Dil Tarih Coğrafya Fakültesi Tarih Araştırmaları Dergisi*, 105-124.
- Shenoy, A. (2016). Migration Desicion and Persistent Earnings Differentials: Evidence from Thailand. *MIT Working Paper*.

- Sjaastad, L. A. (1962). The Costs and Returns of Human Migration. *Journal of Political Economy*, 70(5/2), 80-93.
- Skeldon, R. (2008). *Migration and Development*. The Hague.
- Soysal, O. (2013, Aralık 27). *Çin'de Üçüncü Plenum*. Kasım 14, 2016 tarihinde <http://osmansoysal.com/yazilarim/muhtelif/292-cin-de-uecuencue-plenum.html> adresinden alındı
- Stilwell, J., Daras, K., Bell, M., & Lomax, N. (2014). The IMAGE Studio: A Tool for Internal Migration Analysis and Modelling. *Applied Spatial Analysis and Policy*, 7(1), 5-23.
- Stouffer, S. A. (1960). Intervening Opportunities and Competing Migrants. *Journal of Regional Science*, 2(1), 1-26.
- Şeker, S. D., & Küçükbayrak, M. (2012). *Türkiye Bölgesel Asgari Ücretin Uygulanabilirliği*. Ankara: T.C: Kalkınma Bakanlığı - Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü.
- Taraktas, A. (2009). İstihdam Arttırıcı Yerel Kalkınma Programları, ABD'den Uygulama Örnekleri ve Türkiye için Öneriler. *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler içinde*, (s. 1029-1040). Ankara: TODAİE.
- TDK. (2015). *Büyük Türkçe Sözlük*. Türk Dil Kurumu: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts adresinden alındı
- Tekeli, İ. (1975). Göç Teorileri ve Politikaları Arasındaki İlişkiler. *ODTU Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 1(1), 153-176.
- Tekeli, İ. (1998). Türkiye'de İç Göç Sorunsalı Yeniden Tanımlanma Aşamasına Geldi. *Türkiye'de İç Göç içinde*, (s. 7-21). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Tekeli, İ. (2008). *Göç ve Ötesi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekin, Ş. (1985). Türkiye'de 15. Yüzyıla Ait iki Pasaport İl-Can Mektubu ve İl-Can-Name. *Tarih ve Toplum*, 23, 9-11.
- The World Bank. (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- The Economist. (2017). *Rise The Megacity*.

- Ticaret Bakanlığı. (2018). *İstatistikler ve Yayınlar*. T.C. Ticaret Bakanlığı:
https://www.ticaret.gov.tr/portal/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/content/docListViewer.jspx?folder=/Contribution%20Folders/web/Yatirim/Istatistikler%20ve%20Yayinlar&parentPage=yatirim&_afLoop=34869785749938961&_afWindowMode=0&_afWindowId=goc5wy adresinden alındı
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 146-424.
- TÜİK. (2013). *Nüfus ve Konut Araştırması 2011*. Ankara: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Türkiye İstatistik Kurumu.
- TÜİK. (2015). *Türkiye İstatistik Kurumu*. Ankara: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Göç İstatistikleri: http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1067 adresinden alındı
- TÜİK. (2018a). *Göç İstatistikleri Metaveri*. Ankara: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı 02 27, 2018 tarihinde Türkiye İstatistik Kurumu: http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikMeta.do?istab_id=163 adresinden alındı
- TÜİK. (2018b). *Nüfus ve Demografi İstatistikleri*. Ankara: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı.
- TÜRKONFED. (2018, 10 04). *TÜRKONFED 39.Girişim ve İş Dünyası Konseyi Gümrük ve Ticaret Bakanı Tüfenkçi'nin Katılımıyla Diyarbakır'da Gerçekleşti*. TÜRKONFED: <http://www.turkonfed.org/tr/detay/1357/turkonfed-baskani-kadooglu-dogu-ve-guneydogudan-ic-gocun-maliyeti-70-milyar-tl/> adresinden alındı
- Todaro, M. (1980). Internal Migration in Developing Countries: A Survey . R. A. Easterlin *Polpulation and Economic Change in Developing Countries* içinde, (s. 361-402). Chicago: University of Chicago Press.
- TOKİ. (2018, 03 12). *Kuruluş ve Tarihçe / Faaliyet Özeti*. T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı: <https://www.toki.gov.tr/kurulus-ve-tarihce> adresinden alındı

- Topbaş, F. (2007). *İç Göçün Belirleyicileri Üzerine Ekonometrik Bir Model Çalışması: 2000 Türkiye Örneği*. Danışman: Nebiye Yamak. Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Toy, S., & Gündüz, O. (2016). Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı Türkiye Tecrübesi: Başarılar ve Başarısızlıklar. *IUJEAS*, 121-136.
- Turna, N. (2014). Son Dönem Osmanlı İstanbul'unda İç Pasaport: Mürur Tezkeresi. *II. Uluslararası Osmanlı İstanbulu Sempozyumu* (s. 389-403). İstanbul: 29 Mayıs Üniversitesi.
- Ukraine Today. (2015, Haziran 10). *Ukraine Pm Announces Transition From Internal Passports To Id-Cards*. Kasım 27, 2016 tarihinde Ukraine Today: <http://uatoday.tv/politics/ukraine-pm-announces-transition-from-internal-passports-to-id-cards-453969.html> adresinden alındı
- UN. (1948). İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi. *TC Resmî Gazete*, 203-208.
- UNDESA. (2013). *World Population Policies 2013*. Population Division, Department of Economic And Social Affairs. New York: United Nations.
- UNDESA. (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. United Nations.
- UNDESA. (2016). *World Population Policies Database*. United Nations.
- UNDP. (2009). *Human Development Report 2009: Overcoming Barriers: Human Mobility And Development*. New York: United Nations Development Programme.
- United Nations in Russia. (2008). *Demographic Policy in Russia: From Reflection to Action*. Moscow.
- United State Department of Agriculture. (2015). *USDA Rural Development Summary of Major Programs*. United State Department of Agriculture, Rural Development, Washington, DC.
- Uysal, M., & Aktaş, S. (2011). Sıralı Regresyon Analizi ile Türkiye'deki İç Göçleri Etkileyen Faktörlerin Belirlenmesi. *Ç:Ü: Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20(3), 191-200.
- Ünalın, T. (1998). Türkiye'de İç göçe İlişkin Veri Kaynaklarının Değerlendirilmesi. *Türkiye'de İçgöç içinde*, (s. 91-103). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.

- Varcan, N. (2013). Yerel Yönetimin Kavramsal Yapısı. C. Hacıköylü (Ed.) *Yerel Yönetimler içinde*, (s. 2-19). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Wikiwand. (2017). *Propiska in the Soviet Union*. 09 12, 2017 tarihinde http://www.wikiwand.com/en/Propiska_in_the_Soviet_Union adresinden alındı
- Woodruff, C., & Zenteno, R. (2007). Migration Networks and Microenterprises in Mexico. *Journal of Development Economics*, 509-528.
- World Bank. (2018). *The World Bank Data*. Migrant stock - Metadata: <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL> adresinden alındı
- Yakar, M. (2013). Türkiye'de İller Arası Net Göçlerle Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Arasındaki İlişkinin Coğrafi Ağırlıklı Regresyon ile Analizi. *Ege Coğrafya Dergisi*, 27-43.
- Yap, L. (1976, Feb). Internal Migration and Economic Development in Brazil. *The Quarterly Journal of Economics*, 90(1), 119-137.
- Yazar, K. H. (2006). *Sürdürülebilir Kentsel Gelişme Çerçevesinde Orta Ölçekli Kentlere Dönük Kent Planlama Yöntem Önerisi*. (D. P. HAMAMCI, Ed.) Ankara: Doktora Tezi: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Kent ve Çevre Bilimleri) Anabilim Dalı.
- Yılmaz, C. (1993). Türkiye'de Kırsal Sanayinin Desteklenmesi ve İşçi Şirketleri Örneği. *Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 305-334.
- Yinanç, A. (2017). *Değişen Süreçler Türkiye ve Dünyada Yerel Yönetimler ve Kentsel Altyapı Planlaması*. T.C.Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü. Ankara: T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.
- Yüksel, S., Eroğlu, S., & Özsarı, M. (2016). An Analysis of Reasons of International Migration in Turkey with Logit Method. *Business and Management Horizons*, 4(2), 34-45.
- Yükseler, Z. (2015, Temmuz). 09 10, 2017 tarihinde Bölgesel Asgari Ücret: Gerekçeleri Uygulama Stratejisi ve Etkileri: https://www.researchgate.net/publication/279885269_Bolgesel_Asgari_Ucret_Gerekceleri_Uygulama_Stratejisi_ve_Etkileri adresinden alındı
- Zimmermann, K., & Bauer, T. (2002). *The Economics of Migration*. Edward Elgar.

Zipf, G. K. (1946). The P1 P2 / D Hypothesis: On the Intersity Movement of Persons.

American Sociological Review, 11(6), 677-686.

4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu. (2002). *Endüstri Bölgeleri Kanunu (Endüstri Bölgeleri Kanunu ve Organize Sanayi Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)*.

EKLER

EK-1 : Fonksiyonel Sınıflandırma

İKİNCİ DÜZEY FONKSİYONEL KODLAR		
1		GENEL KAMU HİZMETLERİ
	1	Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri Hizmetleri
	2	Dış Ekonomik Yardım Hizmetleri
	3	Genel Hizmetler
	4	Temel Araştırma Hizmetleri
	5	Borç Yönetimi Hizmetleri
	6	Genel Nitelikli Transferlere İlişkin Hizmetler
	8	Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Genel Kamu Hizmetleri
2		SAVUNMA HİZMETLERİ
	1	Askeri Savunma Hizmetleri
	2	Sivil Savunma Hizmetleri
	3	Dış Askeri Yardım Hizmetleri
	8	Savunmaya İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Savunma Hizmetleri
3		KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ
	1	Güvenlik Hizmetleri
	2	Yangından Korunma Hizmetleri
	3	Mahkeme Hizmetleri
	4	Cezaevi İdaresi Hizmetleri
	8	Kamu Düzeni ve Güvenliğe İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri
4		EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
	1	Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler
	2	Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri
	3	Yakıt ve Enerji Hizmetleri
	4	Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri
	5	Ulaştırma Hizmetleri
	6	İletişim Hizmetleri
	7	Diğer Endüstriler
	8	Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve Hizmetler
5		ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ
	1	Atık Yönetimi Hizmetleri
	2	Atık Su Yönetimi Hizmetleri
	3	Kirliliğin Azaltılması Hizmetleri
	4	Doğal Ortamın ve Bio Çeşitliliğin Korunması
	8	Çevre Korumaya İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Çevre Koruma Hizmetleri

EK-1 : Fonksiyonel Sınıflandırma (Devamı)

6	İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ 1 İskan İşleri ve Hizmetleri 2 Toplum Refahı Hizmetleri 3 Su Temini İşleri ve Hizmetleri 4 Sokak ve Caddelerin Aydınlatılması Hizmetleri 8 İskan ve Toplum Refahına İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri 9 Sınıflandırmaya Girmeyen İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri
7	SAĞLIK HİZMETLERİ 1 Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler 2 Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri 3 Hastane İşleri ve Hizmetleri 4 Halk Sağlığı hizmetleri 8 Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri 9 Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri
8	DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ 1 Dinlenme ve Spor Hizmetleri 2 Kültür Hizmetleri 3 Yayın ve Yayımlar Hizmetleri 4 Din Hizmetleri 8 Dinlenme Kültür ve Din Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri 9 Sınıflandırmaya Girmeyen Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
9	EĞİTİM HİZMETLERİ 1 Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Hizmetleri 2 Ortaöğretim Hizmetleri 3 Ortaöğretim Sonrası Mesleki Eğitim Hizmetleri 4 Yükseköğretim Hizmetleri 5 Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim Hizmetleri 6 Eğitime Yardımcı Hizmetler 8 Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri 9 Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri
10	SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ 1 Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri 2 Yaşlılık Yardımı Hizmetleri 3 Dul ve Yetim Aylığı Hizmetleri 4 Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri 5 İşsizlik Yardımı Hizmetleri 6 İskan Yardımı Hizmetleri 7 Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler 8 Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardımlara İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri 9 Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

EK-2 : Sınıflandırılmış İl Listesi

Tüm İller		Göç Alan İller		Göç Veren İller	
Adana	Kocaeli	Amasya	Trabzon	Adana	Siirt
Adıyaman	Konya	Ankara	Tunceli	Adıyaman	Sinop
Afyonkarahisar	Kütahya	Antalya	Uşak	Afyonkarahisar	Sivas
Ağrı	Malatya	Aydın	Aksaray	Ağrı	Tokat
Amasya	Manisa	Balıkesir	Bayburt	Amasya	Trabzon
Ankara	Kahramanmaraş	Bilecik	Kırıkkale	Artvin	Tunceli
Antalya	Mardin	Bolu	Bartın	Balıkesir	Şanlıurfa
Artvin	Muğlak	Burdur	Yalova	Bilecik	Uşak
Aydın	Muş	Bursa	Karabük	Bingöl	Van
Balıkesir	Nevşehir	Çanakkale	Kilis	Bitlis	Yozgat
Bilecik	Niğde	Çankırı	Osmaniye	Burdur	Zonguldak
Bingöl	Ordu	Denizli	Düzce	Çankırı	Aksaray
Bitlis	Rize	Edirne		Corum	Bayburt
Bolu	Sakarya	Elâzığ		Diyarbakır	Karaman
Burdur	Samsun	Erzincan		Edirne	Kırıkkale
Bursa	Siirt	Eskişehir		Elâzığ	Batman
Çanakkale	Sinop	Gaziantep		Erzincan	Şırnak
Çankırı	Sivas	Giresun		Erzurum	Bartın
Corum	Tekirdağ	Gümüşhane		Gaziantep	Ardahan
Denizli	Tokat	Isparta		Giresun	Iğdır
Diyarbakır	Trabzon	Mersin		Hakkâri	Kilis
Edirne	Tunceli	İstanbul		Hatay	Düzce
Elâzığ	Şanlıurfa	İzmir		Isparta	
Erzincan	Uşak	Kastamonu		Mersin	
Erzurum	Van	Kayseri		Kars	
Eskişehir	Yozgat	Kırklareli		Kastamonu	
Gaziantep	Zonguldak	Kırşehir		Kırşehir	
Giresun	Aksaray	Kocaeli		Konya	
Gümüşhane	Bayburt	Konya		Kütahya	
Hakkâri	Karaman	Malatya		Malatya	
Hatay	Kırıkkale	Manisa		Manisa	
Isparta	Batman	Muğla		Kahramanmaraş	
Mersin	Şırnak	Nevşehir		Mardin	
İstanbul	Bartın	Niğde		Muş	
İzmir	Ardahan	Ordu		Nevşehir	
Kars	Iğdır	Sakarya		Niğde	
Kastamonu	Yalova	Samsun		Ordu	
Kayseri	Karabük	Sinop		Rize	
Kırklareli	Kilis	Tekirdağ		Sakarya	
Kırşehir	Osmaniye	Tokat		Samsun	
	Düzce				