

T.C.  
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI  
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

**BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI  
EKSENİNDE İSTİHDAM VE İÇ GÖÇ ETKİLEŞİMİ**

**Âtîf GÜRLEVİK**  
İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2014



T.C.  
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI  
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

**BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI  
EKSENİNDE İSTİHDAM VE İÇ GÖÇ ETKİLEŞİMİ**  
(Uzmanlık Tezi)

**Âtuf GÜRLEVİK**  
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı  
**Ekrem KAYACI**  
İstihdam Uzmanı

Ankara 2014

## KABUL SAYFASI

### TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Âtîf GÜRLEVİK'e ait, "Bölgesel Kalkınma Politikaları Ekseninde İstihdam ve İç Göç Etkileşimi" adlı bu Tez, Yeterlik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmzası
<b>Başkan :</b>			
<b>Üye :</b>			
<b>Üye :</b>			
<b>Üye :</b>			
<b>Üye :</b>			

Tez savunma tarihi : ...../...../20.....

## **TEZDEN YARARLANMA**

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Âtîf GÜRLEVİK tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir.

1. Bu Tez fotokopi ile çoğaltılabilir.
2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.
3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

**Âtîf GÜRLEVİK**  
**İstihdam Uzman Yrd.**

...../...../20.....

## ÖNSÖZ

Gerek dünyada gerekse de ülkemizde öncelikli sorunlardan biri istihdamın artırılmasıdır. Bu sorun politika yapıcıların gündeminde ilk sıralarda yer alırken, daha nitelikli ve sürdürülebilir bir istihdam politikasının oluşturulmasında nasıl bir yol izleneceği tartışmalara konu olmaktadır.

Etkileri her alanda hissedilen küreselleşme, hem ülkeler hem de ülkeler içindeki bölgelerarası farklılıkları derinleştirmekte; bu farklılıklar ekonomik, sosyal, kültürel bakımdan birçok soruna sebep olmaktadır. Bu sorunların başında gelen iç göçün istihdam ile ilişkisi oldukça önemli düzeydedir. Nitekim yapılan çalışmalar, bireylerin göç etme sebepleri arasında iş arama ve bulma amacının önemli bir orana sahip olduğu görülmektedir.

Sorunların azaltılması ve etkilerinin kontrol altına alınması politikaların yönünün yerel mekanizmalara kaydığı bir eğilimi ortaya çıkarırken, insanı odak alan iktisadi gelişme politikalarının gerekliliği ve sosyal politikalara mekânsal boyut kazandırılmasının kaçınılmaz olduğu yeni eğilim önemli bir nokta haline gelmiştir.

İstihdam ve iç göç gibi iki önemli olgunun bölgesel kalkınma politikaları ekseninde değerlendirildiği bu tezin ilgililere faydalı olması temennisiyle; çalışmanın hazırlanmasında desteklerini esirgemeyen başta değerli Başkanımız Abdullah TAŞALTIN olmak üzere, yoğun mesaisi içinde çalışmama danışmanlık yapan Ekrem KAYACI'ya, değerli görüşleri ve teknik destekleri için Yücel KARAKOYUN ve Gökten GÖRMEZÖZ'e teşekkürlerimi sunuyorum.

Varlığını ve özverisini tüm süreçte hissettiğim Eşim'e özellikle teşekkür ediyorum.

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	İ
İÇİNDEKİLER .....	İİ
TABLolar LİSTESİ.....	İV
GRAFİK LİSTESİ.....	VI
KISALTMALAR.....	VII
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1 BÖLGE .....	5
1.2 KALKINMA.....	7
1.3 BÖLGESEL KALKINMA.....	8
1.4 GÖÇ .....	9
1.5 İSTİHDAM VE GÖÇ İLİŞKİSİNİN TEORİK TEMELLERİ .....	11

### İKİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI

2.1 BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARI .....	14
2.2 BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARININ TARİHSEL GELİŞİMİ .....	25
2.2.1 Planlı Dönem Öncesi .....	26
2.2.2 Planlı Dönem.....	28
2.2.3 AB'ye Uyum Süreci Kapsamında Yürütülen Politikalar .....	38
2.3 TÜRKİYE'DE BÖLGE PLANLAMA DENEYİMLERİ.....	41

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM DÜNYA'DA BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI

3.1 OECD ÜYESİ ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI .....	45
3.2 AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI.....	53
3.3 SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI.....	56
3.3.1 Avustralya.....	56
3.3.2 Almanya .....	58
3.3.3 Güney Kore.....	60

### DÖRDÜNCÜ BÖLÜM İÇ GÖÇ VE İŞGÜCÜ PİYASASI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

4.1 TÜRKİYE'DE İÇ GÖÇÜN NEDENLERİ VE SONUÇLARI.....	62
4.1.1 Nedenleri .....	62

4.1.2 Sonuçları .....	65
4.2 TÜRKİYE'DE İÇ GÖÇÜN SEYRİ.....	67
4.3 İÇ GÖÇÜN İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİLERİ.....	77
4.3.1 Türkiye .....	77
4.3.1.1 İşgücü .....	80
4.3.1.2 İşgücüne Katılma Oranı .....	81
4.3.1.3 İşsizlik .....	82
4.3.1.4 İstihdam.....	83
4.2.2 Dünya .....	86

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE İŞ KURUMUNUN BÖLGESEL POLİTİKALARA ETKİSİ

5.1 İŞE YERLEŞTİRME FAALİYETLERİ .....	91
5.2 İŞGÜCÜ PİYASASI ANALİZLERİ .....	99
5.3 AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI.....	100
5.4 DANIŞMANLIK HİZMETLERİ .....	105
5.5 PROJELER .....	106

## ALTINCI BÖLÜM

### DEĞERLENDİRME, ÖNERİLER VE SONUÇ

6.1 DEĞERLENDİRME .....	108
6.1.1 Faaliyet Kapsamı.....	109
6.1.2 Hedef Grup ve Yöntem .....	112
6.1.3 Kurumsal Kapasite .....	113
6.1.4 Kurumsal Yapılanma.....	115
6.2 ÖNERİLER .....	119
6.3 SONUÇ.....	123
KAYNAKÇA.....	126
ÖZGEÇMİŞ .....	132



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: DÜZEY-I ve DÜZEY-II Bölgeleri.....	7
Tablo 2: Düzey-I Bölgelerine Göre Nüfus.....	15
Tablo 3: Düzey-I Bölgelerine Göre Nüfus Yoğunluğu.....	16
Tablo 4: ADNKS'ye Göre Düzey-I Bölgelerinin Net Göç ve Net Göç Hızı,2012.....	16
Tablo 5: Düzey-I Bölgelerinde Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelire Göre Gini Katsayısı ..	17
Tablo 6: Düzey-I Bölgelerinde Cari fiyatlarla Kişi Başı GSYH(Milyon TL), 2001.....	18
Tablo 7: Düzey-I Bölgelerinin Yoksulluk Sınırı ve Yoksulluk Oranları, 2012 .....	18
Tablo 8: Düzey-II Bölgelerinde Toplam ve Kişi Başına Gayri Safi Katma Değer, 2010.....	19
Tablo 9: Düzey-I Bölgelerinde Eğitim Durumuna Göre Nüfus, 15 yaş ve üzeri.....	20
Tablo 10: DÜZEY-I Bölgelerine Göre Okuma Yazma Bilmeyenlerin Oranı, 15+, 2012 .....	21
Tablo 11: Düzey-I Bölgelerine Göre Hastane ve Yatak Sayıları, 2011 .....	22
Tablo 12: Düzey-I Bölgelerinde Kurumsal Olmayan Nüfusun İşgücü Durumu, 2012.....	22
Tablo 13: Düzey-I Bölgelerinde İmalat Sanayii İşyeri Sayısı ve Çalışanların Yıllık Ortalama Sayısının Türkiye İçindeki Payı.....	23
Tablo 14: İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması.....	25
Tablo 15: Bölgesel Kalkınma Politikalarında Değişim.....	47
Tablo 16: Yıllara ve Cinsiyete Göre İl-İlçe Merkezleri ve Belde-Köy Nüfusu .....	68
Tablo 17: Yerleşim Yerleri ve İller Arası Göç Eden Nüfus.....	69
Tablo 18: Yerleşim Yerlerine Göre Göç Eden Nüfus (%).....	70
Tablo 19: Ülke İçi Göç Eden Nüfus.....	70
Tablo 20: Düzey-II Bölgelerinin Net Göç ve Net Göç Hızları .....	71
Tablo 21: Düzey-I Bölgelerinin Aldığı ve Verdiği Göç, 2011-2012 .....	73
Tablo 22: DÜZEY-I Bölgelerinin Aldığı, Verdiği ve Net Göçleri .....	74
Tablo 23: DÜZEY-I Bölgelerinin Cinsiyet ve Eğitim Durumuna Göre Verdiği Göç (6+ yaş), (2011-2012 Dönemi).....	75
Tablo 24: Düzey-I Bölgelerinin Cinsiyet ve Yaş Grubuna Göre Verdiği Göç, 2011-2012.....	76
Tablo 25: Düzey-I Bölgelerinde Nüfus, İşgücü Piyasası ve İç Göç Göstergelerinde Değişim, (2007-2011).....	78
Tablo 26: Yerleşim Yeri ve Cinsiyete Göre İşgücünde Olmayan Göç Eden Nüfus (12 yaş ve üstü).....	82
Tablo 27: Yapılan İşe Göre Göç Eden Nüfus, 12 Yaş ve üstü.....	84
Tablo 28: Yerleşim Yeri ve Ekonomik Faaliyete Göre Göç Eden Nüfus,12 Yaş ve Üstü.....	84

Tablo 29: Yerleşim Yeri ve İşteki Duruma Göre Göç Eden Nüfus (12 Yaş ve Üstü) .....	85
Tablo 30: İŞKUR Temel Göstergeleri, 2012 .....	92
Tablo 31: Cinsiyete Göre Düzey-I Bölgelerinde İşe Yerleştirme, 2012 .....	96
Tablo 32: Düzey-I Bölgeleri Yaş Grubuna Göre İşe Yerleştirme Sayısı, 2012 .....	97
Tablo 33: Düzey-II Bölgelerine Göre Aktif İşgücü Piyasası Programları, 2012 .....	102
Tablo 34: Danışmanlık Faaliyetleri, 2012.....	105
Tablo 35: Ülkelere Göre Kamu İstihdam Kurumu Ofis Sayısı.....	114
Tablo 36: Personel Sayısı İtibarıyla Kamu İstihdam Kurumları.....	114

## GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1: Göç Etme Nedenine Göre İller arası Göç Eden Nüfus Oranı,2000-2011.....	79
Grafik 2: Yerleşim Yeri ve Cinsiyete Göre Göç Edenlerdeki İşgücü Sayısı,2000 .....	81
Grafik 3: Yerleşim Yeri ve Cinsiyete Göre Göç Edenlerdeki İşsiz Sayısı, 2000.....	83
Grafik 4: Yerleşim Yeri ve Cinsiyete Göre Göç Edenlerdeki İstihdam Sayısı,2000 .....	83

## KISALTMALAR

<b>a.g.e.</b>	: adı geçen eser
<b>a.g.m.</b>	: adı geçen makale
<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ADNKS</b>	: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
<b>AİPP</b>	: Aktif İşgücü Piyasası Programları
<b>Avro</b>	: AB Para Birimi
<b>BELDES</b>	: Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
<b>BGUS</b>	: Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi
<b>BYKP</b>	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
<b>C.</b>	: Cilt
<b>Çev.</b>	: Çeviren
<b>DAKP</b>	: Doğu Anadolu Kalkınma Programı
<b>DAP</b>	: Doğu Anadolu Projesi
<b>Der.</b>	: Derleyen
<b>DOKAP</b>	: Doğu Karadeniz Gelişme Projesi
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>Ed.</b>	: Editör
<b>FAO</b>	: Gıda ve Tarım Örgütü (Food and Agriculture Organization)
<b>GAP</b>	: Güney Doğu Anadolu Projesi
<b>GSKD</b>	: Gayri Safi Katma Değer
<b>GSMH</b>	: Gayri Safi Milli Hâsıla
<b>GSYİH</b>	: Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla
<b>Haz.</b>	: Hazırlayan
<b>HİA</b>	: Hanehalkı İşgücü Anketleri
<b>ILO</b>	: Uluslararası Çalışma Teşkilatı (International Labour Organization)
<b>IPA</b>	: Instrument for Pre-Accession (Katılım Öncesi Araç)
<b>ISPA</b>	: Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)
<b>İBBS</b>	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
<b>İŞKUR</b>	: Türkiye İş Kurumu
<b>KHK</b>	: Kanun Hükümünde Kararname
<b>KOP</b>	: Konya Ovası Projesi
<b>KÖY</b>	: Kalkınmada Öncelikli Yöre
<b>KÖYDES</b>	: Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
<b>md.</b>	: madde

<b>No</b>	: Numara
<b>OECD</b>	: Organization for Economic Co-operation and Development
<b>OİK</b>	: Ortak İzleme Komitesi
<b>ÖUKP</b>	: Ön Ulusal Kalkınma Planı
<b>RG.</b>	: Resmi Gazete
<b>s.</b>	: sayfa
<b>S.</b>	: Sayı
<b>SEGE</b>	: Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması
<b>SODES</b>	: Sosyal Destek Programı
<b>TÜİK</b>	: Türkiye İstatistik Kurumu
<b>vb.</b>	: ve benzeri
<b>vd.</b>	: ve diğerleri
<b>YHGP</b>	: Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi
<b>ZBK</b>	: Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi

## GİRİŞ

Ülkelerin gelişmesinde ve toplumların refah seviyesinin yükseltilmesinde kilit etmenlerden biri olarak bölgesel gelişmişlik düzeyinin artırılması kabul görmektedir.

Söz konusu farklılıkların bir sorun olarak algılanmaya başlanması ve ülkelerin gündemini meşgul etmesi İkinci Dünya Savaşı sonrasında rastlamaktadır. Söz konusu dönemde sanayileşmenin önem kazanması, bu alanda yapılan yatırımlar bölgesel dengesizlikleri artırmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere nazaran daha fazla görülen bu dengesizlikler bölgesel odaklı çalışmaların önemini artırmıştır. Ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizliği şeklinde ortaya çıkan söz konusu dengesizliklerin ortadan kaldırılmasına yönelik faaliyetler hükümetlerin ajandasında ilk sıralarda yerini almış, ulusal kalkınmanın sağlanmasında bölgesel ve yerel dinamiklerin harekete geçirilmesinin gerekliliği önem kazanmıştır. Nitekim geçmişte ulus devletin alt birimi olarak tanımlanan “bölge”, bu gün küresel sistemin bir parçası ve kalkınma süreçlerinin yeni birimi olarak işlev kazanmıştır.<sup>1</sup>

Bölgesel gelişmişlik farkları bütün dünyada görülmekte ve hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin gündemini meşgul etmektedir. Bölgelerarası gelişmişlik farkları gelişmiş ülkelerde zamanla azalırken, az gelişmiş ülkelerde artma eğilimi göstermiş ve gelişmiş-az gelişmiş bölge arasındaki makas genişlemiştir. Bu durum ülkelerin bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklarını çok yönlü etkilemiştir.

Tüm dünyada olduğu gibi bölgelerarası dengesizlikler Türkiye'nin önünde de çözülmesi gereken hassas bir sorun olarak durmaktadır. Gerek bulunduğu coğrafya, gerek ekonomik gerekse de sosyo-kültürel bakımdan nev-i şahsına münhasır yapısı Türkiye için bu sorunu karmaşık hale getirmekte ve mücadeleyi zorlaştırmaktadır.

1960'lı yıllarla beraber Türkiye'de ortaya konulan kalkınma planları ile söz konusu sorun doğrudan veya dolaylı ele alınarak, tüm tarafları bağlayıcı bir dizi politika, üst politika belgelerinde ortaya konulmuştur. “Milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararına, gerektirdiği önceliklerle yöneltmek ve iktisadi, sosyal ve

---

<sup>1</sup> Eraydın, Ayda; “Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler, **Kentsel Ekonomi Araştırmaları Sempozyumu KEAS 2003**, Bildiriler, 2004, ss. 126-146.

kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek”<sup>2</sup> planların hedefi haline gelmiştir. Ayrıca hâlihazırda uygulanagelen GAP, KOP, DOKAP gibi bölge plan deneyimleri ile bölgesel gelişmişlik farkları ve sebep olduğu sorunlar azaltılmaya çalışılmaktadır.

Öte yandan içinde bulunduğumuz ve 1959’dan beri devam eden AB’ye üyelik sürecinin Türkiye’nin bölgesel politikalarını etkilediği görülmektedir. Bölgesel eşitsizlikleri önemli bir sorun olarak gören, ekonomik ve sosyo-kültürel bakımdan üye ülkeler arasında yakınsamayı hedef alan AB, bu politika için önemli miktarda kaynak tahsis etmektedir. Aday ülke olarak ilerleme raporlarında da vurgu yapılan bu husus, Türkiye için AB bölgesel politikaları ile uyumlu politikalar geliştirmeyi zorunlu kılmaktadır.

Göç, bölgeler arası gelişmiş farklarıyla ilintilendirilen önemli bir sorundur. Ekonomi için oldukça önemli olan sanayi tesislerinin belirli bölgelerde yoğunlaşması, az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru kaynak ve insan gücü transferine sebep olmaktadır. Bu durum hem göç alan hem de göç veren bölge için ekonomik, sosyal ve toplumsal açıdan birçok soruna sebep olan iç göç olgusunu karşımıza çıkarmaktadır.

Her alanda etkilerinin hissedildiği bölgelerarası dengesizlikler, işgücü piyasasında da oldukça yoğun bir şekilde görülmektedir. Öznesi insan olan işsizlik olgusu ile mücadele günden güne zorlaşmakta, bu olguyu etkileyen faktörlerden biri olarak bölgesel kalkınma sorunun çözümünde ön plana çıkmaktadır. Çok değişkene bağlı bir sorun olan işsizlik iç göçün de en önemli sebeplerinden biridir.

Hem işsizlik hem de iç göçün temelinde yatan sorunların çözümü için önemli bir nokta olarak görülen bölgesel farklılıkların azaltılması ve yaşam standardının yükseltilmesi ancak bölgesel dinamikleri harekete geçirecek kapsamlı ve bütüncül bir politika ile mümkün görülmekte, ulusal planlara mekânsal boyut kazandırma çalışmaları sosyal politikaları da kapsayacak şekilde genişletilmektedir.

---

<sup>2</sup> 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963, s.2.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>

Küreselleşme ve teknolojik gelişmelerin etkisinin her alanda hissedildiği günümüz dünyasında, merkezden alınan ve uygulamaya konulan politikaların çok da etkili olmadığı bir gerçektir. Sınır mefhumunun ortadan kaybolduğu 21. yüz yılda “küresel ekonomilerin yerel dinamikleri” olarak önem kazanan bölge/yerelin önemi tüm dünyada anlaşılmıştır. Merkezi karar alma süreçleri yerine, soruna daha yakın olan birimleri esas alan, yerel ve bölgesel potansiyeli artırma odaklı ve katılımcı bir politika belirleme süreci günden güne önemi artan bir uygulama haline gelmektedir.

Hazırlamış olduğumuz bu çalışmada birbiri ile güçlü ilişkileri bulunan iç göç ve istihdam olgusu, bölgesel kalkınma politikaları ekseninde ele alınmıştır.

Birinci bölümünde; kavramsal ve teorik çerçeve başlığı altında yararlanıcılar için açıklayıcı olma ve ön bilgi verme bakımından tezin ana temasını oluşturan bölge, bölgesel kalkınma ve göç iç kavramlarına değinilmiş, istihdam ve iç göç arasındaki ilişki teorik temeller çerçevesinde açıklanmıştır.

İkinci bölümde ise, mevcut durumun izahı adına Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farkları bir takım istatistiki verilerle ortaya konulmuştur. Tarihsel süreç bakımından bölgesel kalkınma politikaları planlı dönem öncesi, planlı dönem ve AB’ye üyelik süreci bakımından ele alınarak kalkınma planlarında yer alan ve bu farkları azaltabilmek adına uygulanmış faaliyetlerin değerlendirilmesi yapılmıştır. Bölümün son kısmında ise bölge planlama deneyimleri hakkında bilgilere değinilmiştir.

Üçüncü bölümde, dünyada bölgesel kalkınma politikaları ele alınarak, OECD üyesi ülkeler ile 1959 yılından beri dâhil olmaya azmettiğimiz ve merhum İsmet İnönü’nün "Beşeriyet tarihi boyunca insan zekâsının vücuda getirdiği en cesur eser" olarak tanımladığı bir oluşum olan AB’nin konuya yaklaşımı ve örnek olabilecek uygulamaları araştırılmış; bu kapsamda seçilmiş bazı ülkeler çerçevesinde bölgesel politikalarda dünyadaki eğilim anlaşılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde tezin de ana teması olan istihdam ve iç göç arası etkileşim Türkiye ve Dünya açısından değerlendirilmiştir.

Beşinci bölümde, bir kamu istihdam kurumu olarak Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)’nun bölgesel politikalardaki yeri ve etkinliği üzerinde durulmuş, nihai hedefi



istihdamı artırmak olan İŞKUR'un, faaliyetleri itibarıyla bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmaya katkısı ele alınmıştır.

Nihayetinde ise çalışmanın çıktıları altıncı bölümde değerlendirme, öneri ve sonuç olarak yerini almış, İŞKUR'un bölgesel eksenli faaliyetleri için bir yol haritası çizilmeye çalışılmıştır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## KAVRAMSAL ve TEORİK ÇERÇEVE

### 1.1 BÖLGE

Her ne kadar farklı tanımlara sahip olsa da “bölge” kavramı önemi günden güne artan ve tartışmalara konu olan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bölge ile ilgili yapılan tanımlar bakış açısına göre farklılıklar göstermektedir.

“Bir ülkenin, doğal özellikleri, nüfus yapısı, kaynakları, çıkarları açısından türdeşlik gösteren, bir bütün olarak tasarlanmasında yarar görülen bölümü”<sup>3</sup> bölge olarak tanımlanmaktadır.

Diğer bir tanımda da bölge; “yeryüzü şekilleri, iklimi, bitki örtüsü, sosyal ve ekonomik yaşam biçimleri bakımından bir birlik oluşturan, bu özellikleriyle çevresinden ayrılan yeryüzü veya ülke bölümüdür”<sup>4</sup> şeklinde ifade edilmektedir.

Bölgesel farklılıkları en aza indirmeyi sağlayacak politikalar belirlenirken izlenecek yol haritasında “üç bölge” olgusu oldukça önemlidir. Bu olgu; mevcut durumu ele alan homojen bölgeler, fonksiyonel ilişkileri değerlendiren polarize bölgeler ve bölgesel kalkınma politikalarının yürütülmesi amacıyla oluşturulan plan bölgelerden oluşmaktadır. “Aynı gelişmişlik düzeyinde olan komşu iller gelişmişlik düzeyi yönünden homojen bölge oluştururlar.” Homojen bölge kavramı mevcut durumun saptanması, sosyal ve ekonomik açıdan gelişmişlik farklılık düzeyinin tespiti yönünden önemli bir değerlendirmedir. Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farklarındaki mevcut durumu belirlemek ve iyileştirici politikalar geliştirmek amacıyla I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-68) sonrası DPT tarafından homojen bölge ayrımı yapılmış ve bu ayrım konuyla ilgili çalışmalarda dikkate alınmıştır. Yapılan ayrım neticesinde Türkiye, 8’i ana bölge olmak üzere toplamda 19 alt bölgeden oluşmaktadır.<sup>5</sup>

Bölgelerarası etkileşimi ve fonksiyonel ilişkileri değerlendiren önemli bir ayrım da polarize bölge kavramıdır. Polarize bölge ayrımında kendisinden daha küçük bir veya birkaç merkezi etkisi altına alan ve gerek ekonomik gerekse de sosyo-kültürel

<sup>3</sup> Keleş, Ruşen; **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 1998, s.29.

<sup>4</sup> Sanır, Ferruh; **Coğrafya Terimleri Sözlüğü**, Gazi Kitabevi, Ankara 2000, s.49.

<sup>5</sup> Dinler, Zeynel; **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitabevi Yayınları, 8. Baskı, Bursa 2008, s.75.

açından çekim merkezi haline gelmiş yerleşim yerinin etkisi altındaki merkezlerle oluşturduğu kümelenmeyi ifade etmektedir. Polarize bölgede ekonomik bakımdan gelişmiş olan ve cazibe merkezi haline gelmiş birim ile alt birimler arasında sürekli bir etkileşim mevcuttur. Örneğin metropoller etkisi altında olan diğer merkezlerle etkileşim halindedir ve kapsama alanındaki merkezlerle birlikte polarize bölgeyi ifade etmektedir.<sup>6</sup>

Türkiye’de 1980’li yıllarda polarize bölge ayırımına yönelik çalışmalar yapılmış ve toplamda 16 polarize bölgeden oluşan bir Türkiye sonucuna varılmıştır. Bu ayırımın bölgesel planlamalarda dikkate alınması gerekliliği V. Beş Yıllık Kalkınma Planında ifade edilmiştir.

Üç bölge kavramının üçüncüsü olan plan bölge kavramı ile bölgesel politikanın uygulanacağı alan ifade edilmektedir. “Plan bölgeler, bölgesel planlama uygulayan ülkedeki planlama anlayışına ve ülkenin bölgesel sorunlarının niteliği ve yoğunluğuna göre tüm ülkeyi kapsadığı gibi, sadece belirli problemlili bölgeleri de kapsayabilir.”<sup>7</sup>

Ulusal nitelikte Kalkınma Planı uygulayan ülkeler, oluşturulan ulusal planları bölgeselleştirmek, plan bölgenin tespitini yapmak için polarize veya homojen bölge verilerini esas alabilmekte veya başka bir ölçüt kullanabilmektedir. Ulusal Kalkınma Planı uygulamayan ülkelerde ise bölgesel sorunların çözümünde sorunlu illerin gruplaştırılması yoluna gidilmekte ve bu illeri odak alan plan bölge çalışmaları yürütülmektedir.

Türkiye’de de uygulama alanı bulan ve gerek ulusal kalkınma planlarının bölgesel odaklı uygulanabilmesi için gerekse de bölgesel sorun çözmeyi amaçlayan plan bölge belirleme çalışmalarının yapıldığı görülmektedir.

Diğer bir önemli sınıflandırma da İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)’dir. Bu ayırmda Avrupa Birliği (AB)’ne üye ülkelerin kullandığı NUTS kriterleri esas alınmış, Türkiye sosyo-ekonomik, coğrafi ve kültürel benzerlik yönünden üç farklı düzeye ayrılmıştır. Birinci Düzey sayılan bu kriterlere göre 12 bölgeden oluşan bir ayırımı ifade ederken, İkinci Düzey aynı kriterlere göre ayrılan 26 bölgeyi ifade

---

<sup>6</sup> Dinler; a.g.e.,s.85.

<sup>7</sup> Dinler; a.g.e.,s.85.

etmektedir. Üçüncü DÜZEY ise idari yapıya uygun bir ayırım olarak 81 ili kapsamaktadır.

2002 yılında yapılan söz konusu ayırım, bölgelerden sağlıklı ve AB ile karşılaştırılabilir verilerin temini, bölgesel politikaların uygulama alanının belirlenmesi ve yapılacak ekonomik ve sosyal analizler için oldukça önemlidir.

Tablo 1: DÜZEY-I ve DÜZEY-II Bölgeleri

Kod	İBBS-I (12 Alt Bölge)	İBBS-II (26 Alt Bölge)
TR1	İstanbul	İstanbul
TR2	Batı Marmara	Tekirdağ, Balıkesir
TR3	Ege	İzmir, Aydın, Manisa
TR4	Doğu Marmara	Bursa, Kocaeli
TR5	Batı Anadolu	Ankara, Konya
TR6	Akdeniz	Antalya, Adana, Hatay
TR7	Orta Anadolu	Kırıkkale, Kayseri
TR8	Batı Karadeniz	Zonguldak, Kastamonu, Samsun
TR9	Doğu Karadeniz	Trabzon
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	Erzurum, Ağrı
TRB	Ortadoğu Anadolu	Malatya, Van
TRC	Güneydoğu Anadolu	Gaziantep, Şanlıurfa, Mardin

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

## 1.2 KALKINMA

Bölge kavramı gibi kalkınma kavramı da dönemsel olarak ve geçirdiği süreç itibarıyla farklı anlamlar taşıyabilmektedir. Örneğin bir iktisatçı kalkınmaya iktisadi gelişme sağlanabilmesi için ülke ekonomisini topyekûn düzenleme olarak ifade edebilirken, bir toplumbilimci toplumsal refahın artırılmasına yönelik kapsamlı ve kurumsal çalışmaları ifade edebilmektedir.

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası önemi artan bir kavram olan “kalkınma” “Bir ülkede üretim ve gelir artışlarının yanı sıra ekonomik, sosyal, kültürel ve politik alanlarda yaşanan yapısal değişim süreci”<sup>8</sup> şeklinde ifade edilebilir.

Başka bir tanımda da kalkınma kavramına üretim ve gelir dağılımı ekseninde bakılmış ve “Bir ülkenin üretim yapısının yüksek katma değerli ürünler üretecek biçimde dönüştürülmesi ve ortaya çıkan ürünün o toplumu oluşturan gelir grupları

<sup>8</sup> Berber, Metin; **İktisadi Büyüme ve Kalkınma**, Derya Kitabevi, 3. Baskı, Trabzon 2006, s.9.

arasında adaletli bir şekilde dağıtılarak yaşam standartlarının (refah düzeyinin) yükseltilmesi”<sup>9</sup> ‘dir denilmiştir.

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere kalkınma kavramı arzu edilen bir gelişmişlik düzeyine erişmeyi hedef alan bir değişim, gelişim ve ilerleme sürecidir. Bu süreç ekonomik, sosyal, siyasal ve toplumsal iyileşmeleri gerekli kılan ve ülke insanlarının refahını artırmayı hedef alan kapsamlı bir dönüşümü ifade etmektedir.

### 1.3 BÖLGESEL KALKINMA

Her ülkenin bünyesinde farklı ekonomik ve sosyal kalkınma düzeylerine sahip bölgeler bulunmaktadır. Bu dengesizlik sorununa ilk kez Birinci Dünya Savaşı’nın sonunda gelişmiş ülkelerin farkına varmasıyla birlikte, söz konusu dengesizliğin azaltılması için devlet müdahalesinin gereği üzerinde durulmuş ve bazı ülkeler hükümet programlarında mevcut bölgesel dengesizlikleri azaltacak önlemlere yer vermeye başlamıştır. Daha sonrasında ise ekonomistler böyle bir politikanın amaç, ilke ve araçlarının ne olması gerektiğini tartışmaya başlamışlardır.

Bölgesel kalkınma, sanayileşmenin belirli bölgelerde toplanması sonucunda ortaya çıkan bölgelerarası farklılıkları ortadan kaldırmak amacıyla, kalkınmada geri kalmış bölgelerin sanayileştirilerek ülke içinde refah dağılımının adaletli hale getirilmesini sağlama çabalarının tümüdür.<sup>10</sup>

Bölgesel politikaların amaçlarının ne olacağı çeşitli yazarlarca “bölgesel dengesizliklerin azaltılması, bölgenin düzenlenmesi, bölgesel gelişme, bölgesel denge, endüstrinin bölgelerarasında uygun dağılımının sağlanması” gibi çeşitli şekillerde ifade edilmiş olup esasen temel amaç nüfus ve ekonomik faaliyetler yönünden ülkede var olan dengesizliklerin azaltılmasıdır.

Bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltabilmek için geri kalmış bölgeleri kalkındırmaya yönelik bir politikanın izlenmesi gerekir. Böyle bir politikanın üç ilkesinden söz edilebilir. Birbirinin tamamlayıcısı olan bu ilkeler sırasıyla “sosyal karlılık”, “kalkınma kutbu” ve “halkın katılımı” ilkeleridir. Bölgesel kalkınma

<sup>9</sup> Kaynak, Muhteşem; **Kalkınma İktisadı**, Gazi Kitabevi, 3. Baskı, Ankara 2009, s.63.

<sup>10</sup> <http://www.ipuder.org/katlimclarn-tematik-calmalar/204-tuerkiye-yaklam-le-birlikte-kalknma-kavram-ve-altbilesenleri.html>, [http://www.ekodialog.com/Konular/bolgesel\\_kalkinma.html](http://www.ekodialog.com/Konular/bolgesel_kalkinma.html) (27.11.2013).

politikasının ilk ilkesi, geri kalmış yörelerde kısa sürede ekonomik olmasa bile, sosyal karlılığı yüksek ve ancak uzun vadede ekonomik olabilen yatırımların devletçe yapılmasıdır. Bölgesel kalkınma politikalarının savunulan ikinci ilkesi, birincisinin sonucu diyebileceğimiz yapay kalkınma kutbu yaratılması ilkesidir. Bölgesel kalkınma politikalarının savunulan üçüncü ilkesi, bölgesel kalkınma faaliyetlerine başka bir deyişle, bölgesel kalkınma planlarına “halkın katılması”dır. Bölgesel kalkınma politikasının başarısı, ancak yöre halkının politikada söz sahibi olmasıyla, yani ekonomik ve sosyal ortamın etkin beraberlikleriyle gerçekleştirilebilir.<sup>11</sup>

#### 1.4 GÖÇ

Göçün her bilim dalının kendi özelliklerine göre farklı tanımları bulunmakla birlikte genel olarak göç, “kişilerin gelecekte hayatlarının tamamını veya bir parçasını geçirmek üzere tamamen yahut geçici bir süre ile bir yerden başka bir yere yerleşmek kaydıyla yaptıkları coğrafi yer değiştirme hareketidir”<sup>12</sup> şeklinde ifade edilmektedir.

Demografik bir süreç olarak coğrafi bölgeler ve/veya idari alanlar arasındaki yerleşim yeri değişiklikleri olarak tanımlanan göç; ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi, dini, doğal afet vb. nedenler ile gerçekleşen nüfus hareketleri olarak da tanımlanabilir. Diğer bir deyişle göç, daha iyi yaşam beklentisiyle bireyler ve toplumların yaşadıkları ortamları bırakıp, geçici veya sürekli olarak yeni yerleşim yerlerine gitmeye karar vermeleridir.<sup>13</sup>

Göç hareketi ilk bakışta bir yer değiştirme hareketi olarak değerlendirilse de nedenleri ve sonuçları ile birlikte bireylerin ve toplumların üzerinde geniş çaplı değişiklikler yarattığı bir gerçektir. Toplumsal formasyonların ekonomik, politik ve kültürel yapılarında ve bu yapılar içindeki ilişkiler sisteminde yaşanan değişimlerin sonucunda ortaya çıkan göç, söz konusu yapılarda önemli dönüşümlere yol açmaktadır.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Dinler; **a.g.e.**, s.272-275.

<sup>12</sup> Akkayan, Taylan; **Göç ve Değişme**, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İst. 1979, s.20.

<sup>13</sup> Pazarlıoğlu, M. Vedat; “İzmir Örneğinde İç Göç’ün Ekonometrik Analizi”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt 14, Sayı 1, 2005, s.121; Sevinç Bahar Yenigül, “Göçün Kent Mekânı Üzerine Etkileri”, **G.Ü. Fen Bilimleri Dergisi**, 18 (2), 2004, s.274.

<sup>14</sup> Göktürk, Atilla, Sevilay Kaygalak; **Göç ve Kentleşme**, Sosyal Hizmet Sempozyumu, Ankara 1999, s.111-147

Göç olgusu kendi içerisinde çeşitli sınıflandırmalara maruz kalmıştır. Bunlardan ilki zorunlu göç- gönüllü göç ayrımıdır. Gönüllü göç, insanların kendi istekleri ve beklentileri yönünde, bir ketten diğerine ya da bölgeye olan hareketliliğini dile getirir. Zorunlu göç, bireylerin istekleri dışında çeşitli kuvvetlerin etkisiyle ya da zorlamasıyla gerçekleşir. Devletin çeşitli sosyal, ekonomik, güvenlik gibi konularda aldığı kararların yerine getirilmesi aşamasında, nüfusta oluşturulan hareketlilik zorunlu göçü oluşturur.<sup>15</sup>

Diğer bir ayırım ise göçün yönüne göre yapılan iç göç-dış göç ayrımıdır. Dış göç, belirli bir süre ya da devamlı olarak kalmak üzere çalışmak veya yerleşmek amacıyla bir ülke sınırlarını aşarak başka ülkelere yapılan nüfus hareketidir.<sup>16</sup> Dış göç, işgücü göçü ve beyin göçü olarak ikiye ayrılabilir. İşgücü göçü hareketini ülkelerinden istihdam, eğitim gibi çeşitli itici güçlerin etkisiyle ayrılıp, başka ülkelere çalışmak üzere giden kişiler oluşturmaktadır.

Dış göç içinde değerlendirilebilecek beyin göçü olgusu, beşeri sermaye için önemli bir sorun olarak görülmektedir. Beyin göçü, genellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan bir ülkedeki iyi eğitilmiş, yüksek nitelikli iş gücünün daha iyi çalışma, araştırma ve yaşam imkânları sunan ülkeye göç etmesini ifade etmektedir.

İç göç ise, bir ülke içerisinde bölge, kent ve köy gibi yerleşim alanlarından, bir yerden diğerine yerleşmek amacıyla yapılan nüfus hareketleri olarak tanımlanmaktadır.<sup>17</sup>

İç göçler kırdan kente, kentten kıra, kırdan kıra ve kentten kente doğru gerçekleşebilmektedir. Bu nüfus hareketleri sonucunda kentsel ve kırsal kesim nüfus oranları değişmekte ve hem göç alan hem de göç veren bölgeler açısından çeşitli sorunlar ortaya çıkabilmektedir.

Kır toplumunun çözülmesi, sanayileşme süreçleri ve bu süreçlerde kentler ve bölgeler arasında ortaya çıkan gelişmişlik farkları ile doğrudan ilişki kurularak

---

<sup>15</sup> Akkayan; **a.g.e.**, s.20

<sup>16</sup> Üner, Sunday; **Nüfusbilim Sözlüğü**, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 1972, s.77.

<sup>17</sup> Üner; **a.g.e.**, s.77.

değerlendirilen göç olgusu; nüfus artışı, işsizlik, topraksızlık ve gelir yetersizliği nedeni ile az gelişmiş ülkelerde gündemdeki yerini korumaktadır.<sup>18</sup>

### 1.5 İSTİHDAM VE GÖÇ İLİŞKİSİNİN TEORİK TEMELLERİ

Kırdan kente göç süreçleriyle ilgili modellerin çoğu, kentsel işsizliğin azaltılması için önerilen emeğin sübvansiyonlarla desteklenmesi ya da kentsel alanlarda kamusal iş programlarıyla desteklenmesi gibi geleneksel yöntemler bakımından kötümserdirler. Çünkü kırsal kesimden kentsel kesime yapılan göçün, kent ile kır arasındaki reel ücret farkının bir fonksiyonunun olmasının yanı sıra kentteki istihdam fırsatlarının da bir fonksiyonudur. Kentsel yerlerde iş olanaklarının artması bir taraftan buradaki işsizliğin azalmasına yol açarken, diğer taraftan da göçü teşvik etmektedir. Dolayısıyla kentsel alanlarda istihdam hızındaki artışın işsizliği gerçekten azaltıp azaltmadığı teorik açıdan olduğu kadar ampirik yönden de araştırılmak zorunda olan bir konudur.<sup>19</sup>

Lewis'in (1954) ve Ranis ve Fei'nin (1961) ayrı ayrı yapmış olduğu çalışmalar, işgücü piyasasında yer alan işgücü fazlasının ve bu fazlanın kentleşme ve sanayileşme sürecindeki etkisinin anlaşılmasında önemli roller oynamıştır. Kalkınma teorilerini göç, işsizlik ve informel sektöre bağlayan daha modern teoriler ise, Todaro (1969), Haris Todaro (1970), Gupta (1993) ve Bhattacharya (1998) gibi iktisatçılar tarafından geliştirilmiştir. Bu süreçte özellikle kır-kent göçü ve işsizlik arasındaki bağın ekonomik kalkınma literatüründeki etkisi büyük olmuştur.<sup>20</sup>

W. Arthur Lewis, 1954 yılında yayımladığı “Sınırsız İş gücü Arzıyla İktisadi Kalkınma (Economic Development with Unlimited Supplies of Labor)” isimli eseriyle tarım sektörü ile diğer sektörler arasındaki ilişkileri açıklayan temel modellerden birini iktisat bilimine kazandırmıştır. Lewis'in teorisinin temelinde, iş gücünün, marjinal verimliliğinin düşük olduğu tarım sektöründen, verimliliğinin göreceli olarak daha

---

<sup>18</sup> Arslan, İbrahim, Yusuf Akan; **Göç Ekonomisi**, Ekin Yayınevi, Bursa 2008, s. 3–4.

<sup>19</sup> Kaynak, **a.g.e.**,s.207.

<sup>20</sup> Yüceol, Hüseyin Mualla; Türkiye’de İllerarası İşsizlik Oranı Farklılıkları, Göç ve Ekonomik Kalkınma, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, S. 15, 2011, s.26.



yüksek olduğu endüstri sektörüne kayması ile millî gelirin artırılabilceği düşüncesi yatmaktadır.<sup>21</sup>

Birinci sektör, sınırsız işgücü kaynağı ile ikinci sektöre sabit bir reel ücret üzerinden işgücü arzı sağlamakta, ikinci sektör, tarım sektöründe bulunan sınırsız işgücü arzının bu sektöre göçü nedeniyle giderek genişlemektedir. Tarım sektöründen sanayi sektörüne geçen işçiler, geri kalmış tarım sektöründeki kötü koşullar ve yaşam standartlarından kaynaklanan bir nedenle düşük ücretle çalışmayı kabul etmekte, bu da düşük işçilik maliyetlerine yol açmaktadır. Modern sektörde elde edilen karlar, tasarrufları giderek büyümekte ve bu da kapitalist sektörün büyümesine, dolayısıyla da kalkınmaya yol açmaktadır.<sup>22</sup>

Kır-kent göçü ve kent işsizliği bağlamında en çok bilinen çalışma Harris-Todaro (1970)'nun çalışmasıdır.

Harris-Todaro modelinde de iki kesim/sektör vardır; kırsal kesim/tarımsal sektör ile kentsel kesim/modern sanayi sektörü. Her iki kesimin üretim yapıları azalan marjinal verimliliğe dayanır yani her iki sektörde de daha yüksek ücret, emeğe talebin daha da azalması anlamına gelir. Harris-Todaro modeli Lewis modelinde yer almayan bir unsuru ekler; modelde göç etme kararı ücretin yanı sıra işsizlik olasılığına da dayanmaktadır. Kırsal kesimden kente göç ve sorunları üzerine kurulu olan Harris-Todaro modeline göre ekonomide denge, kentsel kesimdeki ücretlerin kırsal kesimdeki emeğin marjinal verimine eşit olduğu noktadadır. Modelin en önemli varsayımları, kırsal kesimde işsizliğin olmaması ve kırsal kesimdeki tarım üretimi ve emek piyasasının tam rekabet koşullarına sahip olmasıdır. Dolayısıyla da kırsal kesimdeki ücret yine kırsal kesimdeki marjinal verimliliğe eşit olur. Denge, beklenen kırsal kesim ücreti beklenen kentsel gelire eşit olduğunda kırsal kesimden kente göç olmayacaktır.<sup>23</sup>

Harris Todaro modelinde göç, kentsel sektörle kırsal sektör arasındaki ücret farkı nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bununla beraber, kırsal sektörden kentsel sektöre göç

---

<sup>21</sup> Savaşan, F.; Kayıtdışı Ekonomi ve Kalkınma, Kar, M. & Taban S (Ed.), İktisadi Kalkınmada Sosyal, Kültürel ve Siyasal Faktörlerin Rolü. Ekin Kitabevi, Ankara 2005, s.243.

<sup>22</sup> Özdemir, Süleyman; 1979 Nobel İktisat Odulu: Sir W. Arthur Lewis'in İktisat Bilimine Katkıları, s.12. <http://makale.suleymanozdemir.com/ArthurLewisMakale.pdf>

<sup>23</sup> Burtan Doğan Bahar; Tarım Ekonomisi ve Tarımsal Politikalar, Anadolu Üniversitesi Yayın No: 2717, 2012, s.42.

eden herkes, yüksek ücretlerin geçerli olduğu kentsel formel sektörde iş bulamaz; bu nedenle, iş bulma şansına ulaşamayan işsizler çok düşük ücretlerle işçi çalıştıran enformel sektöre kayarlar.<sup>24</sup>

Todaro'nun modeli yeterli beşeri sermayeye sahip kişilerin kentsel modern sektöre hareketini açıklarken, göreceli olarak daha az eğitilmiş geniş kitlelerin göçünü ve düşük verimlilik ve ücretlerin genel özellik olduğu enformel ya da kentsel geleneksel sektör de denen "kentsel geçimlik sektörde" yer bulmasını açıklamamaktadır. Cole ve Sanders'in çalışması bu anlamda Todaro'nun çalışmasını tamamlar niteliktedir. Buna göre kırdan kente göçün ikili yapısı vardır. Yeterli beşeri sermayeye sahip olanlar kentsel modern sektörde yer bulurken, daha az donanımlı olanlar kentsel geçimlik sektörde yer bulmaktadır. Kentsel modern sektördeki yüksek bariyerlere karşın, kentsel geçimlik sektördeki bariyerlerin alçak olması, kentsel geçimlik sektör işgücü arzının direkt olarak kırsal geçimlik sektörün koşullarından etkilenmesi sonucuna yol açmaktadır. Kentsel geçimlik sektörün ücretleri kırsal geçimlik sektörün ücretlerinin üstüne çıktığı anda göç gerçekleşmektedir.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Kaynak; **a.g.e.**, s.208.

<sup>25</sup> E COLE, William, Richard D SANDERS, "Internal Migration and Urban Employment in the Third World", **The American Economic Review**, Vol. 75: Is. 3,1985, ss. 481–492.; Aktaran: Bahar Ozan, Fehime Korkmaz Bingöl; "Türkiye'de İç Göç Hareketlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasalarına Etkileri", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.15, S.2, 2010, ss.,46-47.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI

#### 2.1 BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARI

Farklı yoğunluklarda olmakla birlikte hemen her ülkede mutlaka görülen bölgesel gelişmişlik farkları, ülkemizde de Cumhuriyet'in kuruluş yıllarından günümüze varlığını sürdürmektedir.

19. yüzyıl sonunda batıya açılmanın sonucu olarak geleneksel ekonomik faaliyetlerin gerilemesi ve sanayileşmiş ülkelerle ilişkilerin ilerlemesi, Osmanlı Devleti'nde bölgeler arası gelişmişlik farklarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Coğrafi bakımdan görece yakın olan Avrupa ile ticari ilişki içine giren Batı Anadolu canlanma gösterirken, Doğu Anadolu bu canlanmadan yararlanamamıştır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında olumsuz seyreden ekonomik duruma rağmen Batı Anadolu, Doğu ve Güney Doğu Anadolu'ya kıyasla görece daha gelişmiş durumdadır. Verimsiz topraklar nedeniyle tarımın gelişmemiş olması, ulaşım imkânlarının yetersiz olması, endüstriyel gelişmenin neredeyse hiç olmaması gibi nedenlerle söz konusu bölgeler batının oldukça gerisinde kalmıştır. O yıllarda, son derece sınırlı olan sanayinin büyük kısmı da İstanbul ve İzmir'de toplanmıştır.

Doğu ile batı arasında ortaya çıkan bu farklılık, bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik uygulanan hükümet politikalarına rağmen, günümüzde de devam etmektedir.

Türkiye'de gelişmişlik düzeyleri açısından gelişmiş bölgeler ve görece geri bölgeler olmak üzere iki temel bölge grubu vardır. Ülkedeki diğer bölgeler ise bu iki bölge grubu arasında yer almaktadır. Görece gelişmiş bölgelerde, tarım dışı faaliyetler yoğunlaşmış ve çok yüksek nüfus yoğunluğu söz konusu iken, geri kalmış bölgelerde sanayileşmenin alt düzeyde olduğu, ekonominin tarım ve hayvancılığa dayandığı gözlenmektedir. Bölgeler arasında var olan bu farklılıklar, bölgesel sorunların da farklılaşmasına yol açmaktadır. Örneğin görece gelişmiş bölgelerin sorunları arasında kent-içi ulaşım, hava ve su kirliliği, doğal çevrenin tahribi; görece geri bölgelerin

sorunları arasında ise düşük eğitim düzeyi, düşük verimlilik ve yaygın işsizlik yer almaktadır.<sup>26</sup>

Bölgelerarası gelişmişlik farklarının tespit edilmesinde çeşitli demografik ve ekonomik göstergeler kullanılmaktadır.

Tablo 2: Düzey-I Bölgelerine Göre Nüfus

	Bölge Adı	2008	2009	2010	2011	2012
TR1	İstanbul	12.697.164	12.915.158	13.255.685	13.624.240	13.854.740
TR2	Batı Marmara	3.107.425	3.129.772	3.164.048	3.210.147	3.247.669
TR3	Ege	9.384.848	9.517.153	9.693.594	9.687.692	9.779.502
TR4	Doğu Marmara	6.579.426	6.701.343	6.841.607	6.952.685	7.058.367
TR5	Batı Anadolu	6.748.952	6.875.349	7.018.194	7.163.453	7.253.247
TR6	Akdeniz	9.050.691	9.252.902	9.423.231	9.495.788	9.611.007
TR7	Orta Anadolu	3.792.508	3.831.373	3.849.267	3.843.731	3.853.025
TR8	Batı Karadeniz	4.478.029	4.512.288	4.518.786	4.477.107	4.483.603
TR9	Doğu Karadeniz	2.507.387	2.526.619	2.516.167	2.513.021	2.545.274
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	2.201.862	2.198.061	2.202.106	2.230.394	2.226.155
TRB	Ortadoğu Anadolu	3.618.056	3.638.401	3.647.531	3.709.838	3.756.322
TRC	Güneydoğu Anadolu	7.350.752	7.462.893	7.592.772	7.816.173	7.958.473

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Demografik göstergeler illerin gelişmişlik düzeyini yansıtan önemli göstergelerdir. Zira nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu yerleşim birimleri cazibe merkezleri olduğu için bu bölgelere dışarıdan yoğun göç olmakta ve bu durum da şehirleşme oranını yükseltmektedir. Öte yandan yüksek bağımlılık oranı ise üretime katılan birey sayısını azalttığı için gelişmişliği olumsuz yönde etkileyen bir özelliktir.<sup>27</sup>

Nüfus artış hızı azalma eğiliminde olan Türkiye'nin 2012 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi(ADNKS)'ye göre nüfusu 75.627.384'tür. Nüfusun bölgeler arası dağılımı açısından Batı lehine eşitsizlik sürmektedir. Nüfusun payı açısından İstanbul (TR1) ilk sırada olup onu Ege (TR3) bölgesi izlemektedir. Kuzeydoğu Anadolu ise nüfusun en az olduğu bölgedir.

<sup>26</sup> Mutlu, Servet; "Bölgesel Farklılaşmanın Nedenleri ve Türkiye Bağlamında Bölgesel Gelişme Stratejileri", Haluk Erhat (der.), **Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Akdeniz Ekonomisi**, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara 2005, s.112.

<sup>27</sup> Kalkınma Bakanlığı; **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması** (SEGE-2011), Ankara 2013, s.24.

Tablo 3: Düzey-I Bölgelerine Göre Nüfus Yoğunluğu

Bölge Adı		2008	2009	2010	2011	2012
TR1	İstanbul	2.444	2.486	2.551	2.622	2.666
TR2	Batı Marmara	72	73	74	75	76
TR3	Ege	105	107	109	109	110
TR4	Doğu Marmara	135	137	140	143	145
TR5	Batı Anadolu	93	95	97	99	100
TR6	Akdeniz	102	105	106	107	109
TR7	Orta Anadolu	42	42	42	42	42
TR8	Batı Karadeniz	61	61	62	61	61
TR9	Doğu Karadeniz	71	72	72	71	72
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	31	31	31	32	31
TRB	Ortadoğu Anadolu	47	47	47	48	48
TRC	Güneydoğu Anadolu	98	99	101	104	106

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Kilometrekareye düşen insan sayısı olarak ifade edilen nüfus yoğunluğunun yüksek olması çoğu zaman bölgenin ekonomik potansiyelinin yüksek olduğuna işaret eder.

İstanbul'da kilometrekareye 2.666 kişi düşerken, bu sayı Orta Anadolu'da 42, Kuzeydoğu Anadolu'da ise 31 olarak gerçekleşmiştir.

Diğer yandan doğurganlık hızları bakımından da bölgeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. TÜİK verilerine göre 2012 yılında İstanbul'da 224.469 doğum gerçekleşmişken, nüfusu İstanbul'un çok gerisinde olan Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde toplam 217.395 doğum gerçekleşmiştir. Ülkenin doğu ve güneydoğusunda doğurganlık hızı ve genç nüfus ülke ortalamasının üstünde seyretmekte, genç nüfus bağımlılık oranı ülke ortalamasının üstüne çıkmaktadır.

Tablo 4: ADNKS'ye Göre Düzey-I Bölgelerinin Net Göç ve Net Göç Hızı,2012

Bölge Adı		Aldığı Göç	Verdiği Göç	Net Göç	Net Göç Hızı (%)
TR1	İstanbul	384.535	354.074	30.461	2,2
TR2	Batı Marmara	109.328	84.276	25.052	7,74
TR3	Ege	195.844	170.489	25.355	2,6
TR4	Doğu Marmara	199.705	162.615	37.090	5,27
TR5	Batı Anadolu	203.992	177.798	26.194	3,62
TR6	Akdeniz	196.401	206.925	-10.524	-1,09
TR7	Orta Anadolu	101.268	117.130	-15.862	-4,11
TR8	Batı Karadeniz	143.423	157.816	-14.393	-3,2
TR9	Doğu Karadeniz	105.109	86.614	18.495	7,29
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	63.300	97.734	-34.434	-15,35
TRB	Ortadoğu Anadolu	112.229	139.320	-27.091	-7,19
TRC	Güneydoğu Anadolu	127.740	188.083	-60.343	-7,55

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Ülkemizde göçün yönü genellikle doğudan batıya doğru olmaktadır. İstanbul en fazla göç alan bölge olmasının yanı sıra hem doğuya ve hem de Batı Marmara'ya göç de vermektedir.

Net göç olarak Doğu Marmara birinci sırada, İstanbul ikinci, Ankara'yı da içine alan Batı Anadolu üçüncü sıradadır. Akdeniz ve Ege bölgelerinde Antalya, İzmir, Muğla gibi gelişmiş illerin olması göçün bir bölümünün bölge içinde tutulmasını sağlamaktadır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi ise, Gaziantep gibi ekonomisi gelişmiş bir ili içermesine rağmen göçü yeterince bölge içinde tutamamış ve net göçü en düşük olan bölge olmuştur.

Tablo 5: Düzey-I Bölgelerinde Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelire Göre Gini Katsayısı

	Bölge Adı	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TR1	İstanbul	0,375	0,346	0,362	0,363	0,373	0,371	0,384
TR2	Batı Marmara	0,35	0,321	0,331	0,361	0,36	0,365	0,356
TR3	Ege	0,426	0,376	0,387	0,381	0,387	0,397	0,382
TR4	Doğu Marmara	0,392	0,393	0,335	0,368	0,341	0,326	0,344
TR5	Batı Anadolu	0,413	0,379	0,402	0,408	0,367	0,374	0,369
TR6	Akdeniz	0,421	0,418	0,387	0,403	0,397	0,404	0,407
TR7	Orta Anadolu	0,342	0,328	0,339	0,395	0,362	0,366	0,36
TR8	Batı Karadeniz	0,372	0,36	0,366	0,382	0,348	0,335	0,338
TR9	Doğu Karadeniz	0,378	0,346	0,365	0,359	0,327	0,327	0,309
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	0,381	0,405	0,436	0,407	0,404	0,39	0,393
TRB	Ortadoğu Anadolu	0,404	0,397	0,405	0,415	0,417	0,427	0,386
TRC	Güneydoğu Anadolu	0,396	0,366	0,395	0,411	0,404	0,396	0,375

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Gini Katsayısı<sup>28</sup> Türkiye için 2012 yılında bir önceki yıla göre 0,002 puan düşüş ile 0,402 olarak açıklanmıştır. Katsayı, kentsel yerleşim yerleri için 0,391, kırsal yerleşim yerleri için ise 0,377 olarak hesaplanmıştır. Bölgelerarası eşitsizlik son yıllarda azalmasına rağmen, gelir dağılımı doğu batı arasında farklılık göstermeye devam etmektedir. Akdeniz Bölgesi'nde Gini Katsayısı 0,407 ile en yüksek değerini alırken, bu değer en düşük olduğu bölge olan Doğu Karadeniz'de 0,309'dur.

<sup>28</sup> Gini katsayısı, bir ülkede milli gelirin dağılımının eşit olup olmadığını ölçmeye yarayan ve 0 ile 1 arasında değerler alan bir katsayıdır. Gini katsayısının daha yüksek değerler alması daha büyük eşitsizlik anlamına gelmektedir.

Tablo 6: Düzey-I Bölgelerinde Cari fiyatlarla Kişi Başı GSYH(Milyon TL), 2001

Bölge Kodu	Bölge Adı	Kişi Başı GSYH
TR1	İstanbul	3.711
TR2	Batı Marmara	2.907
TR3	Ege	3.082
TR4	Doğu Marmara	3.959
TR5	Batı Anadolu	2.802
TR6	Akdeniz	2.472
TR7	Orta Anadolu	1.917
TR8	Batı Karadeniz	2.068
TR9	Doğu Karadeniz	1.730
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	1.114
TRB	Ortadoğu Anadolu	1.297
TRC	Güneydoğu Anadolu	1.437

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Cari fiyatlarla kişi başına düşen GSYH 2001 yılı için Türkiye genelinde 2.600 TL, dolar olarak ise 2.146 dolar hesaplanmıştır. Kişi başına GSYH' nin en yüksek olduğu bölgeler, kişi başına GSYH'nin en yüksek olduğu Kocaeli ilini de içine alan Doğu Marmara ve İstanbul olurken; en düşük olduğu bölgeler Kuzeydoğu Anadolu ve Ortadoğu Anadolu olmuştur. Kişi başına GSYH Kocaeli'nde 7.468 TL'ye kadar çıkarken en az olduğu Ağrı'da 688 TL'dir.

Tablo 7: Düzey-I Bölgelerinin Yoksulluk Sınırı ve Yoksulluk Oranları, 2012

Bölge Adı	Yoksulluk Sınırı (TL)	Yoksulluk Oranı (%)	
TR1	İstanbul	6.016	9,6
TR2	Batı Marmara	4.789	13
TR3	Ege	5.319	11,6
TR4	Doğu Marmara	5.167	10,8
TR5	Batı Anadolu	5.474	12,9
TR6	Akdeniz	3.938	13,7
TR7	Orta Anadolu	4.263	12,4
TR8	Batı Karadeniz	4.389	12
TR9	Doğu Karadeniz	4.432	11,1
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	2.719	13,2
TRB	Ortadoğu Anadolu	2.614	13,4
TRC	Güneydoğu Anadolu	2.257	12,8

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

2012 yılı hesaplamalarına göre toplam nüfusun %16,3'ü yoksulluk riski altında kalmaktadır. Kentsel ve kırsal yerler için hesaplanan yoksulluk sınırlarına<sup>29</sup> göre, kentsel yerlerde bu oran %13,8 iken, kırsal yerlerde %16,3'dür. Türkiye için hesaplanan yoksulluk sınırı ise 4.477 TL'dir.

<sup>29</sup> Yoksulluk sınırı: Eşdeğer fert başına medyan gelirin (bireysel eşdeğer medyan gelirin) belirli bir oranı (%50, %60 veya %40'ı) kullanılarak oluşturulan sınırdır. Yoksulluk riski, % 50: Eşdeğer hane halkı kullanılabilir medyan gelirlerinin %60'ı yoksulluk sınırı olarak tanımlanmaktadır.

Her bölge için hesaplanan yoksulluk sınırı hesaplarına göre ise yoksulluk sınırının en yüksek olduğu bölge 6.016 TL ile İstanbul, en düşük olduğu bölge ise 2.257 TL ile Güneydoğu Anadolu Bölgesidir. Kendi bölgelerinde belirlenen yoksulluk sınırlarına göre yoksulluğun en yüksek olduğu bölge Akdeniz, en düşük olduğu bölge ise İstanbul'dur.

Bölgenin yoksulluk sınırının yüksek oluşu, bölgedeki geçimin daha zor olduğu anlamına değil, hesaplamada kullanılan yöntem gereği bölgedeki genel gelir düzeyinin daha yüksek olduğu anlamına gelmektedir. Yoksulluk oranının yüksek oluşu ise bölgenin genel gelir düzeyinin altında kalan nüfus oranının fazla olduğu anlamına gelmektedir. Bölgelerin medyan gelirinin yüzde 60'ı yoksulluk sınırı olarak belirlenerek hesaplanan bölgesel yoksulluk oranları ise bir anlamda bölgedeki gelir eşitsizliğinin bir göstergesidir. Yoksulluk oranının yüksek oluşu bölgedeki gelir eşitsizliğinin yüksek, düşük oluşu ise eşitsizliğin düşük olduğu anlamına gelmektedir.<sup>30</sup>

Tablo 8: Düzey-II Bölgelerinde Toplam ve Kişi Başına Gayri Safi Katma Değer, 2010

	Bölge Adı	Kişi başına	Toplam
TR10	İstanbul	20.149	263.657.981
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	17.288	26.219.460
TR22	Balıkesir, Çanakkale	12.993	21.182.242
TR31	İzmir	16.195	63.297.473
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	12.803	34.868.655
TR33	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	12.033	35.777.518
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecik	17.313	61.493.987
TR42	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	18.215	58.647.982
TR51	Ankara	18.008	84.838.769
TR52	Konya, Karaman	10.170	22.735.113
TR61	Antalya, Isparta, Burdur	15.160	40.004.998
TR62	Adana, Mersin	10.734	39.909.003
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	8.598	25.630.678
TR71	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	10.022	15.038.126
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	9.972	23.331.184
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	11.943	12.312.391
TR82	Kastamonu, Çankırı, Sinop	9.930	7.392.996
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	9.678	26.517.979
TR90	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	10.160	25.616.791
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	8.734	9.304.442
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	6.090	6.910.139
TRB1	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	8.468	13.767.055
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkari	5.575	11.245.883
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	7.372	17.616.078
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	6.255	19.770.650
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	6.805	13.459.443

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

<sup>30</sup> Demir Şeker, Sırma, Müşerref Küçükbayrak; Türkiye'de Asgari Ücretin Uygulanabilirliği, **Kalkınma Bakanlığı İşgücü Piyasası Çalışma Raporları 1**, Kasım 2012, s.25.



TR10 Bölgesi (İstanbul)'un gayrisafi katma değeri 263.658 Milyon TL olup toplam gayri safi katma değerlerin %26,9'unu oluşturmaktadır. İstanbul'u, 84 839 Milyon TL ve %8,7 pay ile TR51 Bölgesi (Ankara) ve 63.297 Milyon TL ve %6,5 pay ile TR31 Bölgesi (İzmir) izlemektedir. En düşük payı alan bölge ise %0,7 ile TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) Bölgesi'dir.

Benzer şekilde en yüksek kişi başı gayri safi katma değere sahip bölge 20.149 TL ile TR10 Bölgesi (İstanbul) olmuştur. En düşük bölgesel gayri safi katma değer hesaplanan bölge ise 5.575 TL ile TRB2 Bölgesi (Van, Muş, Bitlis ve Hakkâri)'dir.

Kişi başı gayri safi katma değeri Türkiye ortalamasının üzerinde olan bölgeler, TR10 (İstanbul), TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova), TR51 (Ankara), TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik), TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli), TR31 (İzmir) ve TR61 (Antalya, Isparta, Burdur) Bölgeleridir. Ülkenin doğusunda kalan bölgeler gelir düzeyi en düşük bölgelerdir.

Öte yandan, tüm bölgelerde tarımın GSKD ve GSYİH içindeki payı azalırken, sanayi ve hizmetler sektörünün payı genel olarak artmaktadır. Türkiye genelinde 2010 yılında hizmetler sektörünün GSKD içindeki payı 64,1, sanayinin 26,4 tarımın ise 9,4 iken aynı sayılar İstanbul'da 73,5, 26,3 ve 0,2'dir. Tarımın payının en yüksek olduğu TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) bölgesinde ise tarımın payı yüzde 26,6, sanayinin payı 12,6 ve hizmetlerin payı 60,8'dir.

Tablo 9: Düzey-I Bölgelerinde Eğitim Durumuna Göre Nüfus, 15 yaş ve üzeri

Bölge Adı	Lise veya dengi mezunu oranı(%)					Yüksekokul veya fakülte mezunu oranı				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
TR1 İstanbul	23,5	23,5	24,9	25,3	24,9	9,3	10,6	11	12,6	13,29
TR2 Batı Marmara	20,1	20,4	21,7	21,9	22,2	6,87	8,09	8,36	9,69	10,19
TR3 Ege	19,5	19,7	21,2	21,1	21,3	7,66	9,03	9,25	10,6	11,1
TR4 Doğu Marmara	22,5	22,8	24,4	24,7	24,7	7,14	8,62	8,92	10,4	10,97
TR5 Batı Anadolu	24,8	24,1	25,3	25,2	25,1	11,1	12,9	12,9	14,7	15,24
TR6 Akdeniz	20,2	20,4	21,8	22	21,9	6,77	8,02	8,29	9,6	10,17
TR7 Orta Anadolu	19,7	19,7	21,3	21,5	21,8	5,78	7,2	7,33	8,6	9,01
TR8 Batı Karadeniz	16,8	17,1	18,6	18,8	19,1	5,54	6,78	6,94	8,13	8,67
TR9 Doğu Karadeniz	20,3	20,5	22	22,5	22,5	5,97	7,36	7,59	8,95	9,54
TRA Kuzeydoğu Anadolu	17,4	17,3	18,4	18,9	18,8	4,35	5,67	5,77	7,36	7,82
TRB Ortadoğu Anadolu	18	17,7	18,6	19,6	19,4	4,34	5,61	5,76	7,29	7,82
TRC Güneydoğu Anadolu	14,7	14,6	15,6	16,4	16	3,48	4,43	4,67	6,02	6,6

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Yeterli düzeyde ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi katma değerlerin yüksek olduğu sanayi ve hizmet sektörlerinde faaliyet gösteren işgücünün yoğun olmasını,

bunun için de eğitimli, nitelikli işgücü stokunun mevcudiyetini gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede, eğitim ekonomik kalkınma için zorunluluk iken, sosyal açıdan eğitim birey için daha yüksek gelirli düzenli bir iş, kültürel zenginlik, sosyalleşme ve refah düzeyi anlamına gelmektedir.<sup>31</sup>

Eğitim konusunda son yıllarda Türkiye’de önemli mesafeler kat edilmiş olmasına karşın, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da eğitim yetersizliği hala önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. 2012 yılında Türkiye genelinde 15 yaş ve üzeri yüksekokul veya fakülte mezunu oranı yüzde 10,79 iken, Güneydoğu Anadolu’da bu oran 6,6 olmuştur. Yüksekokul veya fakülte mezunu oranının en yüksek olduğu bölgeler ise Batı Anadolu ve İstanbul’dur.

Tablo 10: DÜZEY-I Bölgelerine Göre Okuma Yazma Bilmeyenlerin Oranı, 15+, 2012

Bölge Adı		Toplam	Kadın	Erkek
TR1	İstanbul	3,1	5,2	0,9
TR2	Batı Marmara	3,1	4,9	1,3
TR3	Ege	3,0	4,9	1,0
TR4	Doğu Marmara	3,8	6,3	1,2
TR5	Batı Anadolu	3,2	5,4	0,9
TR6	Akdeniz	4,3	7,0	1,6
TR7	Orta Anadolu	5,5	9,3	1,6
TR8	Batı Karadeniz	5,9	9,4	2,3
TR9	Doğu Karadeniz	6,7	11,1	2,3
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	9,8	16,6	3,3
TRB	Ortadoğu Anadolu	10,1	16,8	3,7
TRC	Güneydoğu Anadolu	11,0	18,2	3,8

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Okuma yazma bilmeyenlerin oranı ülke genelinde önemli ölçüde azalmış olmakla birlikte, tüm bölgelerde kadınlarda daha yüksek görülmektedir. Özellikle doğu ve güneydoğuda okuma yazma bilmeyen kadınların oranı, ülkenin doğusu ve batısı arasındaki farkı açıkça göstermektedir. Batı Marmara ve Ege’de, 4,9 olan okuma ve yazma bilmeyen kadınların oranı Güneydoğu Anadolu’da 18,2’ye çıkmaktadır.

<sup>31</sup> SEGE-2011, s.28

Tablo 11: Düzey-I Bölgelerine Göre Hastane ve Yatak Sayıları, 2011

Bölge Adı		Toplam Kurum Sayısı	Toplam Yatak Sayısı	Yüz Bin Kişi Başına Toplam Hastane Yatak Sayısı
TR1	İstanbul	214	30.219	222
TR2	Batı Marmara	77	8.286	258
TR3	Ege	187	25.604	264
TR4	Doğu Marmara	117	17.052	245
TR5	Batı Anadolu	114	23.465	328
TR6	Akdeniz	164	22.348	235
TR7	Orta Anadolu	100	10.715	279
TR8	Batı Karadeniz	116	13.172	294
TR9	Doğu Karadeniz	75	8.005	319
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	57	5.542	248
TRB	Ortadoğu Anadolu	78	9.723	262
TRC	Güneydoğu Anadolu	111	13.916	178

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Bireylerin yaşam kaliteleri ve sosyal kalkınma açısından oldukça önemli olmasına karşın, sağlık hizmetlerinin arzı açısından ülkemiz içinde homojen bir dağılım bulunmamaktadır. Türkiye genelinde 2011 yılı hesaplamalarına göre yüz bin kişi başına düşen toplam hastane yatak sayısı 252 iken, Güneydoğu Anadolu'da bu sayı 178 seviyesinde olup ülke ortalamasının oldukça altında kalmaktadır. Diğer yandan aşırı kalabalıklaşmanın getirdiği altyapı sorunlarıyla karşı karşıya kalan İstanbul'da da bu sayı ülke ortalamasının altındadır.

Tablo 12: Düzey-I Bölgelerinde Kurumsal Olmayan Nüfusun İşgücü Durumu, 2012

Bölge Adı		İşgücüne Katılma Oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)
TR1	İstanbul	51,1	11,3	45,3
TR2	Batı Marmara	51,0	6,5	47,7
TR3	Ege	54,6	9,6	49,4
TR4	Doğu Marmara	51,2	8,9	46,7
TR5	Batı Anadolu	48,7	8,4	44,6
TR6	Akdeniz	51,5	9,8	46,5
TR7	Orta Anadolu	49,4	7,6	45,6
TR8	Batı Karadeniz	52,0	6,1	48,8
TR9	Doğu Karadeniz	55,5	6,3	52,0
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	51,8	6,9	48,2
TRB	Ortadoğu Anadolu	47,9	8,7	43,7
TRC	Güneydoğu Anadolu	35,2	12,4	30,8

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Türkiye genelinde 2012 yılında işgücüne katılma oranı %50, işsizlik oranı %9,2, istihdam oranı 45,4 olarak gerçekleşmiştir. İşgücüne katılım ve istihdam oranlarının en düşük, işsizlik oranının ise en yüksek olduğu bölge Güneydoğu Anadolu bölgesidir. İşsizlik oranı özellikle İstanbul gibi göç alan bölgelerde ülke ortalamasının üstünde seyretmekte iken bu oranın en düşük olduğu bölge Batı Karadeniz bölgesidir.

Tablo 13: Düzey-I Bölgelerinde İmalat Sanayii İşyeri Sayısı ve Çalışanların Yıllık Ortalama Sayısının Türkiye İçindeki Payı

Bölge Adı		İşyeri sayısı	Çalışanların Yıllık Ortalama Sayısının Türkiye İçindeki Payı (%)
TR1	İstanbul	3.708	27,44
TR2	Batı Marmara	552	7,73
TR3	Ege	1.966	16,61
TR4	Doğu Marmara	1.951	20,95
TR5	Batı Anadolu	1.118	7,1
TR6	Akdeniz	659	6,48
TR7	Orta Anadolu	299	3,75
TR8	Batı Karadeniz	398	3,63
TR9	Doğu Karadeniz	212	2,01
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	49	0,45
TRB	Ortadoğu Anadolu	89	1,28
TRC	Güneydoğu Anadolu	310	2,6

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Türkiye’de imalat sanayii İstanbul, Ege ve Doğu Marmara’da yoğunlaşmış olmakla birlikte en fazla işyeri bulunan İstanbul’da işyeri sayısı 3.708 olup toplam imalat sanayii istihdamının yüzde 27,44’ü bu bölgeden sağlanmaktadır. Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu ve Ortadoğu Anadolu Bölgeleri ise en az işyeri ve istihdam oranına sahip bölgelerdir.

Son yıllarda gelişmişlik düzeyi, çok sayıda ekonomik, sosyal ve kültürel değişkenin kullanıldığı ve coğrafi bazda mukayese olanağı sağlayan sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksleri oluşturmak suretiyle ölçülmekte ve karşılaştırılmaktadır. Bu kapsamda ülkemizde, illerin ve bölgelerin gelişmişlik düzeylerinin karşılaştırmalı olarak ölçülmesinde Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması (SEGE) Araştırmalarının ayrı bir yeri bulunmaktadır. SEGE araştırması ile illerin ve bölgelerin gelişmişlik sırası tespit edilebilmekte, yapılan kademelenme çalışmaları ile illerin ve bölgelerin hangi gelişme grubunda yer aldığı görülebilmekte, böylece kaynakların daha etkin kullanımı ve dengeli kalkınmanın sağlanması için gerekli olan analiz altyapısı sağlanmış olmaktadır.<sup>32</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından 1996, 2003, 2004 ve 2011 yıllarında SEGE çalışmaları yapılmıştır.

SEGE-2011 çalışmasında demografik, istihdam, eğitim, sağlık, rekabetçi ve yenilikçi kapasite, mali, erişilebilirlik ve yaşam kalitesi alanlarında toplam 61 değişken

<sup>32</sup> SEGE-2011, s.1.

ile yapılan Güçlü Temel Bileşenler Analizi neticesinde 4,51 (İstanbul) ile -1,73 (Muş) arasında değişen endeks değerleri elde edilmiştir. İller bu endeks değerlerine göre gelişmişlik seviyeleri bakımından altı kademe sınıflandırılmıştır. Birinci kademe bulunan illerin endeks değerleri 1,00'den büyük, 2,3,4 ve 5 inci kademe olan illerin endeks değerleri 1,00 ile -1,00 arasında ve 6'ncı kademe bulunan illerin endeks değerleri ise -1,00'dan küçüktür.

SEGE 2011 temel alınarak hazırlanan Yeni Teşvik Sistemi 15.06.2012 tarihli ve 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe girmiş ve bu kapsamda Türkiye'de illerin gelişmişlik seviyeleri 6 kademe belirlenmiştir.

Birinci kademe 8, ikinci kademe 13, üçüncü kademe 12, dördüncü kademe 17, beşinci kademe 16, altıncı kademe 15 il bulunmaktadır. Birinci kademe yer alan illerin tamamı büyükşehir statüsünde olup bu illerin toplam nüfusu 30 milyonun üzerindedir. Altıncı kademe illerin tamamı Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde yer almaktadır.

Tablo 14: İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması

İl kodu	İller	SEGE-2011 Sırası	SEGE-2011 Endeks Değeri	İl kodu	İller	SEGE-2011 Sırası	SEGE-2011 Endeks Değeri
TR100	İstanbul	1	4,5154	TRB11	Malatya	42	-0,0785
TR510	Ankara	2	2,8384	TR332	Afyon	43	-0,0797
TR310	İzmir	3	1,9715	TR905	Artvin	44	-0,1046
TR421	Kocaeli	4	1,6592	TRA12	Erzincan	45	-0,1056
TR611	Antalya	5	1,5026	TR631	Hatay	46	-0,1302
TR411	Bursa	6	1,374	TR821	Kastamonu	47	-0,1471
TR412	Eskişehir	7	1,1671	TR813	Bartın	48	-0,1976
TR323	Muğla	8	1,0493	TR722	Sivas	49	-0,2208
TR211	Tekirdağ	9	0,9154	TR833	Çorum	50	-0,2405
TR322	Denizli	10	0,9154	TR823	Sinop	51	-0,2479
TR424	Bolu	11	0,6394	TR903	Giresun	52	0,2564
TR212	Edirne	12	0,6383	TR633	Osmaniye	53	-0,2892
TR425	Yalova	13	0,6263	TR822	Çankırı	54	-0,3312
TR222	Çanakkale	14	0,5999	TR712	Aksaray	55	-0,3671
TR213	Kırklareli	15	0,5923	TR713	Niğde	56	-0,3761
TR621	Adana	16	0,5666	TR832	Tokat	57	-0,3821
TR721	Kayseri	17	0,565	TRB14	Tunceli	58	-0,3892
TR422	Sakarya	18	0,5641	TRA11	Erzurum	59	-0,4327
TR321	Aydın	19	0,5597	TR632	Kahramanmaraş	60	-0,4677
TR521	Konya	20	0,5308	TR902	Ordu	61	-0,481
TR612	Isparta	21	0,5272	TR906	Gümüşhane	62	-0,4814
TR221	Balıkesir	22	0,4764	TRC13	Kilis	63	-0,5733
TR331	Manisa	23	0,4711	TRA13	Bayburt	64	-0,5946
TR622	Mersin	24	0,4636	TR723	Yozgat	65	-0,6079
TR334	Uşak	25	0,3737	TRC12	Adıyaman	66	-0,9602
TR613	Burdur	26	0,3684	TRC22	Diyarbakır	67	-1,0014
TR413	Bilecik	27	0,3634	TRA22	Kars	68	-1,0923
TR812	Karabük	28	0,2916	TRA23	İğdir	69	-1,1184
TR811	Zonguldak	29	0,2758	TRC32	Batman	70	-1,1203
TRC11	Gaziantep	30	0,2678	TRA24	Ardahan	71	-1,1384
TR901	Trabzon	31	0,2218	TRB13	Bingöl	72	-1,192
TR522	Karaman	32	0,1864	TRC21	Şanlıurfa	73	-1,2801
TR831	Samsun	33	0,1579	TRC31	Mardin	74	-1,3591
TR904	Rize	34	0,155	TRB21	Van	75	-1,3783
TR423	Düzce	35	0,1056	TRB23	Bitlis	76	-1,4003
TR714	Nevşehir	36	0,1029	TRC34	Siirt	77	-1,4166
TR834	Amasya	37	0,051	TRC33	Şırnak	78	-1,4605
TR333	Kütahya	38	0,0198	TRA21	Ağrı	79	-1,6366
TRB12	Elazığ	39	-0,0103	TRB24	Hakkâri	80	-1,6961
TR715	Kırşehir	40	-0,0211	TRB22	Muş	81	-1,7329
TR711	Kırıkkale	41	-0,0687				

Kaynak: SEGE-2011

## 2.2 BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye’de bölgesel kalkınmanın sağlanması çalışmaları çoğunlukla kabul edilen görüşe göre planlı dönem öncesinde ve planlı dönemde uygulanan politikalar olarak

ikiye ayrılmaktadır. Bölgesel planlama, daha önceki dönemde de bazı çalışmalar olmasına karşın esas itibariyle 1960 sonrası dönemde başlamıştır.

### 2.2.1 Planlı Dönem Öncesi

Planlı dönem öncesi dönem, izlenen ekonomik politikalarda farklılıkların olması nedeniyle 1923-1930 dönemini kapsayan birinci liberal dönem, 1930-1950 yılları arasındaki devletçilik dönemi ve 1950-1960 yılları arasında liberal dönem olmak üzere üç ayrı dönemde incelenebilir.

1929 yılında başlayan Büyük Buhran'a kadar olan dönemde özel sektörün gelişimini amaçlayan liberal bir ekonomi politikası izlenmiştir. Ancak bu dönemde yeterli sermaye birikimi ve girişimciliğin sağlanamaması nedeniyle kalkınma için gerekli adımlar atılamamıştır.

Ulusal ekonomiyi geliştirmek için atılan ilk adım olan 1.İzmir İktisat Kongresinde, ülkenin doğusu ile batısı arasındaki gelişmişlik farkından hiç bahsedilmemiş, bu konuda bir karar alınmamıştır. Özel sektörün gelişmesine kolaylık sağlamak amacıyla çıkarılan 28 Mart 1927 Sayılı Teşvik-i Sanayii Kanunu'nda da yatırımların ülke genelinde dengeli dağılımına yer verilmemiştir.

Bu dönemde alınan Ankara'nın başkent olması kararının ülkemizdeki bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılmasında, çok büyük payı olmuştur. Başkent Ankara, Anadolu'nun tam ortasında, idari merkez olmanın avantajıyla giderek kalabalıklaşırken, İstanbul'a yönelen göçe, sınırlı da olsa set çekmiştir.<sup>33</sup>

1930-1950 arasındaki dönemde 1929'da başlayan Büyük Buhran'ın da etkisiyle devletçilik ilkesi benimsenmiş, amaç devlet eliyle işletmeler kurup sonrasında özel sektöre devretmek olmuştur. Bu dönemde iki tane sanayii planı hazırlanmış olup 1934'te yürürlüğe giren I. Beş Yıllık Sanayii Planı uygulanmış ise de II. Sanayii Planı II. Dünya Savaşı nedeniyle uygulanamamıştır. Bu planlarda bölgesel kalkınma politikaları yer almamakta olup yalnızca yatırımların ülke geneline yayılması öngörülmüştür. Dönem içinde, demiryollarının millileştirilmesi ve yayılması için çaba

---

<sup>33</sup> Dinler; a.g.e, s.178.

harcanmış, İktisadi Devlet Teşekküllerine ait fabrikaların Doğu Anadolu'ya yayılmasına özen gösterilmiştir.

Yayımla politikasıyla, yöreler arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla, kıyı şeridinde göre daha yüksek maliyetli üretimi göze alarak, nispeten Anadolu'nun içlerine ve hatta Doğu Anadolu'ya doğru, İktisadi Devlet Teşekküllerinin fabrikalarını yaymak amacı güdüüyordu. Birinci Beş Yıllık Sanayii Planı'nda kurulması öngörülen sanayii tesislerinin İstanbul ve İzmir dışındaki illerimize dağılmış olduğu görülmektedir.<sup>34</sup>

1923-1950 yıllarını kapsayan dönemde özel sektörün uzun vadeli yatırımlara ilgisi son derece sınırlı kalmıştır. Bunun sebebi özel sektörün bu dönemde iktisadi, mali ve teknik yönden büyük sınai projelere sahip çıkacak bir örgütlenme içinde olmamasıdır.<sup>35</sup>

1923-1950 döneminde özetle, Batı Anadolu ile Doğu Anadolu arasındaki gelişmişlik farkını gidermek için devletin harcadığı çaba yeterli olmamış; batıda az da olsa ekonomik gelişme başlamışken doğu bu gelişmenin gerisinde kalmıştır.

1950-1960 dönemi Türkiye'de ilk liberal deneyimlerin gerçekleştiği dönemdir. Bu dönemde de özel kesim yatırımlarının yine gelişmişlik sıralamasında önlere olan yörelere ve özellikle Marmara Bölgesi'ne yöneldikleri görülmektedir. Bu da yadırganmamalıdır. Zira girişimci yatırım yeri ve alanı seçerken, getirilerini azamileştirecek ve yatırımların geri dönme süresini kısaltacak mekân ve yatırım alanı seçecektir. Bu nedenle liberal ekonomi politikalarının hâkim olduğu 1950-60 arası dönem ve 1980 sonrası dönemde Türkiye'de bölgelerarası dengesizliğin de artması kaçınılmaz bir sonuçtur. Ancak bu gelişmenin önüne devlet kompanse edici politikalarla geçilebilirdi fakat bu, böyle olmamıştır.<sup>36</sup>

1950-1960 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde, geri kalmış yörelerin kalkındırılması için özel bir çaba ya da görüşün ortaya atılmadığını saptıyoruz. Liberal

---

<sup>34</sup> Dinler; a.g.e, s.180.

<sup>35</sup> Tokgöz, Erdinç; **Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi(1914-2001)**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2001, s. 136.

<sup>36</sup> Elmas Arslan, Gülen, Baki Demirel; Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi ve Bölgesel Dengeler, **Ankara Sanayi Odası Yayın Organı**, Mart / Nisan 2010, s.53.



bir politika izlenen bu dönemde, halka satılacağı belirtilen İktisadi Devlet Teşekkülleri'ne ait fabrikaların satışından vazgeçildiği gibi, daha önce benimsenen yayılma politikasına sistematik bir tarzda devam edilmiştir. Böylece Anadolu'da yeni fabrikalar kurulurken, bu fabrikalar Doğu Anadolu'ya kadar kaydırılmıştır. Kamu İktisadi Kuruluşları'na ait fabrikaların kuruluş yerinin seçiminde, ekonomik ve sosyal nedenlerin ötesinde, politik çıkarlar etken olmuştur. Bu dönemde ortaya atılan “her ilde bir fabrika” sloganı ile, verimlilik hesaplarına bakılmaksızın fabrikaların yurt çapına yayılmasında, politik tercihler etkin olmuştur.<sup>37</sup>

Bu dönemde başlangıçta devletin rolünün daraltılması hedef alınmasına rağmen kamu harcamalarının GSMH içindeki payında ciddi bir azalma olmamış ve kamu harcamaları içinde altyapı yatırımlarının payı dönemin “altyapı yatırımcılığı dönemi” olarak adlandırılmasına neden olacak kadar artmıştır. Kamu harcamalarının artması ekonomide makro kararların koordinasyonu sorununun ortaya çıkmasına yol açmıştır.

## **2.2.2 Planlı Dönem**

Türkiye'de 1960'dan itibaren ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın hızlandırılması, uygulanan politikalar arasında uyum sağlanması, toplumsal ve kültürel dönüşümün uyumlu yönlendirilmesi ve ekonomiye rasyonel kamu müdahalesinin temini amacıyla Kalkınma Planlarının hazırlanması ve uygulanması fikri benimsenmiştir.<sup>38</sup>

Bu kapsamda 30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş ve 1963 yılından itibaren de beş yıllık kalkınma planları uygulanmaya başlanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planından şu anda yürürlükte olan Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'na kadar tüm kalkınma planlarında bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmaya yönelik politikalara farklı ağırlıkta yer verilmiştir.

### **I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, “Bölge Planlaması ve Kalkınması” ana başlığı altında bölgelerarası gelişmişlik farkını azaltacak politikalara yer verilmiştir. Kalkınmanın bölgeler arası dengesizlikleri önleyici bir yönde olmasını, aşırı şehirleşme

---

<sup>37</sup> Dinler; a.g.e, s.183.

<sup>38</sup>Kalkınma Bakanlığı; “1960 Sonrası Dönemde Planlama”  
<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/60SonrasiDonem.aspx>, (04.12.2013)

ve nüfus problemlerinin çözülmesini ve kamu hizmetlerinin gelir dağılımını düzeltici bir şekilde dağıtılmasını sağlayacak bölge planlaması yapılması benimsenmiştir. Yapılacak bölge plânlamasının millî plânlanmanın içinde yer alarak onun ayrılmaz bir parçası olduğuna vurgu yapılmış ancak bölge planları ile kalkınma planlarının nasıl bütünleştirileceği konusuna açıklık getirilmemiştir.

Bölge politikasının hedefleri üç ana başlık altında toplanmıştır.<sup>39</sup>

- Nüfusu, kaynaklar ve iktisadi çalışmalarla orantılı olarak dağıtarak daha dengeli bir gelir dağılışı sağlamak üzere yatırımların yapılmasında ve coğrafi dağılımında bölgelerarası dengeli bir kalkınmanın esaslarını göz önünde bulundurmak;
- En yüksek iktisadi ve sosyal üretkenliğin elde edileceği büyüme noktalarına kaynakların öncelikle ve geniş ölçüde ayrılması yoluyla genel verimlilik derecesini yükseltmek;
- Bölgelerarası dengesizlikleri gidermek ve geri kalmış bölgelerin daha hızla kalkınmalarını sağlamak şeklinde özetlenebilir.

Bölge planlama politikasına iki açıdan bakılabileceği belirtilmiştir. Birincisi sektörel olarak hazırlanan kalkınma planlarının bölge hedefleri ve faktörlerini göz önünde tutan bir görüşle tamamlanmasını sağlayan bir bölge politikası ikincisi ise tüm bölgeleri kapsayan ayrıntılı çalışmalara dayanan planlama şeklidir.

Planda, Türkiye'deki bölgeler potansiyel gelişme bölgeleri, geri kalmış bölgeler ve büyük şehir bölgeleri olarak üç grupta toplanmıştır. Geri kalmış bölgelerin kalkınmasında, özel kesimin rolünü artırmak ve bu bölgelerde özel kesimin faaliyetini desteklemek amacıyla geri kalmış bölgelere vergi kolaylıkları sağlanacağı belirtilmiştir.

Planın uygulanması açısından, bu dönemde göreceli olarak geri kalmış yörelere özel sektörün yatırım yapmasını teşvik amacıyla 19 Şubat 1963 tarih ve 202 sayılı kanun ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda bir değişiklik yapılarak "yatırım indirimi" uygulaması getirilmiştir. Ayrıca bu plan döneminde, ulusal kalkınma planı yanında, bölgesel planlama çalışmaları sürdürülmüş, Doğu Marmara Bölgesi'nde sanayinin,

---

<sup>39</sup> I. Beş Yıllık Kalkınma Planı; s. 471.

Antalya Bölgesi'nde tarım ve turizmin, Çukurova Bölgesi'nde tarımın ve sanayinin, Zonguldak Bölgesi'nde sanayinin gelişmesini hedefleyen çalışmalar yapılmıştır.<sup>40</sup>

## II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "Toplumun Yurt Düzeyinde Yerleşmesi ve Barınması" başlığı altında bölge planlamasına değinilerek Birinci Beş Yıllık Plandaki ilkeler aynen korunmuştur. Az gelişmiş bölgelerde, bölgesel gelişmenin çekici gücü olarak desteklenecek büyüme noktalarının tespit edilmesi öncelikli olarak ele alınmıştır.

Kamu yatırımlarının yurt geneline dağılımı yönünden, birden fazla kuruluş yeri üzerinde durularak geri kalmış bölgelere öncelik verilmesi ve özel teşebbüs yatırımlarının bu bölgelere yöneltilmesi için teşvik edici tedbirlerin alınması ilkesi benimsenmiştir.

Uygulanacak politikalar planda ana hatlarıyla şu şekilde yer almıştır:

- Bölge planlama çalışmalarının milli plan çalışmalarını tamamlayan ve milli planın uygulamasına yardımcı olan nitelikte çalışmalar olması gözetilecektir. Çeşitli bölgeler için milli plandan bağımsız özel planlar hazırlanmayacaktır.
- Bölgenin kaynaklarının durumu ile bölgenin ekonomik ve sosyal gelişmesinde ağırlığı görülen, gelişmeye önderlik edecek büyüme noktaları kamu ve özel kuruluşların işbirliği ile tespit edilerek gelişmeleri sağlanacaktır.
- Bölge planlama çalışmalarında kamu kuruluşları ve çevredeki özel teşebbüs sıkı işbirliği içinde çalışacak ve Devlet Planlama Teşkilatı merkezde ve bölgede çalışmaların yönlendirici ve birleştirici görevini taşıyacaktır. Devlet Planlama Teşkilâtı, bölge planlama tekniklerini ve metotlarını geliştirecek, bölgeleri seçerek bölgelerde çalışmaları başlatacaktır.

Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde başlatılan "yatırım indirimi" uygulaması İkinci Plan Döneminde de sürdürülmüştür.

---

<sup>40</sup> Dinler; a.g.e, s.188.

### **III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**

II. BYKP'nin son yılı olan 1972 yılına ait programda, Kalkınma Planı metninde yer alan "Bölgesel Gelişme" bölümünün yerine "Yurt Düzeyinde Dengeli Gelişme", "Bölge Planlaması" yerine de "Kalkınmada Öncelikli Yöre" başlıklı konulara yer verilmiştir. Bu şekilde bölge kelimesinin yerine yöre kelimesinin ikamesi homojen bölge anlayışının terkedilerek homojen alan anlayışının benimsendiğini göstermektedir. Kuşkusuz bu strateji değişikliği ile birlikte bölgesel planlamanın uygulanması anlayışından da uzaklaşmıştır.<sup>41</sup> Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak için izlenecek politikada ikinci planın sonunda ortaya çıkan bu yeni anlayış üçüncü plan döneminde de devam etmiştir.

Planda, geri kalmış yörelerin kesin coğrafi sınırlarla belirlemenin olanak dışı olduğundan bahsedilerek, geri kalmış tüm yörelerin gelişmiş ya da az gelişmiş bölgede bulunup bulunmadığına bakılmaksızın geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Yörelerin gelişme potansiyeli bulunan doğal ve beşerî kaynaklarının saptanmasına ve bu yörelerin gelişmişlik seviyelerini yansıtan endeks sonuçlarına göre yörelerin gelişmişlik sıralaması yapılması kararlaştırılmıştır. Kalkınma öncelikli yörelerde kalkınma süreci, sanayii yurt sathına yayma çalışmaları ile başlatılacak ve bu çalışmalar ile sanayiın kalkınmada öncelikli yörelere götürülmesine önem verilecektir.

Bu kapsamda, 1972 yılında DPT bünyesinde Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi kurulmuş, bölgesel çalışmalar yerini yöresel çalışmalara bırakmıştır. Plan dönemi boyunca Kalkınmada Öncelikli Yörelere dâhil olan il ve ilçeler her yıl belirlenerek sayıları 40'a çıkartılmıştır.

### **IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1983)**

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgeler arası dengesizliğin planlı dönemde bir sorun olarak ele alındığı; ancak önerilen tüm politikalara ve harcanan çabalara karşılık bölgelerarası dengesizliğin arttığı belirtilmiştir. Dengesizliğin artmasının önemli nedenlerinden biri olarak geri kalmış bölgelerin kamu

---

<sup>41</sup> Dinler; a.g.e, s.190.

yatırımlarından giderek daha az pay almasının yanı sıra özel kesimin de bu bölgelere yönltilmemesi gösterilmiştir.

Planın Kalkınmada Öncelikli Yörelere başlığı altında daha çok Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin kalkındırılmasına yönelik politikalara yer verilmiştir.

Plan uygulama döneminde iki siyasi iktidar değişikliği olmuştur. KÖY'lere uygulanan teşvikler çıkarılan üç kanunla öncekilerden daha cazip hale getirilmiştir. Ayrıca, 1981 yılı sonundan itibaren yetkiyi elinde bulunduran Milli Güvenlik Konseyi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da uygulanacak, ancak planda yer almayan ekonomik, sosyal, kültürel, eğitim ve sağlık konularında bir dizi tedbirler almıştır.<sup>42</sup>

### **V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda III. BYKP'da terkedilen bölge planlaması anlayışı yeniden benimsenmiştir. Planda iktisadî açıdan gelişmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde, gelişmenin hızlandırılması ve kaynakların etkili kullanımının sağlanması amacıyla bölge planları yapılacağından bahsedilerek yalnızca belirli bölgeleri kapsayan bir bölgesel planlama anlayışı öngörülmüştür.

Bölgelerin potansiyel kaynaklarının değerlendirilmesi amacıyla, envanter çalışmalarına ağırlık verileceğinden ve bu çalışmalara dayanılarak uygun görülen sektörler için "Bölge Gelişme Şemaları"nın hazırlanacağından ve bu gelişme şemalarına uygun yatırım politikası izleneceğinden bahsedilmişse de hayata geçirilememiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademeleşmesi çalışmasına dayalı olarak saptanan 16 bölge ayırımının benimsenmiş olması, bu planı ilk dört plandan ayıran en önemli özelliktir. Planlı dönemde ilk defa Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, bölgesel ayırma yer verilmiş olduğu

---

<sup>42</sup> VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**; s.29.

görülmektedir. Büyük kent sorunlarına da I. BYKP'ından sonra yeniden V. BYKP'da yer verilmiştir.<sup>43</sup>

Planda, gelişmiş bölgelerde yer alan metropoliten merkezlerinde fazla yığılmayı önlemek amacıyla, belirlenecek desentralizasyon politikalarına uyumlu olarak hizmet ve donatım fonksiyonlarının geliştirilmesine ve İstanbul ile İzmir'in merkez olduğu bölgelerde, alt bölgelerin belirlenmesine yer verilmiştir.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere ilişkin IV. BYKP döneminde başlatılan teşvik tedbirleri bu Plan döneminde de devam etmiştir.

### **VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "bölge planlaması" kavramı yerini "bölgesel gelişme" kavramına bırakmıştır. V. BYKP'ndaki 16 bölgeyi bölgesel ayırım bu Planda terkedilmiş olup, Kalkınmada Öncelikli Yörelere daha ayrıntılı çalışmalar yapabilmek amacıyla bu yörelerde bölge ve alt bölge bazında planlar yapılmasına yer verilmiştir.

Planda ayrıca büyük kent sorunlarına kapsamlı şekilde yer verilmiştir. Metropoliten alanlara yönelen nüfusu azaltmak için metropol altı kentler, orta büyüklükteki merkezler, az gelişmiş bölgelerin merkezi konumundaki şehirlerin gelişmesinin desteklenmesi ve metropoliten alan planlaması ile metropoliten alan idarelerinin oluşturulması öngörülmüştür.

Bu planda ilk defa bölgesel kalkınma politikalarının tespiti ve uygulaması sırasında Avrupa Birliği bölgesel politikalarında gözetilen amaçlar ve uygulamaların dikkate alınması ilkesi benimsenmiştir.

### **VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgesel gelişme sorunlarının yanı sıra, fiziki planlama ve kentleşme sorunları ile konut sorunları da "Bölgesel Dengelerin Sağlanması" başlığı altında ele alınmıştır.

---

<sup>43</sup> Dinler; a.g.e, s.193.

Yedinci Planın temel ilkelerinden biri, her yönüyle (ekonomik-toplumsal-kültüresiyasal) bir bütün olan “sürdürülebilir kalkınma”nın, ulusal birliği/bütünlüğü arttırmak amacıyla bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı yönde ele alınması gerekliliği düşüncesidir. Bu amaçla, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri öncelikli olmak üzere, ülkenin görece olarak geri kalmış yöreleri için, kaynakları ve gelişme potansiyelleri göz önünde bulundurularak bölgesel gelişme projelerinin hazırlanması kabullenilmiştir. Bu bağlamda, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’nde coğrafi bütünlük gösteren iller için, bölge ve alt-bölge bazında “Aksiyon Planı” uygulamaya konulmuş, söz konusu illerin bazı acil gereksinimlerini karşılamak için 1994 yılında “Acil Destek Programı” uygulanmıştır.<sup>44</sup>

Planda ülke genelinde dengeli bir yerleşme düzenine kavuşmak için, nüfus hareketlerinin dengeli gelişmesine yönelik politikalar oluşturulmasında bazı teşkil edecek bir yerleşme merkezleri planlaması yapılması öngörülmüştür.

Amaçlar, ilkeler ve izlenecek politikalar açıklandıktan sonra yapılması gereken hukuki ve kurumsal düzenlemelere ayrıntılı olarak yer verilmesi yönünden VII. BYKP, daha önceki planlardan ayrılmaktadır.

### **VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**

VIII. BYKP’ da Türkiye’de bölgesel gelişme konusunda önemli mesafeler alınmasına rağmen, bölgelerarası gelişmişlik farklarının sorun olmaya devam ettiği belirtilerek 1996 yılında yapılan bölgelerin sosyoekonomik gelişmişlik endeksi sonuçları verilmiştir. Bu sonuçlara göre Marmara (1,69), Ege (0,5), İç Anadolu (0,46) ve Akdeniz (0,06) Bölgeleri Türkiye ortalamasının üzerinde; Karadeniz (-0,54), Güneydoğu Anadolu (-1,03) ve Doğu Anadolu (-1,13) Bölgeleri ise Türkiye ortalamasının altında kalmıştır.

Plan’da AB Bölgesel gelişme politikalarına hız verileceği, Yerleşme Merkezleri Kademeleştirilmesi Araştırmasının güncelleştirilerek, plan bölge oluşturulacağı, orta boy işletmelerin yaygınlaştırılması için örnek sanayi siteleri uygulamasının

---

<sup>44</sup> VIII. BYKP; s. 30.

başlatılacağı, İstanbul'un uluslararası bir metropol haline getirilmesi çalışmalarına devam edileceği belirtilmiştir.

Bölge planlaması başlığı altında, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında kat edilen mesafe sayılarla anlatılarak 2010 yılına kadar projenin tamamlanabilmesi için çalışmaların hızlandırılacağı belirtilmiştir. Bu bölümde ayrıca Doğu Anadolu'daki 14 ili kapsayan Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP), Devlet Planlama Teşkilatı ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Devlet Planlama Örgütü tarafından hazırlanan Doğu Akdeniz Bölgesi Gelişme Projesi, Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi ve Kocaeli, Sakarya, Yalova illerine öncelik vermek üzere Marmara Bölge Planı projelerinin başlatıldığı ve 7 ili kapsayan Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) çalışmalarında son aşamaya geldiği konularına değinilmiştir.

Planda, Kalkınmada Öncelikli Yörelere önemli bir bölümünü oluşturan Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yayla ve mera hayvancılığına ilişkin sorunlar, bölge içi göçün devam etmesi ve işsizliğin artma eğilimine girmiş olması, sosyal ve ekonomik gelişmenin önünde duran önemli engeller olarak görülerek; Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri başta olmak üzere, Kalkınmada Öncelikli Yörelere gelişmesine hız kazandırılmaya devam edileceğine vurgu yapılmıştır.

VIII. Planda Kalkınmada Öncelikli Yörelere arasında daha gerice 22 ile uygulanan Gelir ve Kurumlar Vergisi istisnası, şimdiye kadar verilen teşvikler içinde en etkin olanıdır ve ayrıca Sigorta Primi İşveren Payları'nın devletçe karşılanması ilk defa firmalara yapılan istihdamı artırıcı bir doğrudan para transferidir.<sup>45</sup>

VIII. BYKP' da metropollerle ilgili sorunlara ayrıca değinilmemiştir.

### **IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2005-2012)**

Diğer kalkınma planlarından farklı olarak 7 yıllık olarak hazırlanan Kalkınma Planı'nın stratejik amaçları arasında; rekabet gücünün artırılması, istihdamın artırılması, beşeri sermaye ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması ve kamu hizmetlerinde kalitenin ve etkinliğin artırılması yer almaktadır.

---

<sup>45</sup> Dinler; a.g.e, s.199.



Bölgesel gelişmenin sağlanması stratejik amacı doğrultusunda, bölgesel gelişme politikasının merkezi düzeyde etkinleştirilmesi, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişmenin sağlanması, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması ve kırsal kesimde kalkınmanın sağlanması çalışmalarına ağırlık verileceği ifade edilmiştir.

Planda, bölgelerin sorunlarına ve potansiyellerine göre farklılaştırılmış tedbirleri içeren bütüncül bir bölgesel gelişme politikasının gerekli olduğuna vurgu yapılmıştır. Bölgesel gelişme açısından ulusal düzeyde eşgüdümü sağlamak ve hazırlanacak alt ölçekli plan ve stratejilere genel bir çerçeve oluşturmak üzere ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisi hazırlanması ve kalkınma ajanslarıyla işbirliği içinde tüm bölgelerin gelişme stratejilerinin ve planlarının tamamlanarak yeterli finansmanla desteklenmesi öngörülmüştür.

Son dönemlerde, dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de yerel kalkınma girişimlerinin ivme kazandığından bahsedilerek Kalkınma Ajansları’nın kuruluşuna ve yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumluluklarının artırılmasına değinilmiştir.

Geçmiş dönemlerde hazırlanan Güneydoğu Anadolu Bölgesel Kalkınma Projesi (GAP), Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) ve Doğu Anadolu Projesi Ana Planının (DAP) uygulamaları ile Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi (YHGP) çalışmaları bu plan döneminde de devam etmektedir. Planda, GAP projesinin sadece enerji ve sulama yatırımlarından oluşan bir altyapı projesi olarak değil, yeni kurulacak kalkınma ajanslarının ortak işbirliği platformundan da yararlanarak yerel girişimleri harekete geçiren entegre bir bölgesel gelişme programı olarak ele alınması ihtiyacı bulunduğu değinilmiştir.

Başta az gelişmiş bölgelerde olmak üzere, büyüme ve çevrelerine hizmet verme potansiyeli yüksek cazibe merkezlerinin belirlenerek; öncelikle bu merkezlerin ulaşılabilirliğinin iyileştirilerek fiziki ve sosyal altyapısı güçlendirilmesine yer verilmiştir.

Plan döneminde, GAP Bölge Kalkınma İdaresine ek olarak DAP (Doğu Anadolu Projesi), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) için bölge

kalkınma idareleri teşkil edilmiştir. Ayrıca yatırım teşvik sisteminin bölgesel boyutu güçlendirilmiş, cazibe merkezleri programı, köy altyapısına yönelik Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES), belediyeler için Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) ve Su ve Kanalizasyon Altyapı Programı (SUKAP), sosyal kalkınma bakımından öncelikli illere yönelik SODES programları uygulamaya konulmuş; kümelenme desteklerinin hukuki ve kurumsal altyapısını geliştirme çalışmaları tamamlanmıştır.<sup>46</sup>

## **X. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2013-2018)**

Ülke genelinde sosyo-ekonomik uyumun güçlendirilmesi ve topyekûn kalkınmanın sağlanması için bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması, bölge ve şehirlerin rekabet güçlerinin geliştirilmesi, yerleşimlerde temel yaşam kalitesi standartlarının oluşturulması, düşük gelirli bölge ve şehirler başta olmak üzere ulaştırma, lojistik ve iletişim altyapısının iyileştirilerek piyasalara ve kamu hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması ve gelişmiş bölge ve şehirlerin küresel ekonomiyle bütünleşmesinin güçlendirilmesi 10. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın temel hedefleri arasındadır.

Planın Bölgesel Gelişme ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik bölümünde, bölgesel gelişme politikalarıyla bir taraftan bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılarak refahın ülke sathına daha dengeli yayılmasının sağlanması, diğer taraftan tüm bölgelerin potansiyelinin değerlendirilip rekabet güçlerinin artırılarak ulusal büyümeye ve kalkınmaya katkılarının azami seviyeye çıkarılması amaçlanmıştır.

Bölgesel gelişme ve bölgesel rekabet edebilirlik açısından ulusal düzeyde öncelik ve hedefleri belirleyecek ve genel bir çerçeve çizecek olan Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS)'nin yürürlüğe konulması öngörülmüştür.

Altyapısı uygun iller arasında bölgesel havayolu işletmeciliğinin özendirilmesi, limanların Orta ve Doğu Anadolu ve GAP bölgesiyle bağlantılarının güçlendirilmesi, özellikle düşük gelirli ve coğrafi açıdan dezavantajlı bölgelerde bilgi ve iletişim teknolojileri altyapısının geliştirilmesi, beşeri sermayenin geliştirilmesi amacıyla

---

<sup>46</sup> **Onuncu Kalkınma Planı**; s. 26.

uzaktan eğitim programlarının ve e-öğrenmenin desteklenmesi, bölgesel düzeyde yenilikçi finansal destek mekanizmalarının oluşturularak bu kapsamda bölgesel girişim sermayesi ve kredi garanti fonu uygulamalarının başlatılması ve uluslararası doğrudan yatırıma yönelik bölgesel yatırım destek ve tanıtım stratejilerinin hazırlanması planda öne çıkan politikalaradır.

Planda, Kalkınma ajanslarının AB fonları başta olmak üzere, kaynak yönetimindeki rolü ve etkinliğinin artırılması, IPA kapsamındaki ekonomik ve sosyal uyuma yönelik fonların oluşturulan koordinasyon ve izleme mekanizmalarıyla etkili bir şekilde yönetilmesi ve STK'larla işbirliğinin geliştirilmesi konularına da değinilmiştir.

Kırsal Kalkınma başlığı altında ise kırsal kalkınma politikasının temel amacının kırsal kesimdeki asgari refah düzeyinin ülke ortalamasına yaklaştırılması, temel hedefinin ise kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının bulunduğu yörede iyileştirilmesi olduğu belirtilmiştir. Kırsal politikanın genel çerçevesini ise; kırsal ekonominin ve istihdamın güçlendirilmesi, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve yoksulluğun azaltılması, sosyal ve fiziki altyapının iyileştirilmesi ile çevre ve doğal kaynakların korunması oluşturacaktır.

### **2.2.3 AB'ye Uyum Süreci Kapsamında Yürütülen Politikalar**

AB'ye aday bir ülke olarak bölgesel politikalarını AB ile uyumlu hale getirmeyi ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek üzere AB'nin kaynaklarından faydalanmayı amaçlayan Türkiye'nin özellikle 1999 Helsinki Zirvesi<sup>47</sup> sonrasında bölgesel gelişme politikalarını belirlerken söz konusu süreçten etkilendiği görülmektedir.<sup>48</sup>

2001 yılında AB Konseyi Türkiye – AB Katılım Ortaklığı Belgesini onaylamış, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti de AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı (UP) kabul etmiştir. UP'nin eki niteliğinde olan ve Türkiye'nin AB'ye uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların stratejik çerçevesini çizen Ön Ulusal

---

<sup>47</sup> 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirve toplantısı ile Türkiye'ye resmi olarak adaylık statüsü verilmiş ve Türkiye'nin diğer aday ülkelerle eşit şart ve kriterlerle değerlendirilmesi karara bağlanmıştır.

<sup>48</sup> Öncel, Abidin; "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Türkiye Bölgesel Gelişme Politikalarına Etkileri", Sakarya Üniversitesi, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 4, No 1, 2012, S.12.

Kalkınma Planı (ÖUKP) 2004-2006 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. ÖUKP’da bölgesel gelişme politikalarını yerel bazda uygulayacak kurumsal bir mekanizmanın geliştirilmesi ve bölgesel plan ve projelerin yönetiminde bazı görevlerin yeni oluşturulacak bu kalkınma ajanslarına bırakılması öngörülmüştür.

Diğer taraftan, AB dâhilinde bölgesel istatistiklere kaynak oluşturan ve yapısal politikaların uygulanmasında önemli bir rol oynayan NUTS II kademesinin Türkiye’de mevcut olmayışı, başlangıçtan beri önemli bir eksiklik olarak görülmüştür ve 2000 İlerleme Raporu’nda Türkiye’nin AB kuralları ile uyumlu bir NUTS (Nomenclatura Units for Territorial Statistics) sınıflamasını Komisyon’a teklif etmesinin gerekliliğine işaret edilmiştir.<sup>49</sup>

AB’nin bu talebi sonrasında, üç sınıftan oluşan İstatistikî Bölge ve İdari Bölünüş sınıflaması (İBBS) 28.08.2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulanmaya başlanmıştır. Sınıflandırmanın ilk aşamasında idari yapıya uygun olarak 81 il, 3. düzeyde bölge birimleri olarak tanımlanmıştır. Ekonomik, sosyal, kültürel ve coğrafi yönlerden benzer illerin belirli bir nüfus büyüklüğü de dikkate alınarak gruplanması ile 26, 2. düzeyde bölge birimleri tanımlanmıştır. Yine aynı kritere göre 2. düzey bölge birimlerinin gruplanması sonucu 12 birim 1. düzeyde bölge birimleri tanımlanmıştır. İBBS ile bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması ve Avrupa Birliği (AB) ile karşılaştırılabilir verilerin üretilmesi amaçlanmaktadır.

ÖUKP hazırlıklarında 26 Düzey 2 Bölgesini kapsayan bir analiz yapılmış ve ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisi hazırlanmıştır. Bu doğrultuda, belirlenen öncelikli 12 Düzey 2 Bölgesinin istihdam düzeyinin ve rekabet gücünün artırılması yoluyla bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması amaçlanmıştır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere 2004-2006 döneminde söz konusu öncelikli 12 Düzey 2 Bölgesinde (toplam 43 il) bölgesel kalkınma ve sınır ötesi işbirliği programları uygulanmıştır. Programlar kapsamında, bu bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınma alanındaki projelerine 235 milyon Avrosu AB katkısı, 43 milyon Avrosu ülkemiz katkısı olmak üzere toplamda 278 milyon Avroluk bir kaynak aktarılmıştır. Bölgesel

---

<sup>49</sup> Eryılmaz, Bilal, Aziz Tuncer; “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt 8, S.1,2013.

[http://www.aid.sakarya.edu.tr/uploads/PDF\\_8\\_1\\_M07.pdf](http://www.aid.sakarya.edu.tr/uploads/PDF_8_1_M07.pdf)

kalkınma ve sınır ötesi işbirliği programları kaynak kullanımının yanı sıra, ülkemizde AB'nin Uyum Politikası ve buna ilişkin uygulama süreçleri konusunda tecrübe kazanılması açısından önemli bir rol oynamıştır.<sup>50</sup>

AB'nin, uyum sürecinde bütün aday ülkelerden en somut talebi Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın tesis edilmesi olmuştur. Bu talep 2002 İlerleme Raporun'da "Türkiye'de artık bölgesel kalkınma merkezi kurumlarla yürütülmesine ilaveten planlamanın her aşamasında aktif olarak rol alacak NUTS II düzeyinde bölgesel kalkınma birimlerinin kurulması gereklilik arz etmektedir" şeklinde ifade edilmiş ve Bölgesel Kalkınma Ajansları kuruluşunun tamamlanmasına kadar bütün İlerleme Raporlarında yer almıştır.<sup>51</sup>

Bu kapsamda, 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 ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla 08.02.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Kanun çerçevesinde ilk olarak İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları aynı yıl içerisinde kurulmuştur. 2008 yılında sekiz ajans, 2009 yılında ise on altı ajans kurularak, tüm bölgelerde ajansların kuruluş çalışmaları tamamlanmıştır. Ayrıca, bulunduğu ilin iş ve yatırım ortamının yerli ve yabancı yatırımcılara tanıtımı ve teşvikiyle ilgilenen, yatırımlar konusundaki iş ve işlemlerin takip ve koordinasyonu konusunda yatırımcılara yol gösteren Ajans birimleri olan yatırım destek ofisleri 81 ilde faaliyete geçmiştir.

Ülkemizdeki kalkınma ajansları, tüzelkişiliğe ve kısmi özerkliğe sahip, belirli bir coğrafi bölgede faaliyet gösteren ve Bakanlar Kurulu Kararıyla kurulan yapılardır.

Ajanslar, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilkeler doğrultusunda bölgesel düzeyde sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, bölgenin kaynak ve potansiyellerin dağılımını, sektörel hedefleri ve bölgenin ortak vizyonunu belirleyen

---

<sup>50</sup> Kalkınma Bakanlığı; **Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (Taslak)**, 2013, s.35.

[http://www.bgus.gov.tr/dokuman/BolgeselGelisimeUlusalStratejisi\(2014-2023\)Taslak.pdf](http://www.bgus.gov.tr/dokuman/BolgeselGelisimeUlusalStratejisi(2014-2023)Taslak.pdf)

<sup>51</sup> Eryılmaz, Bilal; **a.g.e.**, s.176.

bölge planları hazırlamaktadır. Bölge planları katılımcı bir yaklaşımla bölgedeki kamu kesimi, özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerin birlikteliğiyle hayata geçirilmektedir.

Diğer yandan, bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılması amacıyla oluşturulan AB uyum politikasının aday ülkelerde uygulanabilmesi için yürütülmesi gereken çalışmaları ve Yapısal Fonlar ve Uyum Fonunun kullanımına yönelik idari ve hukuki düzenlemeleri kapsayan 22 numaralı “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” faslı, fasıl üzerindeki siyasi blokajın kaldırmasının ardından, 2013 yılında resmen müzakerelere açılmıştır. Türkiye’nin üyelik müzakerelerine yeni bir ivme kazandırması bakımından faslın açılması önemli bir gelişme olarak görülmektedir.

### 2.3 TÜRKİYE’DE BÖLGE PLANLAMA DENEYİMLERİ

Türkiye’de bölge planlaması, 1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığı içinde kurulan bir müdürlüğün 1960’da Bölge Planlama Dairesi Başkanlığı olarak örgütlenmesiyle başlamıştır. Bu başkanlık 1960’lı yıllarda Antalya, Marmara, Zonguldak, Çukurova bölge planlama projelerini tamamlamıştır. Ayrıca bu dönemde, Doğu ve Güneydoğu (Keban alt-bölge), Orta Anadolu, Ege ve Doğu Karadeniz projeleri ele alınmış ancak tamamlanamamıştır. 1985’te çıkarılan İmar Kanunu ile bölge planlama yetkisi Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’na verilmiştir.<sup>52</sup>

DPT’nin kurulmasıyla bölge çapında gerekli etütleri yapmak, uzun ve kısa vadeli plan ve programları hazırlamak görevi DPT’ye verilmiştir. Türkiye genelinde toplam 13 bölge kalkınma planı yapılmış ancak bu planların bir kısmı uygulanamamıştır. Bugüne kadar yapılmış bölge planlarının başlıcaları şunlardır;

**Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP):** Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP); Fırat ve Dicle su kaynaklarının esas olarak sulama ve enerji üretimi amacıyla geliştirilmesine dayalı olarak bölgede, altyapı sanayi ve hizmet sektörleri ile insan kaynaklarının geliştirilmesini içeren entegre bir proje paketidir. Sürdürülebilir kalkınma programı

---

<sup>52</sup> Arslan, Kahraman; “Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:4 Sayı:7 Bahar 2005/1, s.290.

çerçevesinde örgütlenen GAP, bölgede yaşayan insanların ekonomik, sosyal kalkınma ve refah düzeylerinin artırılmasını hedeflemektedir.<sup>53</sup>

1986 yılında Bölge'nin entegre bölgesel planlama çerçevesinde ele alınması, yürütülmekte olan faaliyetlerin koordinasyonunun sağlanması ve yönlendirilmesi görevi Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) verilmiştir. Bu çerçevede GAP Master Planı 1989 yılında hazırlanmış ve bölgenin kalkınma stratejisi entegre-çok sektörlü planlama anlayışı çerçevesinde ortaya konmuştur. GAP Master Plan önerileri doğrultusunda plan, program, proje, koordinasyon ve izleme yapacak bir idare, 6 Kasım 1989 tarih ve 20334 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı (GAP İdaresi) kurulmuştur.<sup>54</sup>

2004, 2007 ve 2012 yıllarında uzatılan GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının görev süresi 2012 yılında gerçekleşen 5 yıllık uzatmayla birlikte 2017 yılında sona erecektir.

GAP Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini içine alan, Türkiye topraklarının % 9,7'sini kapsayan, çok amaçlı, insan merkezli, sürdürülebilir, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin en büyük bölgesel kalkınma projelerinden birisi olarak belirtilmektedir.<sup>55</sup>

**Zonguldak –Karabük-Bartın Bölgesel Gelişme Projesi:** Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun küçültülmesi ve Karabük ve Ereğli Demir Çelik İşletmeleri'in özelleştirilmesi ile meydana gelecek ekonomik ve sosyal sonuçlarının analiz edilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, Türkiye, Güneydoğu Anadolu Bölgesinden sonra, çok sektörlü, kamu-özel kesim işbirliğine dayalı Bölgesel Gelişme Projesi olarak Zonguldak-Bartın-Karabük Projesi hazırlanması uluslararası ihale ile gerçekleştirilmiştir.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> DPT; **Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları**, Haziran 2007, s.8.

<sup>54</sup> 8. BYKP, ÖİKK; s.38.

<sup>55</sup> Gümgüm, B.; "GAP İle Oluşabilecek Çevre Sorunları ve Çözüm Önerileri". GAP'ın Ekolojiye ve Tarıma Etkileri, **Türkiye Çevre Vakfı Yayını**, Ankara 1997, s.13-27

<sup>56</sup> 8.Plan ÖİKK; s.33.

Projenin başlıca amaçları yeni istihdam alanlarının oluşturularak göçün önlenmesi, bölgede yatırım yapılabilecek alanların tespit edilmesi ve özel sektör faaliyetlerinin geliştirilmesidir.

**Doğu Anadolu Projesi (DAP):** Doğu Anadolu Projesi'nin genel amacı uygulandığı illerdeki yatırımların gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle Doğu Anadolu Bölgesi'nin kalkınmasını hızlandırmaktır.<sup>57</sup>

DAP Ana Planında insan kaynaklarının geliştirilmesi, örgütlenmenin yaygınlaştırılması, alt yapı temini, mera ıslahı ve yönetimi, çevre kalitesinin iyileştirilmesi, yoksullukla mücadele ve finansman olmak üzere yedi öncelikli müdahale alanı belirlenmiştir

Proje, DAB'nde yer alan 14 il ile bölgeyle homojenlik gösteren Gümüşhane ve Bayburt illerini kapsamaktadır.

Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 08 Haziran 2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 642 numaralı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş 17.08.2011 tarih ve 28028 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 649 KHK ile İdare'nin işleyişi ile ilgili esaslar yeniden düzenlenmiştir.

**Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP):** Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Planı (DOKAP) kapsamına Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon illeri girmekte ve Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerinden birisinde yapılmaktadır. Toplam alanı 39 bin kilometre kare olan söz konusu proje alanında 3 milyondan fazla insan yaşamaktadır. Proje çalışmaları kapsamında, Toplumsal Yapı, Doğal Yapı, Sanayi Araştırması, Kentsel Etki Araştırması ve Coğrafi Bilgi Sistemi araştırmaları yapılmıştır. Böylece yeni iş alanları oluşturularak hem Karadeniz'in diğer illerinden, hem yurt içindeki diğer bölgelerden hem de yurt dışından yatırımcıların bölgeye çekilmesi amaçlanmaktadır.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> <http://www.dap.gov.tr/index.php?lang=tr&page=109> (11.12.2013)

<sup>58</sup> Keleş, Ruşen; **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara 2010, s.338.



Türkiye ve Japonya Uluslararası Kalkınma Ajansı'nı (JICA)'nın işbirliği ile hazırlanan Bölgesel Kalkınma Planı'nda, bölgenin temel kalkınma stratejisinin 4 temel bileşeni bulunmaktadır. Bunlar ana ulaşım altyapısının geliştirilmesi, su kaynaklarının geliştirilmesi, toprak mülkiyeti ve kullanımının iyileştirilmesi ile mahalli idarelerin güçlendirilmesidir.

03.06.2011 tarih ve 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.

**Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi (YHGP):** YHGP, Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat illerinden oluşan TR83 adını alan Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimi (İBB) için hazırlanmıştır. TR83, Türkiye'deki 26 Düzey 2 İBB'den biridir. Bu kapsamda yapılan çalışmalar "ekolojik dengeyi bozmadan, en uygun arazi kullanım planlamasının yapılması, kaynakların sürdürülebilir bir biçimde yönetilmesi, TR83'ün diğer bölgelerle olan sosyo-ekonomik gelişmişlik farklarının azaltılması ve mevcut verimlilik düzeyini geliştirerek bölgenin refah düzeyinin ve ülke ekonomisine olan katkısının artırılması"nı amaçlamaktadır.<sup>59</sup>

Türkiye'nin Karadeniz'e açılan kapısı olmuş, yaşam kalitesini yükseltmiş, çevreye duyarlı, rekabetçi, hızla gelişen bölge vizyonunda mekânsal, toplumsal ve ekonomik yapısal dönüşümlerin 2023 yılına kadar hızlı bir biçimde gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

Gerek ulusal planlar gerekse de bölge odaklı projelerin amaç ve kapsamaları arasında bölgesel eşitsizlikler ve bu eşitsizliklerin azaltılması doğrudan veya dolaylı olarak yer bulmaktadır. Her ne kadar dönem dönem bu amaç göz ardı edilse de bölgesel politikalar genel itibarıyla tüm planlarda önem verilen bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Farklı ve kapsamlı bir çalışmanın konusu olsa da 1963'ten beri uygulanagelen kalkınma planlarının söz konusu problemin azaltılmasında çok da etkili olmadığı görülmektedir. Nitekim özellikle son yıllarda sorunun çözümüne yönelik sektör ve bölge odaklı üst politika belgeleri merkezi yönetim birimleri tarafından hazırlanmakta, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi bakımından kapsayıcı ve çok yönlü yaklaşımlara yönelik devam etmektedir.

---

<sup>59</sup> DPT; Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi Yönetici Özeti, **Bölgesel Gelişme Ana Planı Yönetici Özeti**, Ekim 2006, s.1.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### DÜNYA'DA BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI

#### 3.1 OECD ÜYESİ ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI

OECD ülkelerinin birçoğunda bölgesel politikaların başlangıcı II. Dünya Savaşı sonrası yıllara kadar gitmektedir. 1950'li ve 1960'lı yıllar; görece güçlü ekonomik büyüme, parasal genişleme ve düşük işsizlik oranlarının görüldüğü bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde daha çok sanayi sektöründe yaşanan hızlı büyüme bölgesel eşitsizlikleri artırmış; eşitsizlikleri giderme ve dengeli bir kalkınma politikası gütmeye, bu dönem bölgesel kalkınma politikalarının temel hedefi haline gelmiştir.

Öte yandan, bu dönemde bölgesel eşitsizlikleri azaltmak adına bir takım araçların kullanımı gerçekleşmiştir. Özellikle geri kalmış bölgelerde hükümet müdahalelerinin talep koşullarında değişim yaratacağı fikri önem kazanmış; mali transferler yoluyla milli gelirin yeniden dağıtımını sağlamıştır. Ayrıca büyük ölçekli kamu yatırımları, bölgesel politikalarda uygulanan önemli araçlar arasında yer almıştır.<sup>60</sup>

70 ve 80'lerde meydana gelen ve küresel problemlere sebep olan ekonomik gelişmeler ve değişim, birçok OECD ülkesinde düşük seyreden işsizlik oranlarının artmasına sebep olmuş, işsizlik bölgesel politikaların odak noktalarından biri haline gelmiştir.

Tüm bu gelişmeler daha önce bölgesel dengesizlikleri gidermek amacıyla uygulanan “talep yönlü” kamu politikalarının yönünü “arz yönlü” kamu politikalarına çevirmiştir. Bu dönemde sübvansiyon ve teşvik araçlarının kullanımı yoluyla üretim maliyet faktörlerinin değiştirilmesi hedeflenmiş; böylece gerek mevcut gerekse de yeni yatırımcıların yatırım bölgesi seçim kararını etkileme düşüncesi önem kazanmıştır.<sup>61</sup>

Bu dönemde işsizliği azaltmak adına yeni yatırımcılara yapılan doğrudan destekler artmıştır. Genel olarak, savaş sonrası dönemden 80'lere kadar bölgesel

<sup>60</sup> OECD; **Regional Development Policies in OECD Countries**, 2010, s.12

<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionaldevelopmentpoliciesinoecdcountries.htm>

<sup>61</sup> OECD; **age**,s.10.

politikaların ağırlıklı olarak, geri kalmış bölgelere yapılan altyapı destekleri ve yatırım yardımlarından ibaret olduğu görülmektedir.<sup>62</sup>

Tüm bu teşvik ve çabalara rağmen bölgesel eşitsizliklerin azaltılmasında önemli bir merhale kat edilememiştir. 1980 sonrası yükselen küreselleşme eğilimi, ekonomik durgunluklar, artan işsizlik oranları gibi nedenler bölgesel politikaların uygulanması için ayrılan kaynak miktarının sürdürülemez hale gelmesine sebep olmuştur.

Bölgesel politikalarda meydana gelen bu olumsuz seyir var olan politikaların sorgulanmasına sebep olmuş, bölgesel farklılıkları azaltmak amacıyla tasarlanan ve yukardan aşağıya, sübvansiyon odaklı bölgesel politikalar yerini bölgesel rekabet edilebilirliği geliştirmeye yönelik ve daha geniş yelpazeli bir politika stratejisine bırakmıştır.<sup>63</sup>

Bu yeni politika ile kullanılan bölgesel araçların kapsamı genişletilmiş ve bölgesel ihtiyaçlara duyarlılık artmıştır. Öte yandan adem-i merkeziyetçilik fikri önem kazanmış, bölgenin kapasitesini ve potansiyelini kullanarak, iç kaynaklarla büyümeyi hedef alan bir bölgesel politika algısı oluşmuştur.

Ulusal, bölgesel ve yerel seviyede ve sosyal ortakları da içine alan çok düzeyli yönetim anlayışı önem kazanmış, sektörel politikaların bağımlılığının ve bölgeler üzerindeki etkilerinin daha iyi tahlil edilmesi sektörler arası işbirliğini kolaylaştırmıştır.

Böylelikle bölgesel kalkınma politikalarında eğilim Tablo 15’de de görüleceği üzere hedef, kapsam, yönetim ve araçlar bakımından değişime uğramıştır.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> OECD; Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth, **OECD Publishing**, Paris 2009a.

<sup>63</sup> OECD; **Regional Development Policies in OECD Countries**, 2010, s.12  
<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionaldevelopmentpoliciesinoecdcountries.htm>

<sup>64</sup> OECD; 2010, s.13.

Tablo 15: Bölgesel Kalkınma Politikalarında Değişim

	<b>Eski Yaklaşım</b>	<b>Yeni Yaklaşım</b>
Problem Tanımlama	Gelir, Altyapı Stoğu ve İstihdamdaki bölgesel dengesizlikler	Bölgesel rekabet eksikliği ve yeterince kullanılmayan bölgesel potansiyel
Hedefler	Dengeli bölgesel kalkınma yoluyla eşitlik	Rekabet edebilirlik ve eşitlik
Genel Politika Çerçevesi	Geri kalmış bölgelerin dezavantajlı yönleri için telafi edici destekler, şoklara cevap(problemlere duyarlı)	Atıl kullanılan bölgesel potansiyeli bölgesel programlama ile harekete geçirme(potansiyel için proaktif)
Konu Kapsamı	Sınırlı bir dizi sektör kapsamında sektörel yaklaşım	Daha geniş politika kapsamı alanında kapsamlı kalkınma projeleri
Mekânsal Yönelme	Geri kalmış bölgeleri hedefleyen	Tüm bölgeleri hedefleyen
Politika Müdahale Alanı	İdari alanlar	Fonksiyonel Alanlar
Zaman Boyutu	Kısa Dönem	Uzun Dönem
Yaklaşım	Her duruma uyan(Ortak) yaklaşım	Duruma özel(spesifik) yaklaşım,(bölge temelli yaklaşım)
Odak	Dışsal yatırımlar ve transferler	İçsel yerel varlıklar ve bilgi birikimi
Araçlar	Sübvansiyonlar ve devlet yardımları(genellikle bireysel firmalara)	Nakit ve diğer sermaye türleri için karma yatırım(iş ortamı, işgücü piyasası ve alt yapı)
Uygulayıcı	Merkezî hükümet	Değişik düzeylerde yönetim, çeşitli paydaşlar (kamu, özel, STK'lar)

Kaynak: OECD; Regional Development Policies in OECD Countries, 2010  
Yazar tarafından çevrilmiştir.

Tablodan da anlaşılacağı üzere daha çok yukarıdan aşağıya uygulanan eski model, yatırımları odak alan ve ekonomik yardım etme esasına dayanmakta, sorunlu bölgeleri hedef almaktadır. Yeni model ise çok katmanlı bir yönetim işbirliğini gerektirmekte, sadece sorunlu bölgeleri değil tüm bölgeleri esas alan ve program temeline dayalı bir anlayışı getirmektedir. Günümüzde OECD üyesi ülkelerin birçoğunda görülen bölgesel politikalarda mekânsal yönelimin bu yönde olduğu görülmektedir.

Her ne kadar uygulamada zorluklarla karşılaşılrsa da yeni yaklaşım, OECD ülkelerinde kabul görmekte ve ülkeler söz konusu yaklaşıma -geleneksel politikalarına dâhil ederek- hedefleri arasında yer vermektedir.

Tüm bu gelişmelere rağmen birçok ülkede bölgelerarası sosyo-ekonomik farklılıkların varlığı devam etmektedir. Bu farklılıklar Avusturya, Danimarka, Lüksemburg ve Hollanda gibi müreffeh ülkelerde sınırlı ve büyük müdahaleleri gerektirmezken bazı ülkelerde ağır ve müdahaleyi gerektirir niteliktedir.

Farklılıkları azaltmak adına uygulanan politika müdahaleleri –bazı ülkeler karma müdahaleler uygulasa da- üç başlık altında toplanmaktadır.<sup>65</sup>

- Bölgesel farklılıkları odak alan temel politikalar (Almanya, İtalya)
- Temel politika odak noktası olmasa da geri kalmış bölgelere destek sağlama (Finlandiya ve Japonya)
- Bölgesel farklılıkların varlığına rağmen ulusal ekonomik büyümeyi hedef alma (Çek Cumhuriyeti ve Macaristan)

Öte yandan bölgesel farklılıkların azaltılması görüşünün yanı sıra bölge içi dengesizlikleri azaltmanın gerekliliği de diğer bir hedef olarak kabul görmüştür. Küreselleşen dünyada yer almak isteyen günümüz ülkeleri, tüm bölgelerin katkısı ile ulusal büyümeyi hedeflemektedir.

Çoğu OECD üyesi ülke, uyguladığı bölgesel politikalarla bölgesel dengeyi sağlama, büyüme ve rekabetçiliği geliştirmeyi amaçlamaktadır. Almanya, İtalya, Güney Kore ve İspanya gibi ülkeler bölgelerarası dengenin sağlanması konusunda anayasal bir taahhüde de sahiptir.<sup>66</sup>

Bölgesel ekonomik rekabet edilebilirliğin artırılması OECD ülkeleri arasında bölgesel politikaların hedefleri arasında ilk sırayı alırken, bunu bölgeler arası eşitsizliklerin azaltılması, -aralarında Türkiye'nin de bulunduğu İrlanda, Norveç gibi ülkelerde önem kazanan- içsel yani bölge içi potansiyeli kullanarak dengeli ve sürdürülebilir bir kalkınma hedefi takip etmektedir.

Çok yönlü bir olgu olan “eşitlik” kavramı da bölgesel kalkınma da sıkça karşımıza çıkmaktadır. Bölgesel politikaların hedefleri arasında yer alan “eşitlik”, ilk bakışta sadece gelir düzeyi bakımından bir durum gibi algılansa da, eğitim, sağlık, ulaştırma, altyapı gibi temel hizmetlere erişimde bölgelerarası yakınsamayı kapsamaktadır.

Örneğin Kanada’da ekonomik kalkınma programları ile yukarıda ifade edilen noktalarda eşitliği amaçlayan “programlar” tamamen ayrı iken, Norveç’te bölgesel

---

<sup>65</sup> OECD; 2010, s.15.

<sup>66</sup> OECD; 2010, s.15.

politikalar dar açıdan, rekabetçiliği etkileyen girişimcilik, yenilikçilik, beceri ve iletişim ağları gibi faktörleri odaklarken, geniş politikalar kamu hizmet sunumu ve bu hizmetlere erişimi odaklamaktadır.<sup>67</sup>

Kapsamı ve yapısı değişen, gelişen yeni yaklaşım ile etkili ve verimli sonuçlar elde etmek için, yerel, bölgesel ve ulusal yönetim mekanizmaları arasında daha etkin bir yönetim mekanizmasının varlığı zorunluluk haline gelmiştir. Örneğin Danimarka’da yeni yaklaşım; yerel, bölgesel, ulusal ve AB’nin kalkınma faaliyetleri tekli bir yapı altında sunan program esasına dayalı “Bölgesel Büyüme Forum”unu dikkate almaktadır.<sup>68</sup>

Bu dönüşüm sürdürülebilir kalkınmanın bölgesel politikadaki önemini artırmış, bazı ülkelerde yerelleşme ve bölgeselleşme gibi politikalar ulaşılması beklenen yeni hedefler haline gelmiştir. Ayrıca her ülkenin nev’i şahsına münhasır durumu uygulayacağı bölgesel politikanın niteliği, kapsamı ve uygulama araçlarını etkilerken, birçok ülkede mekânsal planlama bölgesel kalkınmanın önemli bir fonksiyonu olmuştur.

Hollanda da yürütülen “Peaks in the Delta”<sup>69</sup> programları ile yerel ve ulusal hükümet arasında yürütülen işbirliğinin yanı sıra sektörler arası politikalarda da koordinasyon sağlanmıştır. Bölgesel işbirliğine önem verilen bir diğer ülke de İsviçre’dir. “Bölgesel Büyüme Politikası”yla bütün bölgelerde, bölgesel programlar ve bölgesel/sektörel işbirliği yoluyla yerel/bölgesel rekabet edilebilirliğin artırılması amaçlanmıştır.

Bölgesel politikaları etkileyen önemli bir husus da kır-kent<sup>70</sup> ayırımıdır. Her ne kadar iki alana yönelik politikaların varlığı göze çarpsa da, büyük oranda ekonomik

---

<sup>67</sup> OECD; 2010, s.15.

<sup>68</sup> OECD; 2010, s.16.

<sup>69</sup> Hollanda’ da altı bölgeyi ilgilendiren, hükümetin ekonomik ajandası niteliğinde bir politika belgesi. Hollanda hükümetinin bölgesel inovasyon politikasına yeni bir yaklaşımını ifade eder. Bu yaklaşım ile ulusal kaynakların bölgeleri eşitlemek amacıyla aktarımının önüne geçilmesi, sadece bölgelerin güçlü yönleri ile endüstriyel inovasyonun desteklenmesi çalışmalarının desteklenmesi amaçlanmaktadır. Bu ekonomik ajanda ile bölgesel güçlü yönlere odaklanan Hollanda hükümeti, dinamik ve rekabetçi bir ekonominin oluşumuna katkı sağlamayı amaçlamaktadır.  
(<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/regional-innovation/monitor/?q=p.Support&n=15463>), (22.06.2014)

<sup>70</sup> TÜİK tanımına göre; 20.001 ve daha fazla nüfuslu yerleşim yerleri KENT, 20.000 ve daha az nüfuslu yerleşim yerleri “kır” olarak tanımlanmıştır.

faaliyetlerin gerekleŖtiđi Ŗehirler ve kentsel alanlara yönelik politikalar ülkeler için daha bir önemli hale gelmiŖtir. Örneğin 2009 yılından beri Almanya’da uygulanan “Kentsel Kalkınma Ulusal Politikası” ile bölgesel ekonominin motoru olarak görülen Ŗehirlerin yapılarını güçlendirmeyi garanti altına alan fon programları oluŖturulmuŖtur. İsviçre’de ise 2001 yılında yapılan anayasal deđiŖiklik ile federal kümelenme politikası baŖlatılmıŖ, kent merkezlerinin ve yıđınlaŖmanın yaŖandıđı bölgelerin olanak ve rekabet edebilirliklerinin geliŖtirilmesi amalanmıŖtır. İtalya’da metropol kentlerin kurulmasını düzenleyen yasa ile yönetimsel açıdan, büyük kentler ile ilçeleri arasında bir iŖbirliđi sağlanmaya alıŖılmıŖtır.<sup>71</sup>

Türkiye’de de büyük iller bykŖehir belediyesi olarak kabul edilmiŖtir. Hâlihazırda altında daha küçük belediyeleri barındıran 16<sup>72</sup> bykŖehir belediyesi mevcuttur. BykŖehir belediyeleri bünyesinde olan ve yerel bir idari organ olan bykŖehir belediye meclisleri ile bykŖehir bünyesinde yer alan alt belediyelerle iŖbirliđi ve koordinasyon sağlamaktadır.

Öte yandan bölgesel eŖitsizliklerin azaltılması bakımından önemli bir nokta olarak görülen kırsal kalkınma da OECD yesi ülkeler için oldukça önemlidir. Bu önemin sebepleri aŖađıdaki Ŗekilde sıralanabilir;<sup>73</sup>

- Kırsal alanlarda bölgesel uyumu sekteye uğratabilecek azalan ve yaŖlanan nüfus, piyasaya ve hizmetlere olan uzaklık bakımından önemli zorluklarla karŖı karŖıyadır.
- Kırsal alanlar genellikle büyük ölçüde, daha iyi kullanılabilir ve hem bölge insanının hem de ulusal refahın artmasına katkı sağlayacak kullanılmayan bir ekonomik potansiyele sahiptir.
- Ne sektörel politikalar ne de market gleri, bölgesel zorlukların heterojenliğini ve pozitif/negatif dıŖsallıklarla baŖa çıkabilecek potansiyeli tamamen hesap edememektedir.

---

<sup>71</sup> OECD; 2010, s.17.

<sup>72</sup> 12.11.2012 tarihinde 6360 kanun numarası ile kabul edilen kanun ile 13 bykŖehir belediyesi kurulmuŖ, 14.3.2012 tarih ve 6447 sayılı kanun numarası ile ifade edilen kanunda deđiŖiklik yapılmıŖ ve Ordu ilinde de bykŖehir belediyesi ihdas edilmesi sađlanmıŖtır.

<sup>73</sup> OECD; OECD Rural Policy Reviews: The New Rural Paradigm: Policies and Governance, **OECD Publishing**, Paris 2006a.

Sektörel politikaların bölgesel kalkınmadaki önemi artarken bazı OECD üyesi ülkeler bu iki önemli noktayı birleştirecek yeni yöntemler kullanma gayreti içine girmişlerdir. Örneğin Türkiye’de Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, İngiltere’de Çevre, Gıda ve Kırsal İşler Bölümü’nün kurulması, Kore’de Beş Yıllık Kırsal Yaşam Kalitesinin Artırılması Planı gibi yeni stratejilerle kırsal kalkınmaya yönelik ulusal-yerel koordinasyonlu sistemler kurulmaya çalışılmaktadır.<sup>74</sup>

Bölgesel kalkınmada yetki devrinin yerel düzeye doğru kayması her bölgenin kendi güçlü yönlerini bilerek, kaynakları çerçevesinde, kendisine has stratejiler oluşturması birçok OECD ülkesinde yeni eğilim olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Kanada’da bölgesel kalkınma ajansları yoluyla bölgelerin spesifik özellikleri dikkate alınarak ve sadece geri kalmış bölgeler değil tüm bölgelerde değişik içerikli politikalar uygulanmaktadır. Benzer bir durum Türkiye için de söz konusudur. 26 ayrı bölgede faaliyet gösteren Kalkınma Ajansları oluşturdukları -ulusal planlarla uyumlu- bölge planları vasıtasıyla faaliyetlerini yürütmektedir.

Her ne kadar yeni eğilim ile tüm bölgeler kalkınma politikalarının odak noktası olsa da sosyo-ekonomik açıdan dezavantajlı olan kırsal bölgeler birçok ülkede özel öneme sahiptir. Örneğin Norveç, İsveç, Finlandiya, Portekiz, Fransa gibi ülkeler söz konusu bölgelere yönelik program ve stratejiler geliştirmekte, bu bölgelere önemli oranda kaynak aktarılmaktadır.<sup>75</sup>

Bölgesel politikalara katkı sağlayacak argümanlar arasında sayabileceğimiz bir takım araçlar OECD ülkeleri tarafından kullanılmaktadır. Bunlar arasında<sup>76</sup>;

- Bölgesel iş ortamını sadece teşviklerle iyileştirmek yerine daha geniş bir bakış açısı ile uygun becerilerin teminini sağlamak, bilgiye ve teknolojik altyapıya ulaşımı kolaylaştırmak,
- Daha önce doğrudan yabancı yatırımcıları bölgeye çekme amacı taşıyan yardımları, yerli firmaları, daha rekabetçi hale getirmeye ve aralarında işbirliğini geliştirmeye odaklamak, (Norveç ve Finlandiya’da “Uzman Program Merkezi”, Fransa’da “Rekabetçi Kutuplar” ve ABD’de Ekonomik

---

<sup>74</sup> OECD; 2010, s.17.

<sup>75</sup> OECD; 2010, s.19.

<sup>76</sup> OECD; 2010, s.19.



Kalkınma İdareleri tarafından uygulanan programlar gibi uygulamalar bu kapsamda ve inovasyonla alakalıdır.)

- Hâlihazırda bölgesel kalkınmada bir sorun teşkil eden ulaşım altyapısını - özellikle coğrafik olarak büyük ve zor mesafeler bulunan Kanada, Yunanistan, Japonya ve İskandinav ülkeleri- endüstriyel bölgeler, bilim parkları ve teknoloji merkezlerini de kapsayacak şekilde geliştirmek, (Belçika ve Hollanda)
- Coğrafi, demografik ve sosyo-ekonomik özelliklerine göre belirlenen bölgelere yardımlar sağlamak, (Norveç'te sosyal güvenlik indirim alanları, yatırım yardımı sağlanan alanlar ve Kuzey Norveç Eylem Planı'nın uygulandığı alanlar; Japonya'da, boşaltılmış alanlar, dağlık bölgeler, karlı bölgeler ve yarımada bölgeleri; Fransa'da, endüstriyel yeniden yapılanma alanları, dağlık ve kıyı alanları, rekabet kutupları ve kırsal cazibe merkezleri)

Bölgesel kalkınma politikalarının uygulanmasındaki yeni eğilimle birlikte, her ne kadar merkezi hükümetlerin rolünün ortadan kalktığı gibi bir algı oluşsa da, bu rol yeniden bir tanıma uğramış, politikalar için gerekli fonların sağlanması, kapsayıcı çerçevelerin belirlenmesi, rehberlik ve koordinasyon sağlama gibi noktalarda merkezi hükümetin rolü daha da önem kazanmıştır. Örneğin AB'de merkezi hükümetler, tüm bölgelere yapısal fonları kullanma konusunda rehberlik eden bir yönerge olan Ulusal Stratejik Referans Çerçevesi'ni hazırlamaktadır. Bölgesel kalkınma politikalarındaki yeni eğilim kapsamında merkezi hükümetlerin görevleri şu şekilde ifade edilebilir.<sup>77</sup>

- Belirli hedefler kapsamında, zaman ve mekân boyutunu da göz önüne alarak bölgeler ve sektörler arası uyum ve işbirliğini kolaylaştırmak,
- İhtiyaç ve fırsatlar konusunda ihtiyaç duyulacak bilgiyi temin etmek ve analiz etmek, politika yapıcılar arasında diyalog mekanizmasını güçlendirmek,
- Yasal, mali ve yönetsel konularda çerçeveleri veya temel esasları geliştirmek,
- Bölgeler veya sektörlerarası herhangi bir anlaşmazlıkta temyiz makamı gibi inisiyatif almak,

---

<sup>77</sup> OECD; 2010, s.24.

- Genel yönetim sisteminin düzgün çalışması için sektör, bölge ve yönetim kademeleri bakımından güç farklılıklarını yeniden dengelemek amaçlı araştırmalar yapmak, (örneğin: zayıf sektör, bölge, yönetim birimine kapasite yapılarının gelişim stratejileri konusunda yardımcı olmak)
- Politika sonuçlarını izlemek ve değerlendirmek (bilgi boşluklarını kapatmak ve her kademedeki yöneticilerin karar verme kalitesini artırmak)

### **3.2 AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI**

AB'ye üye ülkeler arasında ve bu ülkelerin kendi içerisinde ekonomik ve sosyal eşitsizliklerin yanı sıra, büyüme ve istihdamı destekleme düşüncesi, rekabet edilebilirliğin artırılması, küreselleşme, iklim değişikliği ve yaşlanma gibi sorunların varlığı AB bölgesel politikaların oluşturulmasını zorunlu hale getirmiştir.<sup>78</sup>

1950 sonlarında Avrupa Entegrasyon Süreci ile ortaya çıkan bölgesel dengesizlikleri azaltma hedefi, 1988 yılında yapılan düzenlemeyle finansal araçların AB Uyum Politikasına entegre edilmesi sonucu AB bölgesel politikası bugünkü şeklini almıştır.<sup>79</sup>

1980 sonlarında AB için kesin bir hedef hâline gelen uyum politikası ile az gelişmiş ülke ve bölgelerin tek pazara uyumu, bu bölgelerin büyüme ve istihdam konusunda desteklenmesi amaçlanmış, 1993 yılında imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması ile de uyum politikası AB'nin hedefi olarak resmîyet kazanmıştır.

1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'nda "Topluluk, farklı bölgelerin kalkınmışlık düzeyleri arasındaki dengesizlikleri ve az gelişmiş bölgelerin geri kalmışlığını azaltmayı hedefleyecektir" hükmü yer almıştır. Böylece AB bütünleşmesinde bölgesel politikanın önemi pekiştirilmiştir.

Öte yandan genişleme politikası ile Birliğe katılan yeni üyeler söz konusu farklılıkların daha da artmasına sebep olmuştur. 2004 Mayıs'ında gerçekleşen ve Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Güney Kıbrıs ve Malta'yı Birliğe dâhil eden

---

<sup>78</sup> OECD; 2010,s. 310.

<sup>79</sup> OECD; 2010, s.312.

beşinci genişlemeden sonra bölgeler arası dengesizlik iki katına çıkmıştır.<sup>80</sup> 2013 yılında Hırvatistan'ın da katılımıyla AB; 28 ülke, 273 bölge ve toplam 505,7 milyon nüfusa sahip yapısı ile, bölgeler arası farklılıkların ve bölgesel politikalara duyulan ihtiyacın daha da arttığı bir yapıya dönüşmüştür. Nitekim Dünyanın en zengin bölgelerinden birini oluşturan AB'de, refah seviyesi en yüksek ülke olan Lüksemburg, AB'ye yakın zaman evvel üye olan Romanya ve Bulgaristan gibi Birliğin en fakir ülkelerine göre yedi kat daha zengindir.<sup>81</sup>

Bugünkü hali ile AB bölgesel politikası, Lizbon Stratejisi temelinde büyüme odaklı bir yaklaşımı hedef almaktadır. Öte yandan, AB Mevzuatının yaklaşık dörtte üçü yerel ve bölgesel düzeyde uygulanmaktadır.<sup>82</sup>

AB'nin bölgesel politikaya verdiği önem ayrılan kaynak miktarından da anlaşılmaktadır. Hâlihazırda devam eden ve 2007-2013 yıllarını kapsayan dönemde ekonomik ve sosyal uyum için bölgelerin yukarıda ifade edilen hedeflere ulaşması için 347.410 milyon Avro kaynak ayrılmıştır. 2014-2020 döneminde ise 325 Milyar Avro yani AB Bütçesinin yüzde 34'ü Uyum Politikası için ayrılmıştır. Yeni dönemde Avrupa 2020 hedeflerine Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu aracılığıyla ulaşılması hedeflenmektedir.<sup>83</sup>

Bu finansmanın kullanılacağı alanlar kapsayıcı bir nitelik taşımaktadır. Örneğin uzak bölgelere ulaşım ve internet erişimi, dezavantajlı bölgelerde küçük ve orta ölçekli işletmeleri artırmak, temiz çevre, eğitimin ve becerilerin artırılması, yenilikçilik, yeni üretim metodları, enerji verimliliği, iklim değişikliği gibi bir dizi konu fonların kullanıldığı çalışma alanlarını ifade etmektedir.

AB bölgesel politikası Avrupa Komisyonu bünyesinde olan Bölgesel Politika Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmektedir. Bölgesel Politikanın uygulanması kapsamında nispeten dezavantajlı konumda bulunan bölgelere istihdam ve ekonomik kalkınmada yardım etmek için Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu,

---

<sup>80</sup> Cihangir Damla; "Sorularla AB Politikaları ve Türkiye Serisi; Bölgesel Politika", **İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları**, Yayın No:247, İstanbul 2011, s.3.

<http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/bolgesel.pdf> (21.12.2013)

<sup>81</sup> European Union; **Regional Policy**. [http://europa.eu/pol/reg/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm) (28.12.2013)

<sup>82</sup> <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=87&l=1> (17.12.2013)

<sup>83</sup> AB Bakanlığı; **AB'nin Bölgesel Politikası**. <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=87&l=1>, (11.01.2014)

Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu ile Balıkçılığı Yönlendirme Finans Aracı olmak üzere dört Yapısal Fon kullanılmaktadır.<sup>84</sup>

Öte yandan AB bölge ve şehir odaklı projeler, yeni işler yaratma, rekabet edebilirlik, ekonomik büyüme, sürdürülebilir kalkınma ve yaşam kalitesinin artırılması gibi 2020 stratejisinin de temel hedefleri arasında yer alan konularda finansal destekler sunmaktadır.

Avrupa Birliği, üye ülkeleri bölgeler ve şehirler itibarıyla sosyal, ekonomik ve çevresel alanlarda birbirlerine yakınlaştırmayı amaçlayan uyum politikasına önem vermektedir.

Lizbon Stratejisinin devamı niteliğinde olan ve Avrupa Konseyi tarafından Temmuz 2010'da kabul edilen ve önümüzdeki on yıl için Avrupa Birliği'nin vizyonunu belirleyen Avrupa 2020 Stratejisi akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir ekonomik büyüme, Avrupa'nın ekonomik yapısındaki zayıflıkların rekabet edilebilirlik ve verimliliği artırarak üstesinden gelmeyi amaçlayan bir yol ve sürdürülebilir bir sosyal piyasa ekonomisi konularını kapsamaktadır.

Stratejinin kilit alanları istihdam, eğitim, yenilik, sosyal içme ve iklim/enerji olmak üzere beş başlık altında toplanmış, bu konularda 2020 yılına kadar bir dizi hedefe ulaşma amaçlanmaktadır. Bu hedefler her üye devletin özel durumu da göz önünde bulundurularak ulusal hedeflere çevrilmiştir.

İstihdam, Ar-Ge, iklim değişikliği, eğitim ve yoksulluk gibi alanlarda belirlenen hedeflere ulaşmayı sağlayacak politikaları desteklemek için kullanılacak fonlar genel bütçenin üçte birinden fazla bir yekûnunu oluşturmaktadır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Sosyal Fon ve Uyum Fonu aracılığı ile kullanılan bu bütçe, Komisyon ile üye ülke otoriteleri işbirliği içinde yürütülmektedir.

2020 Stratejik hedeflerine ulaşmak için AB'nin bütün bölgelerinin aktif katılımı gerekmektedir. Bu gereklilik doğrultusunda Bölgeler Komitesi ve Komisyon tarafından

---

<sup>84</sup> Uyanık, Faik; **“Regional Development Policy in Turkey: Perception and Implementation”**, Katholieke Universiteit Leuven Master of Arts in European Studies, 2004  
<http://www.box.net/shared/0520t1d4qu>, (27.12.2013)

kurulan online platformlarda bölge aktörlerine tartışarak, iyi ülke uygulamalarını paylaşma ve bölgesel dinamikleri harekete geçirme imkanı sağlanmıştır.

AB'nin bölgesel politikası gelişmişlik bakımından daha az gelişmiş ülkeler ve bölgeler ile gelişmiş ülkeler ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının değişim yaratabilecek alan ve sektörlerde fon kullanımına olanak vermektedir. Bu bakımdan AB bölgesel politikası bir dayanışma ifadesidir.<sup>85</sup>

Bölgesel politikalar ile AB bölgeleri arasındaki ekonomik, sosyal ve bölgesel farklılıkların giderilememesi hâlinde, bu farklılıklar AB'nin temel taşlarından olan ve kurumsallaşma anlamında önemli bir yer işgal eden “Euro” ve “tek pazar” sisteminin zayıflamasına neden olabilecektir.

### **3.3 SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI**

#### **3.3.1 Avustralya**

Avustralya'nın bölgeleri hem sosyal hem de ekonomik açıdan oldukça farklılık göstermektedir. Bu farklılık; metropol bölgeler, kıyı ve iç bölgeler, sanayi ve maden bölgeleri, ekonomisi tarımsal sanayiye dayalı bölgeler, önemli turizm merkezleri, gerileme eğiliminde olan kırsal bölgeler, geleneksel sanayi ile uğraşan topluluklar ve yerel halkın bulunduğu bölgeler olarak kategorize edilebilmektedir.

Avustralya kentleşme oranının oldukça yüksek olduğu bir ülkedir ve ülke nüfusunun yaklaşık %75'i ülkenin en büyük on yedi şehrinde ikamet etmektedir. Her ne kadar kentleşme oranı yüksek olsa da, ülkenin yaklaşık 8 milyon km<sup>2</sup> lik bir alanı uzak olması sebebiyle uygulanacak kalkınma politika, program ve hizmet sunumundan yeterince faydalanamamaktadır. Bu durum nüfusun üçte birinin yaşadığı ve ülke ihracat gelirinin üçte ikisinin sağlandığı, kırsal ve uzak bölgeler için bölgesel politikaların önemini ortaya koymaktadır.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup>European Commission; “**Overview of Regional Policy**”  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_en.cfm) (10.11.2013)

<sup>86</sup>OECD; 2010, s.62.

Öte yandan ülkenin coğrafik özellikleri, insanların kırsal alanlardan daha büyük ve gelişmiş kıyı kesimlere doğru göç hareketi bölgesel kalkınmayı olumsuz etkilemektedir.

Söz konusu durum daha geniş bir perspektifle değerlendirildiğinde küreselleşmenin bu ülkedeki etkisi oldukça önemlidir. Özellikle bazı bölgelerin - barındırdığı yapısal sorunlar sebebiyle- küresel krizlere karşı mukavemeti oldukça zayıf ve baş edilemez boyutlardadır.

Tüm bu ifade edilenler ve ülkenin mevcut durumu federal hükümeti bölgesel politikalar çerçevesinde bir dizi politika geliştirmeye yöneltmiştir. Bu kapsamda ülke sathında daha kapsamlı bir hizmet sunumuna yönelmek, ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarını artırmak, sanayi için teşvikler uygulamak öncelikli olarak hedeflenmiştir.

Avustralya'nın bölgesel politika yaklaşımı üç hedefe dayanmaktadır. Bunlardan ilki; ulusal makroekonomik hedef ayarlamaları Avustralya'nın bütün bölgelerinde ekonomik büyüme ve gelişmeyi sağlayacaktır. Güçlü bir ulusal ekonominin, hangi bölgede yaşarsa yaşasın bütün vatandaşlara destek olacağı, bölgesel oluşumları ise küresel ve yerel kaynaklı bütün ekonomik şoklara karşı koruyacağı düşünülmektedir. İkinci hedefte ise, ulusal programın belli başlı sektörlerin ihtiyaçlarını hedef alacak şekilde düzenlenmesi, büyüme ve fırsatları değerlendirme noktasında teşviklerin sunulması ve dezavantajlı gruplar için bir güvenlik ağı oluşturulması amaçlanmaktadır. Üçüncü ve son hedef ise bölgesel faaliyet gösteren girişimleri bir dizi federal bölgesel programlarla destekleme amacı taşımaktadır.<sup>87</sup>

Hedeflerin içeriği yönünden, özellikle ilk iki hedefin doğrudan “bölge”yi odak olarak alması da bölgesel ihtiyaç ve önceliklere değindiği görülmektedir.

Bu hedeflere ulaşmada, etkin bir yönetim mekanizmasının kurulması, yönetim kademeleri arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve yerel toplulukların da yönetime katılması kilit noktalar arasındadır.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> OECD; 2010, s.62.

<sup>88</sup> OECD; “Regional Development Policies in OECD Countries”, 2010, s.63.

Bölgesel kalkınma hedefleri hem federal, hem bölge yönetimleri hem de yerel yönetimler tarafından takip edilmektedir. Bu birimler arasındaki yapısal ve finansal ilişkiler Avustralya'daki bölgesel kalkınmanın çerçevesini oluşturmaktadır.

### 3.3.2 Almanya

Almanya'da sosyo-ekonomik bakımdan bölgelerarası yapısal sorunlar devam etmektedir. Özellikle doğudaki yeni eyaletler<sup>89</sup> gerek kişi başı GSYH gerekse de işsizlik gibi temel göstergelerde diğer bölgelere oranla negatif yönlü bir dengesizlikle karşı karşıyadır. Ayrıca, söz konusu dengesizlik daha iyi şartlarda yaşam sürmek isteyen eğitilmiş gençlerin bölge dışına göç etmesine sebep olmaktadır.

DÜZEY-II bölgelerinin nüfus yoğunluğu da konuyla ilgili ipuçları taşımaktadır. Örneğin 2011 yılında, başkent Berlin'de kilometrekareye düşen kişi sayısı 3921,7 iken, daha kuzeydeki yeni eyaletlerden biri olan Mecklenburg-Vorpommern bölgesinde bu sayı 70,7'ye kadar düşmektedir. Öte yandan azalan ve yaşlanan nüfus bazı bölgelerin küçülmesine sebep olurken, ekonomik krizler bazı bölgelerde işsizliğin yoğun yaşanmasına sebep olmaktadır.<sup>90</sup>

Satın alma gücü standardına göre kişi başı GSYH DÜZEY-II bölgelerine göre değerlendirildiğinde de Almanya'daki bölgesel farklılıkların ne derece önemli seviyede olduğu görülmektedir. 2010 yılı itibarıyla Hamburg'da 49.600 Avro olan kişi başı GSYH, Thüringen'den -2,5 kattan daha düşük- 19.700 Avro'dur.<sup>91</sup>

Söz konusu eşitsizlikler üzerine süregelen tartışmalar ve istişarelerle sorunun çözümüne yönelik çok yönlü düşünceler ortaya konulsa da, özellikle yeni eyaletlere yönelik çalışmalarda fazla yol alınamamıştır.<sup>92</sup>

Dengeli ekonomik kalkınma, istihdam ve yaşam koşullarına yönelik bölgeler arası farklılıkların azaltılması oldukça önemlidir. Alman bölgesel politikası da temel

---

<sup>89</sup> 16 Federal Eyaletten oluşan Almanya'da var olan eski 11 eyalete sonradan Doğu Almanya'nın katılımıyla 5 yeni eyalet eklenmiştir (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saxony, Saxony-Anhalt ve Thuringia)

<sup>90</sup> Yazar tarafından Eurostat verilerinden temin edilmiştir.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=ts00024>

<sup>91</sup> Yazar tarafından Eurostat verilerinden temin edilmiştir.

<sup>92</sup> OECD; "Regional Development Policies in OECD Countries", 2010, s.134.

olarak bu sorunun çözümüne yönelik özellikle yeni eyaletlerin yapısal zayıflıklarını gidermeye çalışmakta, eski eyaletlerdeki bazı bölgelerinin uyumu ile de alakadar olmaktadır.

Almanya’da bölgesel kalkınma politika hedefleri 1969’da kurulan “ Bölgesel Ekonomik Yapıyı Geliştirme için Ortak Görev” ile başlamıştır. Bu oluşum ile zayıf bölgelerin, karşılaştığı dezavantajları azaltmak yoluyla geniş ekonomik kalkınma sürecine katılımlarını kolaylaştırmak amaçlanmıştır. Büyüme ve istihdam politikalarının yapısal sorunlar yaşayan bölgelerde kalıcı işler yaratarak ve çeşitli destekler sunarak azaltılması öngörülmüştür<sup>93</sup>. Ayrıca bu yapı AB politikaları ve federal devletlerin bölgesel politikalarının uyumlaştırılmasına katkı sağlamaktadır. AB’nin uyum politikasının finansal destek sağladığı bu yapı, hem yerel devlet hem de federal cumhuriyetten değişik araçlarla finansal destekler sağlamaktadır.

Alman anayasasına göre bölgesel politikaların belirlenmesi ve uygulanmasından federal yönetimler sorumludur. Uygulanacak programlara doğrudan müdahalesi anayasal olarak engellenmiş olan merkezi hükûmetin rolü eyaletler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktır. Ayrıca belli başlı bölgesel politikaların uygulanması da merkezi hükûmet tarafından yapılmaktadır.

Öte yandan bölgesel kalkınma için kilit öneme sahip kentlerin yapısal sorunlarının çözümüne önemli miktarda kaynaklar ayıran Almanya, 2009’da hayata geçirdiği Ulusal Kentsel Kalkınma Politikası ile kentsel alanlarda birçok programa fon desteği sağlamıştır.

2007-2013 dönemi için Almanya’ya AB’den ayrılan toplam 26.4 milyar Avro’nun 16.1 milyar Avro’su yakınsama hedeflerine ayrılmış iken 9.4 milyar Avro’su Bölgesel Rekabet ve İstihdam hedeflerine ayrılmıştır.<sup>94</sup> Almanya, AB yapısal fonlarını Lizbon Stratejisi ile uyumlu olarak büyüme ve yeni işler yaratılmasına katkı sağlayacak aktivitelere yönlendirmiştir.

Merkezi hükûmet ile federal eyaletler arasında bölgesel politikalar odaklı işbirliği ve koordinasyon devam etmektedir. Bu işbirliği ile süregelen –özellikle eski ve

---

<sup>93</sup> OECD; “Regional Development Policies in OECD Countries”, 2010, s.134

<sup>94</sup> OECD;a.g.e.,s.133.



yeni eyaletler arasında- bölgesel farklılıklar ve bu farklılıklar neticesinde ortaya çıkan yaşam standartlarının tüm bölgelerde standart bir hale getirilmesi ve AB uyum politikası kapsamında fonların bölgelerarası koordinasyonu sağlanmaktadır.

### 3.3.3 Güney Kore

Üniter yönetim yapısı ile Kore, bölgesel farklılıklarla başa çıkmaya çalışan bir OECD ülkesidir.

1960-2005 yılları arasında, yani yarım asırdan daha kısa bir sürede Kore kırsal toplum yapısından kentsel toplum yapısına dönüşüm yaşamıştır.<sup>95</sup>

1960 yılında başlayan ve 1980'lere kadar süren "kalkınma dönemi" Kore'nin ihracat odaklı ağır sanayiye yönlendiği dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde daha çok Seoul-Busan-Ulsan-Gyungnam bölgelerini kapsayan ve "Gyungbu koridoru" denilen alan gelişme göstermiştir. Bu gelişme Kore genelinde bölgelerarası sosyo-ekonomik farklılıkların artmasına sebep olmuştur. Öte yandan toplam nüfusun yaklaşık yarısı, ülke topraklarının yüzde on ikisini oluşturan ve bu koridor içinde yer alan başkent Seul bölgesinde yoğunlaşmıştır. Nüfusun yanı sıra, gerek kültürel gerekse de hizmet sunumu ve kaliteli iş fırsatları bu bölgede yoğunlaşmıştır.<sup>96</sup>

Kore hükümeti tarafından hazırlanan son beş yıllık bölgesel kalkınma planı ile, metropol ve metropol dışı alanlarda ortak kalkınma hedeflenirken, daha fazla yerelleşme, uzmanlaşma odaklı bölgesel kalkınma, bölgeler arası işbirliği ve ortak kalkınma gibi hedefler belirlenerek daha çok rekabet ve daha fazla serbestleşme bölgesel politikalar arasında yerini almıştır.

Kore Anayasası'na dayanarak hazırlanan "Dördüncü Kapsamlı Ulusal Bölgesel Plan" ile bölgesel politikalar için amaç ve kapsam 2020 vizyonu ile belirlenmiştir. Bakanlıklar arası işbirliği ve koordinasyon ile uygulanan plan her beş yılda bir gözden geçirilmekte ve revize edilmektedir.

---

<sup>95</sup> Yong-Woong, Kim; "Spatial Changes and Regional Development Policy in Korea", Chungnam Development Institute (CDI), 2009, s.6.

[http://cfile211.uf.daum.net/attach/161C03054C6A8607202A39\(12.12.2013\)](http://cfile211.uf.daum.net/attach/161C03054C6A8607202A39(12.12.2013))

<sup>96</sup> OECD; 2010, s.182.

Bu üst politika metninin yanı sıra Kore, bölgelerin küresel rekabet edilebilirliklerini artırıcı ve ekonomik gelişimlerine katkı sağlayıcı beşer yıllık bölgesel kalkınma planları da hazırlamaktadır. Bu planlar büyük bakanlıkların stratejileri de göz önünde bulundurularak oluşturulan sektörel planlar ve Ekonomik Bölgesel Kalkınma Komitesi tarafından hazırlanan ekonomik bölge planlarından oluşmaktadır.

Bölgesel politikaların gelişimine destek sağlamak amacıyla ulusal hükûmetle yerel yönetimler arasında işbirliğine önem veren Kore, yerel yönetimlerin inisiyatifinde projeleri desteklemektedir. Bölgesel Kalkınma Özel Hesabı kapsamında belediyelerin bölgesel kalkınma politikaları için mali harcama kalemlerinin kapsamı artırılmış, bu özel hesabın varlığı da 5.3 milyar KRW'den yaklaşık 10 milyar KRW'a çıkarılmıştır.<sup>97</sup>

Sonuç olarak bölgelerarası dengesizlikler gerek OECD ülkeleri gerekse de AB üyesi ülkelerde varlığını sürdürmekte ve toplam refahın artırılmasına yönelik politikaları sekteye uğratan bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle Türkiye'nin üyelik süreci içerisinde olduğu AB'de, genişleme politikasının sonucu olarak yeni katılım dalgaları bölgesel dengesizliklere yeni boyutlar getirmiştir. Nitekim 2004 yılında beşinci genişleme olarak nitelendirilen görece az gelişmiş merkezi ve doğu Avrupa ülkelerinin, 2007 yılında Bulgaristan ve Romanya'nın birliğe katılımı ile hem AB ülkeleri hem de üye ülkeler içindeki bölgelerarası dengesizlikler derinleşmiştir. Söz konusu gelişmeler yeni ve kapsamlı politikaların varlığını zorunlu hale getirmiş, problemin azaltılmasına yönelik yeni yol haritaları ortaya konulmuştur. Gerek politik olarak gerekse de ayrılan kaynak bakımından bölgesel politikalara yaklaşım her ne kadar önemi artan bir hal alsada da, AB ve OECD ülkelerinin söz konusu problemin azaltılmasında üstleneceği rolün küreselleşmenin de etkisi ile farklı boyutlar kazanacağı görülmektedir.

---

<sup>97</sup> <http://www.oecd.org/dev/partnerships-networks/50560264.pdf> s.20 e.t:22.06.2014 16:28

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### İÇ GÖÇ VE İŞGÜCÜ PİYASASI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

#### 4.1 TÜRKİYE’DE İÇ GÖÇÜN NEDENLERİ VE SONUÇLARI

##### 4.1.1 Nedenleri

Genellikle ekonomik ve siyasi olmak üzere çok çeşitli nedenlerle ortaya çıkan göçler, insanlık tarihi boyunca tüm dünyada yaşanmıştır. Birbirinden farklı sosyo-ekonomik şartlara ve kültürlere sahip nüfus kitlelerinin bir arada yaşamaya başlaması ve bazı bölgelerin göç alarak gelişirken diğer bazı bölgelerin geri kalması toplumlar üzerinde köklü değişikliklere neden olmuştur. Benzer şekilde, Türkiye’de de yaşanan göçlerin toplumun sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel yapısına önemli etkileri olmuştur.

Cumhuriyet döneminde iç ve dış göçlerin (iç ve dışa olmak üzere) yoğunluğu dikkate alındığında hiçbir toplumsal olgunun, ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı üzerinde, göç gibi çok yönlü ve derinlemesine etkili olmadığı görülmektedir. Türkiye’den yurtdışına göç ekonomik nitelikli, Türkiye’ye dıştan göç etnik kökenli olma niteliği taşıırken; iç göç kalkınma, sanayileşme ve modernleşme ile açıklanabilir bir görüntü vermektedir.<sup>98</sup>

Bölgelerarası gelişmişlik farkları göç olgusunun hem temel nedeni hem de sonucudur. Gelişmiş bölgeler, geri kalmış bölgelerdeki nüfusu ve kaynakları kendilerine çekerek iç göçü tetiklemekte ve göç sonucu bölgelerarası gelişmişlik farkları daha da artmaktadır.

Literatürde sıklıkla kullanılan itici ve çekici güçler yaklaşımı, göç olgusunun nedenlerini hem göç veren hem de göç alan merkezler açısından açıklamaktadır. Göç edenlerin yerleşim yerlerinden ayrılmasına neden olan faktörler itici güçleri, göç ettikleri yerleri seçmelerine neden olan faktörler ise çekici güçleri oluşturmaktadır.

---

<sup>98</sup> İçduygu, Ahmet, İbrahim Sirkeci; “Bir Ülke, Bir Aile ve Birçok Göç: Cumhuriyet Döneminde Bir Toplumsal Dönüşüm Örneği”, 75 Yılda Köylerden Şehirlere, Ed. Oya Baydar, **Tarih Vakfı Yayınları**, İstanbul 1998, s. 269–276, s. 249.

Ülkemizde yarım asır boyunca, şehirlerin etrafındaki gecekonduyla sembolleşen göç olgusu, kırsalın itici gücü ve kentlerin çekici gücü ile birlikte yoğunlaşmıştır. Kentsel sefalet, kırsal fakirliğe tercih edilmektedir.<sup>99</sup>

Kırsal alanlardaki itici faktörlerin başında tarımdaki çözümler gelmektedir. Türkiye’de sanayileşmenin başlamasıyla birlikte, tarımsal alanlar ve tarımsal etkinlikler azalmaya başlamıştır. Tarımda gelirin düşüklüğü, toprağın eşitsiz dağılımı ve ekili arazilerin miras yoluyla bölünmesi köylülerin köylerini bırakarak kentlere yönelmelerine yol açmıştır. Öte yandan, 1950’li yıllardan itibaren geleneksel tarım yöntemlerinden modern tarım yöntemlerine geçilmesi ile tarımda çalışan işgücünün bir kısmı işsiz kalmış ve kırdan kente göç hızlanmıştır.

Kırsal alanlardan kent merkezlerine doğru gelişen göç olgusunun nedenlerinden biri ise kırsal alanlarda yaşanan nüfus artışıdır. Nüfus artışı ile elde bulunan kaynaklar kırsal kesimin ve özellikle hane halkının geçimini karşılayamaması nedeniyle kırsal alanda yaşayan bireyler yeni kaynaklar, iş olanakları bulmak için kentsel merkezlere veya kaynak standart yaşam düzeylerini koruyabilecekleri farklı yerlere göç eğiliminde bulunmaktadır.<sup>100</sup>

1950’li yıllardan itibaren karayolu, baraj, sulama havzası gibi projelere ağırlık verilmesi sonucu yapılan kamulaştırmalar da kırdan zorunlu kopuşlara neden olmuştur. Arazisi kamulaştırılan yöre halkı, devletin gösterdiği veya kendi seçtiği merkeze göç etmek zorunda kalmıştır.

1990’ların başından itibaren toplumumuzun yaşadığı terör olayları, insanlarımızın terör olan bölgelerden bazen terör örgütü korkusuyla, bazen de güvenlik gerekçesiyle devlet tarafından belli noktalarda toplanması da iç göçü artıran bir etki yaratmıştır. Türkiye’nin Güneydoğu bölgesindeki güvenlik durumu, aynı bölge içindeki

---

<sup>99</sup> Özdemir, Kerim; “Türkiye’de Kırsal Sanayiinin Kentlere Olan Göçler Üzerine Etkisi”, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Cilt, s.109

<sup>100</sup> Demir, G. ; “Göç Nedenleri ve Göçerlerin Beklentilerindeki Gerçekleşme Durumu: Bolu İli Kıbrısçık İlçesi Örneği”, **Toplum ve Göç Bildiriler Kitabı**, DİE Yayınları, No: 2046, Ankara 1997, s.85.

daha güvenli yerlere (kentlere) ve çoğu kez İstanbul kadar uzak olan diğer bölgelerdeki kentlere hareket etmeyi teşvik etmiştir.<sup>101</sup>

Hacettepe Üniversitesi tarafından 2006 yılında yoğun göç veren 14 ilde (Adıyaman, Ağrı, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Hakkâri, Mardin, Muş, Siirt, Şırnak, Tunceli, Van) yapılan Türkiye Göç ve Yerinden Olmuş Nüfus Araştırması sonuçlarına göre, Türkiye’de 1986-2005 döneminde, göç eden nüfusun yaklaşık yüzde 4’ü güvenlik nedenleriyle göç etmişken, 14 ilden göç edenler arasında güvenlik nedenleriyle göç edenlerin payının yüzde 16’dır. Kentsel ve kırsal yerleşim yerlerinden 1986-2005 döneminde güvenlik nedenleriyle göç eden nüfus büyüklüğünün 953.680-1.201.200 aralığında olduğu tahmin edilmektedir.<sup>102</sup>

Diğer taraftan kan davaları, aile otoritesinden kurtulma isteği, ulaşım ve iletişim araçlarının yaygınlaşmasıyla yerleşik değerlerin yıpranması ve yeni değerlerin ön plana çıkması, çocuklar için daha iyi bir eğitim arzusu gibi sosyolojik etmenler de göç edenler bakımından itici güç oluşturmaktadır.

Göç alan merkezlerde çekici faktörlerin başında istihdam olanakları ve yüksek gelir beklentisi gelmektedir. Göç edenler iş bulmak, gelir seviyesini artırmak ve hayat standartlarını yükseltmek amacıyla daha iyi ekonomik koşullara sahip olacaklarını düşündükleri merkezlere göç etmektedir. Kırsal alanlarda istihdam olanaklarının günden güne azalmasına karşılık, kentlerde sanayileşmenin gelişmesiyle işgücü ihtiyacının artması, kırsal kesimde yaşayanların kente yönelmesinde en önemli faktördür. Tarım dışı sektörlerin yüksek büyüme gösterdiği merkezler, kayıtdışı sektörde yüksek ücretle iş bulmayı ümit eden göç edenler açısından en önemli hedefler olmuştur.

Ekonomik nedenlerin dışında eğitim ve sağlık hizmetleri, temiz çevre, altyapı yatırımları gibi sağlık ve yaşam kalitesini etkileyen unsurlar da göç kararını etkilemektedir.

---

<sup>101</sup> DİE; **Türkiye Nüfusu, 1923–1994 Demografi Yapısı ve Gelişimi, 21.Yüzyıl Ortasına Kadar Projeksiyonlar**, DİE Yayınları No: 1839, Ankara 1995, s.44.

<sup>102</sup> Hacettepe Üniversitesi; **Türkiye Göç ve Yerinden Olmuş Nüfus Araştırması (TGYONA): Nüfus Etütleri Enstitüsü**, Ankara 2006, s.106. <http://www.hips.hacettepe.edu.tr/TGYONA-AnaRapor.pdf>

Öte yandan, göç edenler göç ettikleri bölgelere kendilerinden sonra göç edenlere iş bulma, barınma, beslenme gibi konularda yapacakları yardımlarla ve verecekleri bilgilerle destek olmakta ve göç kararını kolaylaştırmaktadır.

#### 4.1.2 Sonuçları

Göç neticesinde her toplumun içinde bulunduğu şartlara göre değişen önemli sosyal, siyasi ve ekonomik sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Göçle beraber ülkemizde nüfusumuzun aktif kesimi şehirlere gitmekte, tarımsal üretim alanlarında ise yaşlı nüfus kalmaktadır. Bu da göç veren illerimizin gelişme hızını düşürmektedir. Gelişme hızı düştükçe göç artmakta ve geri kalmışlık bölgelerimizin kısır döngüsü olarak kalmaktadır. Ayrıca giden bireylerimizin bir tüketim birimi olması sebebiyle göç veren bölgelerimiz pazar olarak da görece avantajlarını kaybetmiş bulunmaktadır. Bölgelerdeki iç pazarda oluşan talep nüfus azlığı sebebiyle kısılmaktadır. Bu ise bölgelerin gelişmesini olumsuz yönde etkileyen bir etmendir.<sup>103</sup>

Göçlerin kökeninde genellikle ekonomik nedenler bulunmakla birlikte, kentlere göç edenlerin karşılaştıkları temel sorun işsizliktir. Göç edenlerin küçük bir kısmı formal sektörlerde iş bulabilirken bir kısmı enformel sektörlerle yönelmekte bir kısım ise hiç iş bulamamaktadır. Kırsal kesimden kopan nüfusun kentlerde iş bulamama nedenlerinin başında, şehirdeki işlerin gerektirdiği teknik bilgi ve eğitime sahip olmamaları gelmektedir.

Öte yandan, köylü nüfusun kente gelmesi ve emeğini arz etmesi ve hatta iş bulması, onun kente uyumu için yeterli olmamaktadır. Kültürel bir değişim geçirmesi, kentli yaşam kalıplarını benimsemesi, kentin fırsatlarını değerlendirilebilmesi gerekmektedir. Bu kısa sürede gerçekleşen bir olgu değildir. Birkaç nesil içinde gerçekleşmektedir.<sup>104</sup>

Kalkınma sürecinde kent merkezlerinin hızla gelişmesi teşvik edilirken, göçün kentlerde neden olduğu çevresel ve sosyal etkiler genellikle görmezden gelinmiştir.

<sup>103</sup> Tekeli, İlhan; "Türkiye'de İçgöç Sorunsalı Yeniden Tanımlanma Aşamasına Geldi", Türkiye'de İç göç Konferansı(Bolu-Gerede 1997), **Tarih Vakfı Yayımları**, İstanbul 1998, s. 16.

<sup>104</sup> Tekeli; **a.g.e.**, s. 17.

Kentlerin hızlı bir biçimde büyümesi kentsel gelişmenin kontrol edilmesini zorlaştırmıştır. Kontrolsüz kentsel büyüme dolayısıyla konut, su, kanalizasyon, ulaşım, okul ve sağlık hizmetlerinin sağlanması daha pahalı olmuştur. Büyük kentlerin ulaşım, konut, temiz içme suyu, kanalizasyon sorunu ile karşı karşıya bulunduğu bir gerçektir. Kentlerin ısıtılmasında kullanılan yakıtlar ile ulaşım araçlarının havaya bıraktıkları atıklar ve sınaî kuruluşların kentler içinde bulunması dolayısıyla ortaya çıkan atıklar kentlerin doğal çevresini bozan ve kentsel çevre kirlenmesini tahammül edilemez boyutlara ulaştıran faktörler olmuştur.<sup>105</sup>

Çarpık kentleşmenin çevreye olduğu kadar insan sağlığına da olumsuz etkileri bulunmaktadır. Hızla büyüyen kentlerde temiz ve yeterli suyun sağlanamaması, hava kirliliğinin önlenememesi, kanalizasyon gibi hizmetlerin sağlanmasında yaşanan aksaklıklar nedeniyle insanlar sağlık sorunlarıyla karşı karşıya kalmaktadır.

Kentlerin aşırı kalabalıklaşması neticesinde artan konut talebi planlı bir şekilde karşılanamayınca çoğunlukla kamu arazisi üstüne kaçak inşa edilen evler olarak gecekondu olgusu ortaya çıkmıştır. Hükümetler tarafından genellikle göz yumulan gecekondu zamanla kalıcı hale gelmiş ve büyük kentlerde gecekondu mahalleleri oluşmuştur.

Gecekondu mahalleleri genellikle “çalışan yoksul”ları barındırmaktadır. Bu kesim, her ne kadar (sürekli olmasa bile) çalışıyor olsa da, temel gereksinimlerini karşılamakta zorlanan ve haliyle yoksulluk sınırında ya da altında yaşayan işgücünden oluşmaktadır. Düşük ücretlere ek olarak, kayıtdışı istihdam (ki bu da çoğu durumda düzensiz iş ve belirsiz istihdam anlamına gelmektedir), düzensiz gelir (ya işverenin muntazam ödeme yapmaması ya da sık iş değiştirme mecburiyeti), sosyal güvenlik ağlarından mahrumiyet gibi sorunlar bu duruma sebep olarak sayılabilmektedir. Sonuç olarak, gecekondu sakinleri yoksulluktan kaynaklanan dışlanma riskiyle karşı karşıyadır.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Dinçer, Meral; “Göç –Doğal Kaynaklar İlişisine Çevre Güvenliği Açısından Bir Bakış”, **Toplum ve Göç Bildiriler Kitabı**, DİE, Yayın No: 2046, Ankara 1997, S.101.

<sup>106</sup> Adaman, Fikret, Çağlar Keyder; “Türkiye’de Büyük Kentlerin Gecekondu ve Çöküntü Mahallelerinde Yaşanan Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma”, **Avrupa Komisyonu Raporu**, Brüksel 2006, s. v-vi. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/study\\_turkey\\_tr.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/study_turkey_tr.pdf)

Gecekondu yaşam koşulları, sadece mekânsal sorunları değil, aynı zamanda toplumsal özellikler bağlamında da kentlileşme sürecindeki sıkıntılarını yansıtmaktadır. Buralardaki altyapı yetersizlikleri, konutların kalabalıklığı, çocukların sosyalleşme sürecinde “kentli” kimliğini kazanmalarına olumsuz etkiye bulunmaktadır. Buna ilave olarak, aile içi iletişimde yaşanan kuşaklar arası çatışma ve okullaşma oranlarındaki düşüklük de önemli bir engeldir. Yapılmış olan çalışmalar, gençlerin ekonomik koşulları ile suç oranları arasında bir ilişkinin var olduğunu, özellikle işsizlik ve suça yönelik davranışlar arasında pozitif bir bağ olduğunu ortaya koymaktadır.<sup>107</sup>

Göç sonucu gelenlerin gerekli koşulların sağlanması durumunda memleketlerine geri dönme eğilimi taşıdıkları görülmektedir. Özellikle gelme süresi kıaldıkça geri dönme eğilimi de güçlenmektedir. Ancak kentte durma süresi arttıkça geri dönme eğiliminin azaldığı da gözlemlenmektedir.<sup>108</sup>

## 4.2 TÜRKİYE’DE İÇ GÖÇÜN SEYRİ

1923 yılından günümüze kadar olan dönem incelendiğinde, Türkiye’nin iç göç kavramı ile tanışması 1950 yılından sonra olmuştur. 1950 yılına kadar il içi göç ve mevsimlik işçi göçü ile karşılaşılan ülkemizde, bu yıllarda başlayan ekonomik canlanma ile il dışı göç ortaya çıkmıştır.<sup>109</sup>

Ülkemizde göç akımı genellikle gelişmiş bölgelere doğru olsa da, gelişmiş bölgelerin kendi içinde ve gelişmiş kentlere yakın olan kentlerde de göç olgusu yaşanmaktadır. Göç hareketleri önceleri daha çok kırdan kente doğru olurken, kentleşmenin artmasıyla göçün yönü kentten kente doğru yön değiştirmiştir.

Türkiye’de ilk nüfus sayımı 1927’de yapılmıştır. Ancak, Türkiye’deki iç göç hareketlerini ilk genel nüfus sayımıyla birlikte izlemek mümkün değildir. Devlet İstatistik Enstitüsü böyle bir çalışmaya temel teşkil edecek “doğum yerleri” itibariyle Türkiye nüfusu verilerini, 1935 yılından itibaren genel olarak; 1950’lerden itibaren ise, ayrıntılı olarak yayınlamaya başlamıştır. Doğum yerlerine göre iç göç verilerinin genel

<sup>107</sup> Öztürk, Mustafa, Nihat Altuntepe; “Türkiye’de Kentsel Alanlara Göç Edenlerin Kent ve Çalışma Hayatına Uyum Durumları: Bir Alan Araştırması”, **Journal of Yaşar University**, S.3, 2011, s.1606.

<sup>108</sup> DPT; 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Nüfus, Demografi Yapısı, **Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 2001, s.31.

<sup>109</sup> Pazarlıoğlu, M. Vedat; “İzmir Örneğinde İç Göçün Ekonometrik Analizi”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi** Cilt:14 Sayı:1, Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Manisa 2007, s.122.



özellikleri, sayım anındaki ikametgâha göre, göç hareketlerini takip edememesidir. Göç edenlerin arada yaşadıkları göç süreçlerine dair bir bilgi sunulamamaktadır. DİE, 1975 yılından itibaren de, “ikametgâha göre” iç göçlerin sayısal verilerini yayınlamaya başlayarak, bu verilerin kullanılmasını sağlamıştır. Fakat verilerin niteliğinden kaynaklanan farklılık (doğum yeri–ikamet yeri) 1975 öncesi için karşılaştırma yapılmasını imkânsız hale getirmektedir.<sup>110</sup>

Tablo 16: Yıllara ve Cinsiyete Göre İl-İlçe Merkezleri ve Belde-Köy Nüfusu

Yıl	Toplam			İl ve İlçe Merkezleri (%)			Belde ve Köyler (%)		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
1927	13 648 270	6 563 879	7 084 391	24,2	26,1	22,5	75,8	73,9	77,5
1935	16 158 018	7 936 770	8 221 248	23,5	24,8	22,3	76,5	75,2	77,7
1940	17 820 950	8 898 912	8 922 038	24,4	26,2	22,6	75,6	73,8	77,4
1945	18 790 174	9 446 580	9 343 594	24,9	26,5	23,4	75,1	73,5	76,6
1950 <sup>(*)</sup>	20 947 188	10 572 557	10 374 631	25,0	26,6	23,4	75,0	73,4	76,6
1955	24 064 763	12 233 421	11 831 342	28,8	30,6	26,9	71,2	69,4	73,1
1960	27 754 820	14 163 888	13 590 932	31,9	33,7	30,1	68,1	66,3	69,9
1965	31 391 421	15 996 964	15 394 457	34,4	36,2	32,6	65,6	63,8	67,4
1970	35 605 176	18 006 986	17 598 190	38,5	40,6	36,2	61,5	59,4	63,8
1975	40 347 719	20 744 730	19 602 989	41,8	43,4	40,1	58,2	56,6	59,9
1980	44 736 957	22 695 362	22 041 595	43,9	45,3	42,5	56,1	54,7	57,5
1985	50 664 458	25 671 975	24 992 483	53,0	54,6	51,4	47,0	45,4	48,6
1990	56 473 035	28 607 047	27 865 988	59,0	60,3	57,7	41,0	39,7	42,3
2000	67 803 927	34 346 735	33 457 192	64,9	65,3	64,5	35,1	34,7	35,5
2007	70 586 256	35 376 533	35 209 723	70,5	70,5	70,5	29,5	29,5	29,5
2008	71 517 100	35 901 154	35 615 946	75,0	75,1	74,9	25,0	24,9	25,1
2009	72 561 312	36 462 470	36 098 842	75,5	75,7	75,4	24,5	24,3	24,6
2010	73 722 988	37 043 182	36 679 806	76,3	76,4	76,1	23,7	23,6	23,9
2011	74 724 269	37 532 954	37 191 315	76,8	76,9	76,7	23,2	23,1	23,3
2012	75 627 384	37 956 168	37 671 216	77,3	77,3	77,2	22,7	22,7	22,8

Kaynak: Genel Nüfus Sayımı Sonuçları, 1927-2000 ve Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2007-2012

(\*) Cinsiyete göre nüfus 1945 ve 1955 yılı cinsiyet oranlarından tahmin edilmiştir.

Türkiye çok hızlı bir kentleşme olgusunu yaşamıştır. 1945–2000 dönemini kapsayan 55 yıllık bir dönemde Türkiye’nin nüfusu 3 kat artarken aynı dönemde, kentsel alanların nüfusunda 10 kat artış meydana gelmiştir.

İl ve ilçe merkezleri nüfusunun toplam nüfus içerisindeki oranının zaman içerisinde artmasına paralel olarak belde ve köy nüfusunun oranı azalmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında il ve ilçe merkezleri nüfusu toplam nüfusun yüzde 24,2’si iken bu oran 2012 yılında yüzde 77,3’e çıkmıştır.

<sup>110</sup> Başel, Halis; “Türkiye’de Nüfus Hareketlerinin ve İç Göçün Nedenleri”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı 53, 2007, s. 516.

Gelişmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi, kentsel nüfustaki artışın en önemli payını kırdan kente göçün aldığı söylenebilir.<sup>111</sup> İç göçün kentsel büyümeye katkısı çözümlenirken, 1945-1990 arasında kentsel büyümenin yüzde 52'si kırdan kente göçten kaynaklanırken; doğal artışın yüzde 30, kentlerin yeniden sınıflandırılmasının yüzde 15 ve yurtdışına olan net göçün de yüzde 3 oranında katkısı olduğu sonucuna varılmıştır.<sup>112</sup>

Kırsal kesimdeki yüksek doğurganlık, işgücü arzı ile birlikte gizli işsizliğin artmasına toprağın parçalanarak üretimin ve verimliliğin azalmasına yol açarak nüfusun kırdan kente göç etmesine neden olmaktadır. Kırsal kesimde tarımsal gelirin ve toprak mülkiyetinin dengesiz dağılımı, tarımda makinalaşma ile birlikte işgücü talebinin görece olarak azalması ve sosyal altyapının yetersizliği kentlere göçü hızlandırmaktadır. Bu olgular yanında kentsel kesimlerde istihdam, eğitim, sağlık imkânlarının kırsal kesime göre daha iyi olması ile birlikte, kültürel faaliyetlerin yarattığı cazibe de göçü artıran unsurlar olarak belirtilebilir. Ayrıca, 20. yüzyılın son 15 yıllık döneminde, özellikle doğu bölgelerinde meydana gelen terör olayları ve yaşanan büyük doğal afetler bölge içi ve bölgeler arası nüfus hareketlerine yol açmıştır.<sup>113</sup>

Tablo 17: Yerleşim Yerleri ve İller Arası Göç Eden Nüfus

Sayım Yılı	Daimi İkametgâh Nüfusu	Dönem	Yerleşim Yerleri Arasında Göç Eden Nüfus		İller Arası Göç Eden Nüfus	
			Sayı	(%)	Sayı	(%)
1980	38 395 730	1975-1980	(3) 3 584 421	9,34	2 700 977	7,03
1985	44 078 033	1980-1985	(3) 3 819 910	8,67	2 885 873	6,55
1990	49 986 117	1985-1990	(3) 5 402 690	10,81	4 065 173	8,13
2000	60 752 995	1995-2000	6 692 263	11,02	4 788 193	7,88

Kaynak: TÜİK Genel Nüfus Sayımları 1980-2000 (Yazar tarafından derlenmiştir)

- (1) Daimi ikametgah nüfusu içinde yurt dışından gelen göç kapsamamıştır.
- (2) Aynı ilçeye bağlı köyler arasındaki göç kapsamamıştır.
- (3) Aynı ile bağlı ilçe merkezleri ve köyler arasındaki göç kapsamamıştır. 1995-2000 döneminde; aynı ile bağlı ilçeler arasında göç eden toplam nüfus 125 896, aynı ile bağlı köyler arasında göç eden toplam nüfus 99 823'tür.

1975-1980 döneminde her yüz kişiden 7,03'ü iller arası göç ederken, bu oran 1980-1985 döneminde yüzde 6,5'e kadar gerilemiş, 1985-1990 döneminde ise 1970'li yıllar seviyesinin üstüne yükselmiştir. 1995-2000 döneminde ise, önceki yıllara göre iller arası göç eden nüfusun oranında azalma olmuştur.

<sup>111</sup> Hale, W.; The Political and Economic Development of Modern Turkey [Modern Türkiye'de Siyasi ve Ekonomik Gelişme], Croom Helm, London 1981, s.26.

<sup>112</sup> Başel, a.g.e., s.219.

<sup>113</sup> Kocaman, Tuncer; Türkiye'de İç Göçler ve Göç Edenlerin Nitelikleri (1965-2000), DPT, 2008, s.1.

1975-2000 döneminde toplam göçler içinde iller arası göç edenlerin payının azaldığı, il içi yerleşim yerleri arasında göç edenlerin payının ise arttığı gözlenmektedir. Bu dönemde toplam 14 milyon 440 bin kişi iller arası, 19,5 milyon kişi ise il içi yerleşim yerleri arasında göç etmiştir.

Tablo 18: Yerleşim Yerlerine Göre Göç Eden Nüfus (%)

Yerleşim yeri	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1995-2000
Şehirden Şehire	48,90	56,18	62,18	57,80
Köyden Şehire	17,02	22,53	17,95	17,46
Şehirden Köye	19,33	12,84	12,60	20,06
Köyden Köye	14,75	8,45	7,27	4,68

Kaynak: TÜİK Genel Nüfus Sayımları 1980-2000 (Yazar tarafından derlenmiştir)

Kırdan kopan nüfusun hızla kentlere akması birçok açıdan yol açtığı sorunlar nedeniyle önemli bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ancak, zannedilenin aksine göçün büyük bir kısmı köyden kente değil, kentten kente gerçekleşmektedir ki bu da özellikle Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu'daki kentlerden yapılan göçün yoğunluğuna işaret etmektedir.<sup>114</sup> 1975-1980 döneminde yüzde 48,90 olan şehirden şehire göç oranı 1985-1990 döneminde yüzde 62,18'e yükselmiş olup 1995-2000 döneminde ise yüzde 57,80 olarak gerçekleşmiştir.

Öte yandan, özellikle 1990 sonrasında göçerlerin kentsel alana uyum sağlayamayarak geri dönmelerinin etkisiyle şehirden köye doğru bir tersine göç eğilimi de görülmektedir.<sup>115</sup>

Tablo 19: Ülke İçi Göç Eden Nüfus

Dönem	Toplam Nüfus	Göç Eden Nüfus	
		Sayı	Oran
2007-2008	71.517.100	2.099.033	2,9
2008-2009	72.561.312	2.069.262	2,9
2009-2010	73.722.988	2.185.172	3,0
2010-2011	74.724.269	2.246.828	3,0
2011-2012	75.627.384	2.142.580	2,8

Kaynak: TÜİK, ADNKS, 2007-2012(Yazar tarafından derlenmiştir)

2007-2009 döneminde göç eden nüfusun toplam nüfusa oranı yüzde 2,9 iken, bu oran 2009-2011 yılları arasında yüzde 3'e çıkmış olup 2011-2012 döneminde ise yüzde 2,8'e düşmüştür.

<sup>114</sup> Yüceol; a.g.e., s.26.

<sup>115</sup> SERKA; "TRA2'de Göç Olgusu: Sebep ve Sonuçlar Bağlamında Analitik Bir Araştırma", 2012, s.20.

Tablo 20: Düzey-II Bölgelerinin Net Göç ve Net Göç Hızları

Bölge Adı	2007- 2008		2008- 2009		2009- 2010		2010-2011		2011-2012	
	Net Göç	Net Göç Hızı (%0)	Net Göç	Net Göç Hızı (%0)	Net Göç	Net Göç Hızı (%0)	Net Göç	Net Göç Hızı (%0)	Net Göç	Net Göç Hızı (%0)
İstanbul	26.675	2,1	39.481	3,06	10.2583	7,77	121.782	8,98	30.461	2,2
Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	21.652	14,52	9.979	6,62	11.819	7,8	13.701	8,77	16.567	10,45
Balıkesir, Çanakkale	8.422	5,26	2.594	1,6	2.780	1,69	2.160	1,32	8.485	5,14
İzmir	27.248	7,2	26.873	6,97	11.480	2,91	8.944	2,26	9.850	2,46
Aydın, Denizli, Muğla	20.347	7,64	1.074	0,4	4.722	1,73	6.427	2,31	10.155	3,62
Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	-12.903	-4,42	-11.384	-3,86	-15.247	-5,06	-14.146	-4,8	5.350	1,81
Bursa, Eskişehir, Bilecik	44.768	13,09	19.400	5,55	20.488	5,71	23.458	6,47	15.549	4,23
Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	37.393	11,99	23.170	7,28	17.091	5,28	19.366	5,86	21.541	6,4
Ankara	30.562	6,74	37.079	8	49.405	10,41	54.479	11,2	22.401	4,52
Konya, Karaman	-10.499	-4,76	-5.535	-2,49	-10.277	-4,56	-4.171	-1,83	3.793	1,66
Antalya, Isparta, Burdur	37.077	14,86	19.360	7,5	22.542	8,43	23.073	8,57	29.080	10,58
Adana, Mersin	-16.157	-4,44	-1.256	-0,34	-5.615	-1,5	-15.181	-4,01	-20.169	-5,28
Hatay, K.maraş, Osmaniye	-1.471	-0,51	-13.314	-4,49	-11.448	-3,8	-19.689	-6,51	-19.435	-6,37
Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	-9.377	-6,26	-8.205	-5,44	-20.757	-13,78	-17.561	-11,67	-3.808	-2,53
Kayseri, Sivas, Yozgat	-24.922	-10,78	-10.965	-4,7	-13.867	-5,88	-16.317	-6,92	-12.054	-5,11
Zonguldak, Karabük, Bartın	96	0,09	-4.712	-4,58	-8.382	-8,07	-9.722	-9,49	-3.527	-3,45
Kastamonu, Çankırı, Sinop	2.667	3,62	6.816	9,18	-6.973	-9,34	-4.777	-6,43	4.754	6,4
Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	-22.292	-8,16	-12.946	-4,71	-35.365	-12,82	-25.058	-9,18	-15.620	-5,73
Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, G.hane	-5.622	-2,24	1.585	0,63	-22.703	-8,98	-24.949	-9,88	18.495	7,29
Erzurum, Erzincan, Bayburt	-27.538	-25,62	-9.393	-8,8	-11.380	-10,59	-9.148	-8,49	-9.561	-8,88
Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	-30.730	-26,58	-23.195	-20,21	-18.724	-16,38	-18.825	-16,13	-24.873	-21,3
Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	-6.271	-3,85	-10.348	-6,34	-11.356	-6,96	-1.504	-0,9	-9.320	-5,55
Van, Muş, Bitlis, Hakkâri	-33.342	-16,58	-22.859	-11,3	-21.899	-10,77	-60.175	-28,98	-17.771	-8,5
Gaziantep, Adıyaman, Kilis	-7.474	-3,22	-5.269	-2,23	-2.691	-1,11	-4.437	-1,79	-7.766	-3,08
Şanlıurfa, Diyarbakır	-27.872	-9,05	-19.498	-6,21	-15.048	-4,7	-15.894	-4,82	-29.774	-8,84
Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	-20.437	-10,34	-28.532	-14,38	-11.178	-5,61	-11.836	-5,74	-22.803	-10,9

Kaynak: Yazar tarafından TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Türkiye’de göç hareketleri incelendiğinde, genel itibariyle doğuya gittikçe net göç miktarının negatif olduğu yani bu bölgelerin göç verdiği görülmektedir. Genel olarak net göç rakamı pozitif yönlü olan iller Ege ve Marmara bölgesinde

yoğunlaşmıştır. Göç hızındaki düşüğe rağmen halen en çok göç alan il konumunda İstanbul bulunmaktadır.

İstanbul'un nüfus ve demografik yapısı 1950'lerden itibaren Türkiye genelinde yaşanan nüfus artışı, hızlı şehirleşme ve iç göçten önemli derecede etkilenmiştir. Hızlı nüfus artışı ve göç ile birlikte şehir daha geniş bir alana plansız ve kontrolsüz bir şekilde yayılmış; gecekondulaşma ve kaçak yapılaşma artmış; toprak, hava, su ve gürültü kirliliği gibi ciddi çevre sorunları ortaya çıkmaya başlamış ve kamu hizmetlerinin sunumunda büyük sıkıntılar yaşanmaya başlamıştır. Son yıllarda İstanbul nüfusu üzerinde göçün etkisi geçmiş dönemlere kıyasla azalmakla birlikte, önemli oranda göç alıp vermeye devam etmesi nedeniyle nüfus hareketlerinin çok fazla olduğu bir bölge olmaya devam etmektedir. Diğer bölgelere kıyasla nüfusu hızla yaşanan bir bölge olmasının yanı sıra, yaşanan sosyoekonomik dönüşümle birlikte küçülen hane halkı büyüklüğü dikkat çekicidir.<sup>116</sup>

TR61 (Antalya, Isparta, Burdur) bölgesi 2011-2012 döneminde İstanbul Bölgesi'nden sonra en fazla göç alan bölge durumunda olup bölgede en fazla göç alan il Antalya olmuştur.

Net göç hızı oldukça yüksek olan diğer bir bölge de TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli) bölgesidir. Bu bölgenin göç almasının en önemli nedeni olarak sanayileşme görülürken, bölgede net göç hızı en yüksek olan il Tekirdağ'dır.

Net göç hızı en düşük olan bölge ise -21,3 ile TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) bölgesidir. Nüfus artış hızı, bölgenin yüksek düzeyde göç vermesi nedeniyle düşük seyretmekte olup Ardahan özelinde ise düşüğe geçmiştir.

---

<sup>116</sup> İstanbul Kalkınma Ajansı; 2014-2023 İstanbul Bölge Planı, s.34.

Tablo 21: Düzey-I Bölgelerinin Aldığı ve Verdiği Göç, 2011-2012

Alığı Göç	Verdiği Göç											
	TR1	TR2	TR3	TR4	TR5	TR6	TR7	TR8	TR9	TRA	TRB	TRC
TR1 İstanbul	.	25.238	30.078	42.642	24.359	34.653	23.668	54.547	32.454	29.082	40.671	47.143
TR2 Batı Marmara	39.042	.	14.138	12.140	5.806	6.160	3.617	8.308	3.297	5.461	5.749	5.610
TR3 Ege	27.680	15.280	.	23.700	22.881	30.933	10.460	10.664	5.839	12.567	14.685	21.155
TR4 Doğu Marmara	51.692	11.988	22.868	.	17.163	15.066	9.097	18.722	12.300	14.773	14.084	11.952
TR5 Batı Anadolu	20.031	6.646	22.202	17.376	.	30.371	32.986	28.236	7.610	10.168	12.322	16.044
TR6 Akdeniz	24.130	4.904	28.737	11.788	25.232	.	15.772	7.822	3.909	6.020	20.945	47.142
TR7 Orta Anadolu	17.408	2.344	7.463	5.923	24.205	18.662	.	7.239	2.368	3.635	5.044	6.977
TR8 Batı Karadeniz	57.899	5.150	8.436	13.065	21.896	7.426	7.237	.	9.538	3.593	4.019	5.164
TR9 Doğu Karadeniz	48.569	2.657	5.037	11.864	7.430	5.084	2.615	11.594	.	4.778	2.604	2.877
TRA Kuzeydoğ u Anadolu	14.354	2.607	6.965	6.247	6.097	5.792	3.014	3.423	4.991	.	5.225	4.585
TRB Ortadoğ u Anadolu	25.352	3.660	11.012	10.004	11.245	17.215	4.039	3.371	2.326	4.571	.	19.434
TRC Güneydoğ u Anadolu	27.917	3.802	13.553	7.866	11.484	35.563	4.625	3.890	1.982	3.086	13.972	.

Kaynak: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2012

İstanbul hem her bölgeden göç almakta hem de vermektedir. 2011-2012 döneminde Batı Karadeniz ve Güneydoğu Anadolu en fazla göç aldığı bölgeler iken Doğu Marmara ve Batı Marmara bölgeleri yoğun olarak İstanbul'dan göç almakta ve İstanbul'a göç vermektedir.

Akdeniz Bölgesi'nde Antalya, Adana; Ege Bölgesinde İzmir, Aydın, Muğla gibi gelişmiş illerin olması göçün bir bölümünün bölge içinde tutulabilmesini sağlamıştır. Akdeniz bölgesi en fazla Güneydoğu Anadolu ve İstanbul'a, Ege bölgesi en fazla Akdeniz ve İstanbul'a göç vermektedir.

Orta Anadolu en fazla göçü Batı Anadolu ve İstanbul'dan almakta ve bu bölgelere göç vermektedir. Batı Anadolu ise en fazla göçü Orta Anadolu ve

Akdeniz'den almaktadır. En fazla göç verdiği bölgeler ise yine Orta Anadolu ve İstanbul'dur.

Kuzeydoğu Anadolu ve Ortadoğu Anadolu'nun en fazla göç alıp verdikleri merkez İstanbul'dur.

Batı Karadeniz Bölgesi büyük oranda İstanbul'a göç vermekte ve İstanbul'dan göç almaktadır. Bölge içerisinde en fazla göç alan il Samsun'dur.

Doğu Karadeniz bölgesi en fazla göçü İstanbul'dan göç almakta, İstanbul ve kısmen Doğu Marmara bölgelerine göç vermektedir.

Güneydoğu Anadolu bölgesi Gaziantep gibi net göç hızı pozitif gelişmiş bir ili içerdiği için göçü bir miktar bölge içinde tutabilmiştir. Bölge en fazla Akdeniz'den göç almakta, İstanbul ve Akdeniz'e göç vermektedir.

Tablo 22: DÜZEY-I Bölgelerinin Aldığı, Verdiği ve Net Göçleri

Düzye-I	Endeks*(1995-2000)	Endeks*(2010-2011)
TR1 İstanbul	100	100
TR2 Batı Marmara	17	13
TR3 Ege	45	1
TR4 Doğu Marmara	20	35
TR5 Batı Anadolu	22	41
TR6 Akdeniz	1	-10
TR7 Orta Anadolu	-23	-28
TR8 Batı Karadeniz	-57	-32
TR9 Doğu Karadeniz	-19	-20
TRA Kuzeydoğu Anadolu	-28	-23
TRB Ortadoğu Anadolu	-27	-51
TRC Güneydoğu Anadolu	-52	-26
Standart Sapma	42	40

Kaynak: Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi

Alınan net göçün en fazla olduğu İstanbul 100 olacak şekilde bölgelerin net göçleri endekslenerek, bölgelerin görece durumu endeks sütununda özetlenmiştir. Bu endekslmeye göre, yalnızca Doğu ve Batı Marmara, Ege ve Batı Anadolu Bölgeleri'nin endeks değeri pozitifdir.

1995-2000 döneminde İstanbul'dan sonra en çok göç alan bölge Ege iken, 2010-2011 döneminde Batı Anadolu bölgesi olmuştur.

Tablo 23: DÜZEY-I Bölgelerinin Cinsiyet ve Eğitim Durumuna Göre Verdiği Göç (6+ yaş), (2011-2012 Dönemi)

	Cinsiyet	Okuma yazma bilmeyen	Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	Lise altı eğitilmiş	Lise veya dengi okul mezunu	Yüksek okul veya fakülte mezunu	Yüksek lisans mezunu	Doktora mezunu	Bilinmeyen
Türkiye	Toplam	46.907	276.882	540.310	531.257	312.729	18.198	3.737	48.438
	Erkek	7.110	127.396	264.743	275.974	168.096	10.722	2.522	27.195
	Kadın	39.797	149.486	275.567	255.283	144.633	7.476	1.215	21.243
TR1 İstanbul	Toplam	11.037	48.263	122.835	89.015	38.713	2.945	556	12.820
	Erkek	1.574	22.362	64.144	46.619	21.604	1.763	345	7.231
	Kadın	9.463	25.901	58.691	42.396	17.109	1.182	211	5.589
TR2 Batı Marmara	Toplam	1.001	9.543	21.129	27.069	17.067	978	165	1.534
	Erkek	182	4.570	9.930	12.947	8.668	551	107	887
	Kadın	819	4.973	11.199	14.122	8.399	427	58	647
TR3 Ege	Toplam	2.236	19.851	41.648	53.554	36.202	1.930	369	2.359
	Erkek	350	9.181	19.234	26.102	18.413	1.098	253	1.357
	Kadın	1.886	10.670	22.414	27.452	17.789	832	116	1.002
TR4 Doğu Marmara	Toplam	2.887	18.629	40.582	52.906	30.175	1.713	302	3.553
	Erkek	402	8.681	18.904	26.135	15.719	1.010	195	1.942
	Kadın	2.485	9.948	21.678	26.771	14.456	703	107	1.611
TR5 Batı Anadolu	Toplam	2.961	20.334	41.165	54.197	37.818	3.067	670	4.007
	Erkek	422	9.496	18.929	27.731	19.620	1.761	441	2.225
	Kadın	2.539	10.838	22.236	26.466	18.198	1.306	229	1.782
TR6 Akdeniz	Toplam	3.495	28.206	50.426	66.966	35.451	1.551	332	4.452
	Erkek	541	12.789	23.777	32.537	18.744	918	209	2.501
	Kadın	2.954	15.417	26.649	34.429	16.707	633	123	1.951
TR7 Orta Anadolu	Toplam	2.376	15.448	35.668	30.867	19.401	907	235	1.823
	Erkek	355	7.466	16.702	16.220	10.517	529	171	984
	Kadın	2.021	7.982	18.966	14.647	8.884	378	64	839
TR8 Batı Karadeniz	Toplam	3.417	20.886	53.337	40.936	23.086	1.098	256	2.807
	Erkek	606	9.712	25.477	21.099	12.270	639	162	1.652
	Kadın	2.811	11.174	27.860	19.837	10.816	459	94	1.155
TR9 Doğu Karadeniz	Toplam	2.100	10.178	25.955	24.576	14.310	630	134	2.566
	Erkek	310	4.699	12.646	13.047	7.917	394	96	1.510
	Kadın	1.790	5.479	13.309	11.529	6.393	236	38	1.056
TRA Kuzeydoğu Anadolu	Toplam	3.853	18.731	26.288	18.149	14.834	869	197	4.027
	Erkek	568	8.400	13.425	10.704	8.268	538	146	2.318
	Kadın	3.285	10.331	12.863	7.445	6.566	331	51	1.709
TRB Ortadoğu Anadolu	Toplam	5.243	28.040	33.906	29.295	21.518	1.249	248	3.923
	Erkek	843	12.626	17.520	17.450	12.505	770	194	2.173
	Kadın	4.400	15.414	16.386	11.845	9.013	479	54	1.750
TRC Güneydoğu Anadolu	Toplam	6.301	38.773	47.371	43.727	24.154	1.261	273	4.567
	Erkek	957	17.414	24.055	25.383	13.851	751	203	2.415
	Kadın	5.344	21.359	23.316	18.344	10.303	510	70	2.152

Kaynak: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2012

Göç edenlerin eğitim seviyesinin ülke ortalamasının üstünde olduğu göze çarpmaktadır.

2011-2012 döneminde nüfusun yüzde 70'ini okuma yazma bilmeyenler ve lise altı eğitilmişler oluştururken, göç edenlerin yüzde 48,5'ini bu grup oluşturmaktadır.



Aynı dönemde, toplam nüfus içinde lise veya dengi okul mezunu olanların oranı yüzde 17,8 iken göç edenler için bu oran yüzde 29,8; yüksekokul veya fakülte mezunu olanların oranı ise ülke genelinde yüzde 8,7 iken göç edenler içinde yüzde 17,6'dır.

İstanbul'a göçün büyük bir bölümünü lise altı eğitilmişler oluşturmaktadır. Öte yandan batıya göç edenlerin eğitim seviyesi doğuya göç edenlerden daha yüksektir.

Tablo 24: Düzey-I Bölgelerinin Cinsiyet ve Yaş Grubuna Göre Verdiği Göç, 2011-2012

	Cinsiyet	Yaş Grubu			
		0-14	15-24	24-64	65+
Türkiye	Toplam	384.119	583.653	912.276	62.826
	Erkek	198.341	262.709	482.213	25.542
	Kadın	185.778	320.944	430.063	37.284
TR1 İstanbul	Toplam	65.687	90.608	181.092	16.687
	Erkek	33.898	41.003	97.838	7.308
	Kadın	31.789	49.605	83.254	9.379
TR2 Batı Marmara	Toplam	14.423	27.062	40.091	2.700
	Erkek	7.404	11.568	20.675	1.144
	Kadın	7.019	15.494	19.416	1.556
TR3 Ege	Toplam	29.413	55.335	81.078	4.663
	Erkek	15.057	23.550	41.845	1.893
	Kadın	14.356	31.785	39.233	2.770
TR4 Doğu Marmara	Toplam	28.137	53.944	75.928	4.606
	Erkek	14.446	23.152	39.731	1.801
	Kadın	13.691	30.792	36.197	2.805
TR5 Batı Anadolu	Toplam	31.773	52.248	87.652	6.125
	Erkek	16.335	23.892	44.896	2.568
	Kadın	15.438	28.356	42.756	3.557
TR6 Akdeniz	Toplam	38.626	72.963	90.835	4.501
	Erkek	19.708	31.412	47.195	1.867
	Kadın	18.918	41.551	43.640	2.634
TR7 Orta Anadolu	Toplam	24.058	36.081	52.950	4.041
	Erkek	12.481	16.220	28.083	1.536
	Kadın	11.577	19.861	24.867	2.505
TR8 Batı Karadeniz	Toplam	29.364	48.935	73.137	6.380
	Erkek	15.211	22.001	38.174	2.489
	Kadın	14.153	26.934	34.963	3.891
TR9 Doğu Karadeniz	Kadın	14.616	26.953	40.908	4.137
	Erkek	7.594	12.362	22.200	1.651
	Kadın	7.022	14.591	18.708	2.486
TRA Kuzeydoğu Anadolu	Toplam	24.059	25.427	44.882	3.366
	Erkek	12.583	12.013	24.240	1.256
	Kadın	11.476	13.414	20.642	2.110
TRB Ortadoğu Anadolu	Toplam	35.353	37.162	63.903	2.902
	Erkek	18.435	17.986	34.862	1.065
	Kadın	16.918	19.176	29.041	1.837
TRC Güneydoğu Anadolu	Toplam	48.610	56.935	79.820	2.718
	Erkek	25.189	27.550	42.474	964
	Kadın	23.421	29.385	37.346	1.754

Kaynak: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2012

2011-2012 döneminde toplam göç edenlerin yüzde 30'unu 15-24 yaş arası gençler oluşturmaktadır. Tüm yerleşim yerlerinden göç etmiş kadın ve erkeklerin büyük çoğunluğu orta ve genç yaşlarda yoğunlaşmakta olup, göç etmiş yaşlı nüfusun oranı oldukça düşüktür.

Göç etmiş kadınlar ve erkekler arasında yaş yapısı bakımından yerleşim birimlerinde büyük farklılıklar bulunmamaktadır.

### 4.3 İÇ GÖÇÜN İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİLERİ

Genellikle ekonomik ve sosyal yönden gelişmiş bölgelere yapılan göç hareketinin hem kaynak hem de hedef bölgede etkilerinin hissedildiği alanların başında işgücü piyasası gelmektedir.

Göç, işgücü piyasası açısından, emek arzına karşı yeterince talep oluşturamayan yerlerde işsizliğin kente taşınmasıdır. Bu ise kentsel alandaki işsizler için bir rekabet unsuru (yedek işgücü deposu) oluşturarak iş piyasasında çalışma koşullarını olumsuz etkilemektedir. Bu etkileme, ücretlerin düşmesi, işçi devrinin ve kayıt dışılığın artması şeklinde sonuçlara yol açmaktadır.<sup>117</sup>

Göç hareketleri ile işsizlik oranı arasındaki ilişki günümüz itibarıyla sadece gelişmekte olan ülkelerin değil, aynı zamanda gelişmiş ülkelerin de önemli bir sorunu olarak hem teori hem de uygulama alanında dikkate değer bir tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Gelişmiş ülkeler göç ve göçle birlikte açığa çıkan sorunların çözümü noktasında büyük aşamalar kaydetse de, işsizlik ve bölgelerarası işsizlik sorunu söz konusu olduğunda durum değişmekte ve sorunun boyut değiştirerek devam ettiği gözlenmektedir.<sup>118</sup>

#### 4.3.1 Türkiye

Türkiye’de “1940’lardan itibaren çeşitli dış yardımlarla desteklenen sanayileşme, kırdan kopuş sürecini başlatırken, kentsel alanlarda da sanayi ve hizmet sektörü için bir işgücü gereksinimi doğurmuştur.”<sup>119</sup> Bu gereksinim yaşanan iç göçleri hızlandırmış istihdamın sektörel yapısı hem göç alan hem de göç veren bölgede bir dönüşüme uğramıştır.<sup>120</sup> Kentlere, özellikle gelişmiş metropollere yönelen bu hareket hızla gelişen sanayinin ihtiyaçlarına cevap vermekte yetersiz kalmıştır. Önemli bir kısım büyük kentlerde daha iyi iş imkânlarından yararlanmak için göç eden işgücü, beşerî

<sup>117</sup> Başel, Halis; İç Göçün Sonuçları ve İşgücüne Etkileri, s.308.

<http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/viewFile/350/321>

<sup>118</sup> Yüceol, a.g.e., s.32.

<sup>119</sup> İçduygu, a.g.e., s.211.

<sup>120</sup> Başel, a.g.e., s.51.

sermaye açısından beklentileri yüksek, yapısı gereği yeni bilgi ve teknolojik girdileri üretimde kullanan kentsel modern sektörün işgücü talebini karşılayamamaktadır. Bu noktada, tarım sektörü dışında çalışma deneyimi olmayan ve eğitim düzeyi düşük kesim, bilgi ve teknolojideki hızlı gelişmelere ayak uyduramamakta, ya marjinal sektörde iş bulmakta ya da kentsel işsizlik oranlarını arttırmaktadır.<sup>121</sup>

Türkiye’de hızlı nüfus artışı ve 1950’lerden itibaren artan köyden kente göçün oluşturduğu emek piyasası özellikleri, kayıt dışı ekonominin gelişmesinde etkili faktörlerden biridir. Kentlerde yoğunlaşan niteliksiz emek sahipleri, daha az ücretle ve sosyal güvenceye sahip olmaksızın emeklerini arz etmeye razı olmaktadır.<sup>122</sup>

Tablo 25: Düzey-I Bölgelerinde Nüfus, İşgücü Piyasası ve İç Göç Göstergelerinde Değişim, (2007-2011)

	Toplam nüfus	15 ve daha yukarı yaştaki nüfus	İşgücü	İstihdam edilimler	İşsiz	İşgücüne katılma oranı (%)	İşsizlik oranı (%)	İstihdam oranı (%)	İşgücüne dahil olmayan nüfus	Aldığı göç	Verdiği göç	Net Göç
TOPLAM	5,7	9,5	18,3	19,7	6,0	3,8	-1,1	3,9	1,9	2,1	2,1	0
İstanbul	9,1	5,5	17,9	16,8	27,8	5,4	0,9	4,4	-5,0	2,6	1,7	14,2
Batı Marmara	4,5	12,4	11,5	11,6	8,9	-0,5	-0,1	-0,4	13,4	2,6	10,2	-17
Ege	4,2	7,3	25,6	25,2	28,9	7,9	0,2	7,1	-8,8	-1,3	4,1	-27
Doğu Marmara	7,3	16,1	25,0	26,1	15,2	3,6	-0,8	3,8	8,0	-6,2	24,3	-55
Batı Anadolu	7,5	7,1	15,8	19,5	-12,9	3,7	-2,8	4,7	,0	4,0	0,9	31
Akdeniz	6,2	11,6	17,9	20,8	-3,9	2,7	-2,2	3,5	5,6	-4,6	10,9	-154
Orta Anadolu	1,6	4,3	23,8	28,1	-12,6	7,8	-3,2	8,5	-9,7	5,3	-10,2	-54
Batı Karadeniz	0,1	2,3	0,9	2,9	-22,1	-0,7	-1,8	0,3	3,9	0,4	-2,8	-26
Doğu Karadeniz	1,5	8,5	1,8	2,1	-2,8	-3,7	-0,3	-3,3	18,4	17,6	-8,9	-429
K.doğu Anadolu	1,1	3,7	13,7	12,4	35,1	4,6	1,1	3,8	-5,5	11,0	-15,2	-41
Ortadoğu Anadolu	3,8	14,1	31,3	37,5	-11,2	6,3	-4,2	7,4	1,9	24,1	7,1	-32
G.doğu Anadolu	8,3	21,7	25,9	32,6	-7,2	1,2	-4,5	2,5	19,5	-3,5	-0,01	8,2

Kaynak: TÜİK verilerinden yararlanılarak üretilmiştir.

Tablo 25’te nüfusun, temel işgücü piyasası ve göç verilerinin 2007-2011 yılları arasındaki değişimi gösterilmektedir. Tabloda görüldüğü üzere, Türkiye’de işsizliğin en fazla arttığı bölgeler aynı zamanda göç hareketlerinin en fazla yaşandığı bölgelerdir. Öte yandan, iç göçün yönünün yeni istihdam yaratılmayan bölgelerden istihdam yaratan bölgelere doğru olduğu dikkat çekmektedir.

<sup>121</sup> Tatlıdil, Ercan, Yota XANTAHCOU; “ Türk İşgücünün Yapısı ve Avrupa Birliği İstihdam Politikaları”, **Ege Akademik Bakış Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2002, s. 8; Hüseyin Mualla YÜCEOL, “Türkiye’de Bölgesel İşgücü Hareketleri, İşsizlik ve Ekonomik Kalkınma”, **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, 2007, ss. 108–125.

<sup>122</sup> DPT; 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, “**Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**”, DPT Yayını, No:2603, Ankara 2001,s.15.

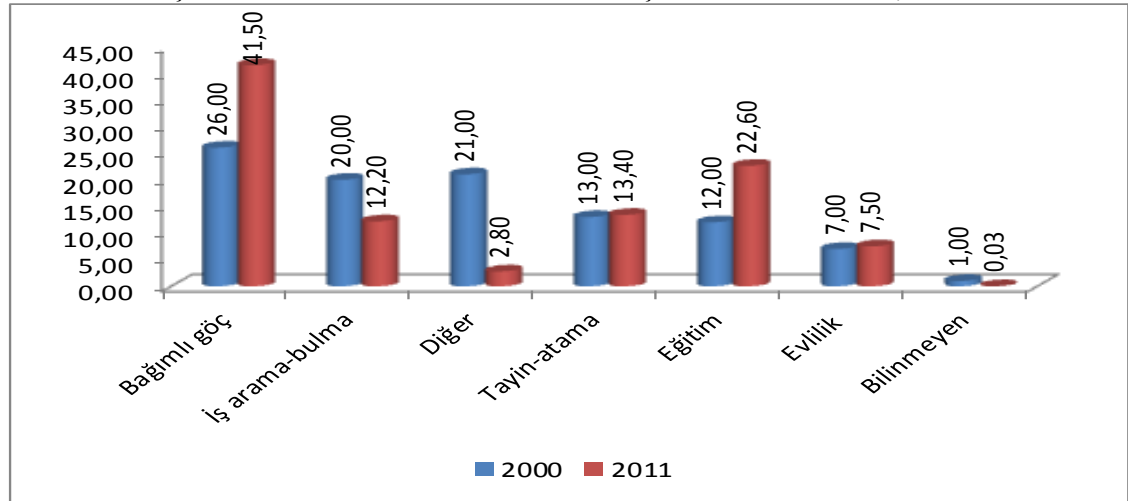
Net göç hızındaki değişim İstanbul, Batı Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde pozitif iken diğer tüm bölgelerde negatif olmuştur. Bu durum İstanbul ve Ankara'nın yanı sıra Gaziantep gibi nispeten sanayileşmiş ve iş imkanları yaratabilmiş bölgelerin de göç baskısı altına girdiğini göstermektedir.

Bu dönemde, istihdam oranı ülke genelinde yüzde 3,9 artarken, en fazla artış yüzde 8,5 ile Orta Anadolu'da ve yüzde 7,4 ile Ortadoğu Anadolu'da görülmüştür. İstihdam oranının azaldığı bölgeler ise Batı Marmara ve Doğu Karadeniz bölgeleridir. İstihdam olanağı yaratılan bölgelerde, bölge dışına göçün sınırlı düzeyde kaldığı görülmektedir.

İşsizlik oranı ise dönem süresince ülke genelinde yüzde 1,1 azalmıştır. Bu oranın arttığı bölgeler ise İstanbul, Kuzeydoğu Anadolu ve Ege bölgeleridir. Yoğun göç alan bölgelerde yeterli istihdam olanakları yaratılamaması durumunda işsizlik oranlarındaki yükseliş kaçınılmaz olmaktadır.

Göçün en önemli merkezi olan İstanbul, hem net göçün hem işsizlik oranının hem de toplam nüfusun en fazla arttığı bölgedir. Net göç, 2011-2012 döneminde 2007-2008 dönemine göre yüzde 14,2 artmışken aynı dönemde nüfus yüzde 9,1 işsizlik oranı ise yüzde 0,9 artmıştır.

Grafik 1: Göç Etme Nedenine Göre İller arası Göç Eden Nüfus Oranı,2000-2011



Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

TÜİK, 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı, Göç İstatistikleri

Türkiye'de göçün nedenlerine bakıldığında iş amaçlı yapılan göç en önemli sebep olarak karşımıza çıkmaktadır. İller arası göç eden nüfusun yüzde 20'sini iş arama

-bulma amaçlı göç oluştururken, yüzde 13'lük bir kesim tayin ve atama sebebiyle göç etmektedir.

Dikkat çeken diğer bir husus da bağımlı göç oranının yüksekliğidir. Göç sadece göç eden bireyi değil bir bütün halinde tüm aileyi etkilemektedir. Bu etki genellikle kırsal alanlarda ücretsiz aile işçisi olan kadınların kent hayatında çalışma hayatından çekilerek ev kadını statüsüne geçmelerine neden olmaktadır.

Kentlerde yaşayan kadınların çoğunun işgücü arzı dışında olması, kadınların geleneksel-çocuk, ev bakımı işlerindeki ağırlığının çok fazla değişime uğramadığını göstermektedir. Türkiye için kırsal alanda istihdam edilen kadınların %90'a yakını (4 milyondan fazla ) ücretsiz aile işçisi statüsünde işgücü arzına dahil edilirken, kentlerde yaşayan 6 milyondan fazla kadın, ev kadını statüsünde işgücü arzına dahil edilmemekte, kadınların işgücüne katılma oranı kır-kent ayrımında çok farklılaşmaktadır.<sup>123</sup>

Göç eden nüfusun yaklaşık yarısı işgücü piyasasına girişte zorluklarla karşı karşıya olan gençlerden oluşmaktadır. Özellikle kırdaki gizli işsiz olan gençlerin kentlere göç ederek işgücü piyasasına dâhil olması, işsizlik oranının artmasının nedenleri arasındadır.

#### 4.3.1.1 İşgücü

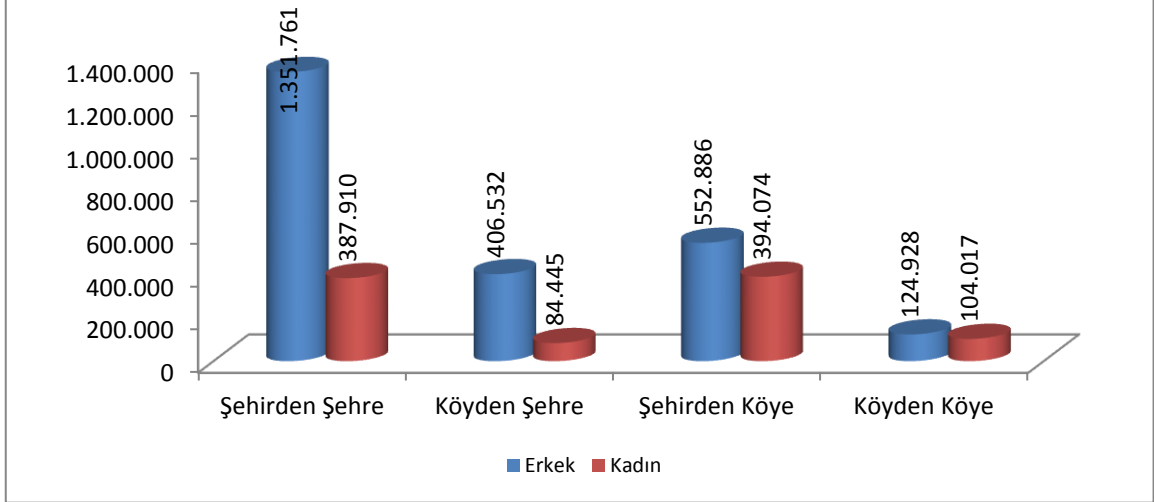
Göç eden nüfusun işgücü durumu incelendiğinde yaklaşık 3.4 milyon işgücü içerisinde erkeklerin oranı yaklaşık yüzde 70 iken kadınların oranı yüzde 30'dur.

İşgücünün yoğunluğu itibarıyla şehirden şehire göç edenler yüzde 51'lik oranla ilk sırada yer alırken, bunu sırasıyla yüzde 28 ile şehirden köye, yüzde 14 ile köyden şehre göç edenler takip etmektedir.

---

<sup>123</sup> Özkaplan, Nurcan; **Çalışma Ekonomisi**, Kavram Yayınları, İstanbul 1993, s.85.

Grafik 2: Yerleşim Yeri ve Cinsiyete Göre Göç Edenlerdeki İşgücü Sayısı,2000<sup>124</sup>



Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.  
TÜİK, 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı, Göç İstatistikleri

#### 4.3.1.2 İşgücüne Katılma Oranı

İşgücüne katılma oranı bakımında ise göç eden nüfustaki veri ile ülke geneli veriler paralel seyir izlemektedir. Nitekim göç eden nüfusta İKO, ülke geneli verisi olan yüzde 55,2'ye oldukça yakındır. Erkeklerde bu oran yüzde 76'lara kadar çıkarken kadınlarda 36,4 seviyesindedir. “Göç eden nüfus içinde erkeklerin işgücüne katılım oranının yüksekliği, iş bulma ümidiyle göç eden erkeklerin işgücünde yer alma isteğinin yüksek olmasına bağlanabilir.”<sup>125</sup>

Şehirlere göç eden hem erkekler hem de kadınların işgücüne katılım oranı 2000 yılı kentsel işgücüne katılım oranlarından yüksektir. Bu durum göç eden bireylerin kentlerdeki işgücüne katılım oranına sağlayacağı artı katkıyı ifade etmektedir.

<sup>124</sup> Ülkemizde ADNKS uygulamasına geçildikten sonra veri elde edilmesindeki güçlükler nedeniyle, göçün işgücü durumunu gösteren rakamlar üretilmemektedir. Bu nedenle çalışmanın bu kısmında son genel nüfus sayımının yapıldığı 2000 yılı verileri kullanılmaktadır.

<sup>125</sup> Bahar Ozan, Fehime Korkmaz Bingöl; “Türkiye’de İç Göç Hareketlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasalarına Etkileri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi** C.15, S.2, 2010, ss.,43-61.

Tablo 26: Yerleşim Yeri ve Cinsiyete Göre İşgücünde Olmayan Göç Eden Nüfus (12 yaş ve üstü)

Yerleşim Yeri	İş Arayıp Son Üç Ayda İş Arama Kanalı Kullanmayanlar		Öğrenci		Ev Kadını	Emekli		İrad Sahibi		Diğer	
	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
Şehirden Şehire	43.575	31.340	341.734	258.786	820.330	100.506	39.953	12.813	3.824	33.755	4.222
Köyden Şehire	17.983	7.683	90.421	46.012	310.204	22.008	4.704	7.347	1.444	9.041	1.184
Şehirden Köye	5.414	3.878	70.580	54.060	71.403	8.119	6.673	1.976	768	5.603	711
Köyden Köye	736	402	13.408	9.151	15.529	646	260	457	135	926	151
Toplam	67.708	43.303	516.143	368.009	1.217.466	131.279	51.590	22.593	6.171	49.325	6.268

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.  
TÜİK, 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı

Göç etmişlerin yapısı kadınların işgücü piyasasındaki konumu ile ilgili ipuçları taşımaktadır. İşgücünde olmayan yaklaşık 2,5 milyon göç eden içinde kadınların oranı yaklaşık yüzde 70'tir. Şehirden şehire göç edenlerde işgücüne dâhil olmayanların oranı yüzde 68 iken, köyden şehre göç edenlerde yüzde 21 olduğu görülmektedir.

İşgücünde olmama nedenine göre göç etmiş nüfusun yapısı değerlendirildiğinde yüzde 49 ile ev hanımı olma birinci sırada yer alırken, yüzde 36 ile öğrenci olma ikinci, yüzde 7 ile de emeklilik üçüncü neden olarak yer almaktadır.

Daha evvel iş arayıp da sonrasında vazgeçen, yani herhangi bir iş arama kanalını kullanmayan göç etmişlerin sayısı ise yaklaşık 111 bin civarındadır. Göçün yönünde yoğunluğun şehirden şehre ve köyden şehre doğru olduğu görülmektedir.

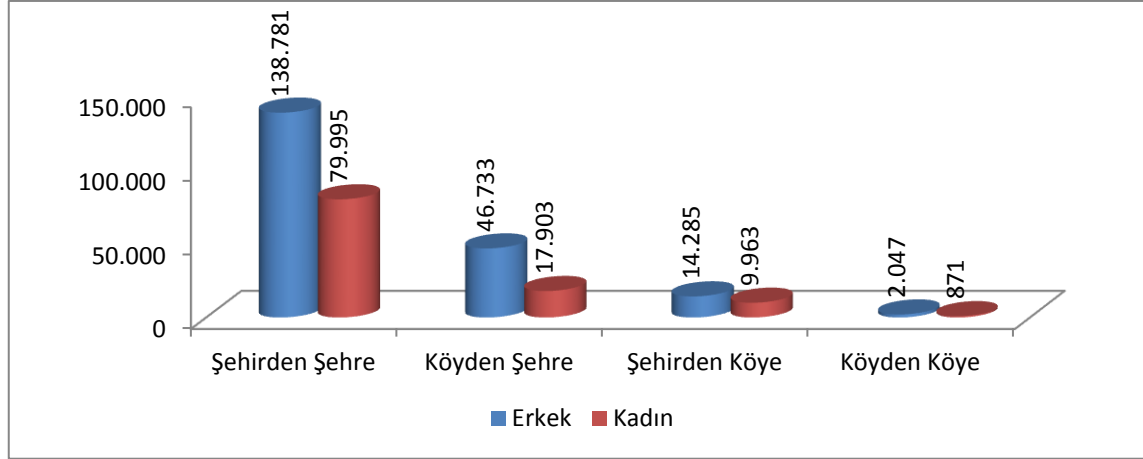
#### 4.3.1.3 İşsizlik

Göçün nedenleri arasında önemli bir yeri olan işsizlik olgusu bakımından yapılan değerlendirmede ise şehire göç etmiş erkeklerin yüzde 65'i işsizdir. sırada olduğu görülmektedir. Göç eden işsiz bireylerin yüzde 70'i şehirden şehre, yüzde 21'i köyden şehre doğru hareket etmiştir. Dolayısıyla, göç eden nüfusun kentsel alanda istihdam olanaklarına, orada yaşayanlardan daha kolay ulaştığı ve bu durumun kentsel alanlardaki işsizlik oranının düşmesine engel olduğu sonucu çıkartılabilir.<sup>126</sup>

<sup>126</sup> Bahar; a.g.e.,s.52.

Türkiye ortalaması bakımından ise göç etmiş erkeklerin işsizlik oranı ortalamanın altında, kadınların ki ise üstündedir. Aynı dönemde kentsel kadın işsizliği ise göç etmiş kadınların işsizliğinden fazladır.

Grafik 3: Yerleşim Yeri ve Cinsiyete Göre Göç Edenlerdeki İşsiz Sayısı, 2000



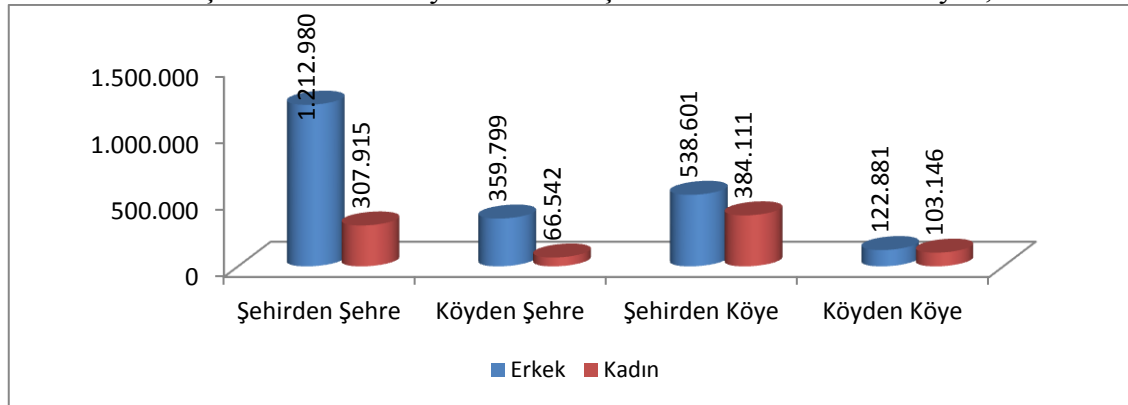
Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

TÜİK, 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı, Göç İstatistikleri

#### 4.3.1.4 İstihdam

İstihdamda yer alan göç etmiş toplam 3 milyon 96 bin kişinin yüzde 72'si erkek, yüzde 28'i kadındır. Göç edenlerin yüzde 49'u şehirden şehre ilk sırayı alırken, bunu yüzde 30 ile şehirden köye, yüzde 14 ile köyden şehre takip etmektedir.

Grafik 4: Yerleşim Yeri ve Cinsiyete Göre Göç Edenlerdeki İstihdam Sayısı, 2000



Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

TÜİK, 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı, Göç İstatistikleri

İştilgal edilen işler bakımından göç edenlerin durumuna bakıldığında, tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makinaları kullananlar yüzde 32,5 ile toplam içinde en yüksek paya sahip iken, tarım, hayvancılık, ormancılık ve avcılık



işlerinde çalışanlar yüzde 24,2 ile ikinci, ilmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri ve bunlarla ilgili diğer meslekler yüzde 15 il üçüncü sırada yer almaktadır.

Tablo 27: Yapılan İşe Göre Göç Eden Nüfus, 12 Yaş ve üstü

Yerleşim Yeri	İlmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri ve bunlarla ilgili diğer meslekler	Müteşebbisler direktörler ve üst kademe yöneticileri	İdari personel ve benzeri çalışanlar	Ticaret ve satış personeli	Hizmet işlerinde çalışanlar	Tarım, hayvancılık, ormancılık ve avcılık işlerinde çalışanlar	Tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makineleri kullananlar	Bilinmeyen
Şehirden Şehire	321.378	33.197	173.603	105.644	269.118	47.264	569.630	1.061
Köyden Şehire	38.869	3.526	27.617	26.019	68.137	45.588	216.100	485
Şehirden Köye	85.241	9.940	37.717	31.139	68.356	514.674	175.324	321
Köyden Köye	18.001	476	3.712	2.482	14.795	142.068	44.435	58
Toplam	463.489	47.139	242.649	165.284	420.406	749.594	1.005.489	1.925

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

TÜİK, 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı, Göç İstatistikleri

Toplam göç edenler arasında işte çalıştırılan iş yönünden en düşük paya sahip grubu yüzde 1,5 ile müteşebbisler, direktörler ve üst kademe yöneticileri oluşturmaktadır.

Oranları verilen söz konusu iş gruplandırmalarında göçün neredeyse yarısı şehirden şehire doğru gerçekleşmiş iken, köyden şehre göç edenlerin oranı yaklaşık yüzde 14'tür.

Tablo 28: Yerleşim Yeri ve Ekonomik Faaliyete Göre Göç Eden Nüfus, 12 Yaş ve Üstü

Sektör	Tarım	Oran%	Sanayi	Oran%	İnşaat	Oran%	Hizmet	Oran%
Şehirden Şehire	46.701	6	242.900	53	105.163	47	1.124.029	68
Köyden Şehire	44.899	6	106.275	23	52.187	23	222.419	13
Şehirden Köye	514.236	69	88.239	19	48.958	22	270.808	16
Köyden Köye	141.959	19	20.495	4	16.075	7	47.441	3
Toplam	747.795	100	457.909	100	222.383	100	1.664.697	100

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

TÜİK, 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı

Göç eden nüfusun ekonomik faaliyetleri arasında en yüksek payı yüzde 54 ile hizmetler sektörü oluştururken, ikinci ağırlıklı sektör olan tarım içinde yer alan göçmenlerin oranı yüzde 24,2, sanayi sektöründe ise yüzde 15'tir. İnşaat işlerinde faaliyet gösteren göç edenlerin oranı ise yüzde 7 civarındadır.

Öte yandan ekonomik faaliyet kolunun gelişim sahasının göçün yönünü etkilediği görülmektedir. Örneğin ziraat, avcılık, ormancılık ve balıkçılık gibi tarımsal faaliyetlerde işte çalıştırılan, en fazla yüzde 69 ile şehirden köye yönelmiş göçmenler arasında görülmektedir. İkinci olarak ise yüzde 20 ile köyden köye göç edenlerin uğraş alanı

içerisinde bu sektör önemli bir yere sahiptir. Diğer sektörlerde istihdam edilen göç edenlerin göç yönü ağırlıklıla şehirden şehre ve köyden şehre doğrudur. Mali kurumlar, sigorta, taşınmaz mallara ait işler ve kurumları, yardımcı iş hizmetleri gibi hizmetler sektöründe yer alan faaliyetlerde çalışan göç edenlerin göç yönü yüzde 68 ile şehirlerarası iken yüzde 13'ü köyden kente doğrudur.

Tablo 29: Yerleşim Yeri ve İşteki Duruma Göre Göç Eden Nüfus (12 Yaş ve Üstü)

Yerleşim Yeri	Ücretli, Maaşlı veya Yevmiyeli		İşveren		Kendi Hesabına		Ücretsiz Aile İşçisi		Bilinmeyen	
	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
Şehirden Şehire	1.089.126	285.063	28.044	3.405	72.801	4.143	22.820	15.272	189	32
Köyden Şehire	313.199	50.060	5.062	368	28.588	1.030	12.938	15.083	12	1
Şehirden Köye	318.991	75.546	15.759	3.585	131.418	26.014	72.402	278.966	31	0
Köyden Köye	86.881	20.309	728	599	18.901	4.203	16.370	78.035	1	0
Toplam	1.808.197	430.978	49.593	7.957	251.708	35.390	124.530	387.356	233	33

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

TÜİK, 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı

İşteki durumları itibarıyla değerlendirildiğinde göç edenlerin yüzde 72'si ücretli veya yevmiyeli olarak çalışmaktadır. Bu grupta yer alan erkeklerin oranı kadınlara göre yaklaşık 4 kat daha fazladır.

Göç etmiş çalışanlar arasında yüzde 16,5 ile ücretsiz aile işçisi önemli bir yere sahiptir. Tarım sektöründe görülen ve oldukça yüksek bir orana sahip olan bu çalışma biçimi, emeğin karşılığını bulmadığı ve güvence yönünden oldukça riskli bir yapıyı yansıtmaktadır. Yüzde 9'luk bir kesim kendi hesabına çalışırken, işteki pozisyonu işveren olanların oranı oldukça düşük yüzde 1,9'dur.

Çalışma durumu bakımından ücretsiz aile işçisi haricinde her grupta göç eden erkeklerin sayısı daha fazladır. Yapılan oranlamada cinsiyet bakımından makasın en fazla açık olduğu grup kendi hesabına çalışanlar(e/k=7kat) iken, ücretsiz aile işçisi pozisyonunda çalışanlarda ise durum tam tersinedir. Bu grupta çalışan kadınların erkeklerden 3,1 kat daha fazla olduğu görülmektedir.

İşteki pozisyonu itibarıyla göç edenlerin eğilimi ve yoğunluğu şehirden şehire veya köyden kente iken ücretsiz aile işçisi pozisyonunda istihdam olanağı bulan göç edenlerin yüzde 87'si şehirden köye veya köyden köye göç edenlerden oluşmaktadır.

#### 4.2.2 Dünya

Konvansiyonel iktisat teorisinin ve bunun kalkınma ekonomisi literatüründeki izdüşümü olan birçok ekolün ileri sürdüğü teorik beklentilerin tersine, küreselleşme sürecinde gerek uluslararasıdaki, gerekse ulus içindeki dengesizlikler giderek derinleşmektedir.<sup>127</sup>

Teorik olarak bakıldığında, kalkınma deneyiminin başında hem ülkeler arasında, hem de ülkelerin kendi içindeki bölgeler arasında, hatta aynı bölgenin alt bölgeleri arasında ve çeşitli sektörler arasında belirgin dengesizlikler olacağı kabul edilmektedir. Ancak, teoriye göre zaman içinde emek ve sermaye gibi üretim faktörlerinin akışkanlığı ve yer değiştirmesi nedeniyle bu farklar tamamen olmasa da, büyük oranda ortadan kalkacak, bölgeler ve ülkeler arasında kısmi veya tam bir “yakınsama” ortaya çıkacaktır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) 2009 yılı İnsani Gelişme Raporuna göre kendi ülkeleri içinde büyük bölgesel hudutlar içerisinde göç eden yaklaşık 740 milyon insan bulunmaktadır. Bu sayı uluslararası göç eden 214 milyondan yaklaşık 3,5 kat daha fazladır. Öte yandan gençlerin kırdan kente veya kentler arası göç etme eğilimi yetişkinlere oranla yüzde 40 daha fazladır.<sup>128</sup> Örneğin Vietnam'da 94-99 yılları arasında 4 milyon genç ülke içinde göç etmiştir.

Burkina Faso, Gana, Nijerya ve Senegal gibi Afrika ülkelerinde yoğun bir şekilde yaşanan iç göç ağırlıkla genç nüfus özelliği göstermektedir. Burkina Faso'da kentsel alanlara göç edenlerin neredeyse tamamı çiftçiliği bırakarak göç etmiştir.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> MÜSİAD; Bölgesel, Sektörel Sorunlar ve Çözüm Önerileri, (ed. İbrahim Öztürk), İstanbul 2005, s.15  
[http://emusiad.com/contentimages/arastirmalariyayin/pdf/arastirma\\_raporlari\\_46.pdf](http://emusiad.com/contentimages/arastirmalariyayin/pdf/arastirma_raporlari_46.pdf),

<sup>128</sup> World Bank; “World Development Report 2007: Development and The Next Generation”, The World Bank, Washington D.C. 2007.

<sup>129</sup> World Bank; “Leveraging Migration for Africa: Remittances, skills and investments”, The World Bank, Washington D.C. 2011a, s.27.

Özellikle kırsal bölgelerde yaşayan gençlerdeki bu eğilim hiç kuşkusuz istihdam fırsatları ile ilgilidir. Genellikle tarımsal faaliyet gösteren bu bölgelerde istihdamın yapısı kırılabilirlik göstermektedir. Ayrıca tarımsal sektörü olumsuz etkileyen kuraklık, düşük getiri gibi etmenlerin yanı sıra düşük sosyal statü de gençleri göç etmeye zorlayan sebepler arasında ifade edilmektedir.<sup>130</sup> Tanzanya’da tarımda çalışmak gençler arasında “son çare” olarak görülmektedir.<sup>131</sup>

Uluslar üstü bir güç olarak bünyesinde barındırdığı ülkeler ve bölgeler arasında her alanda yakınsamayı ve uyumu sağlamayı amaçlayan AB’de ise, işçilerin serbest dolaşımı yani üye ülkeler arasında hareketin desteklenmesine oldukça önem verilmektedir. Avrupa Komisyonu, işçilerin ülkeler ve bölgeler arası göçünün ekonomik verimliliği ve çıktıyı artıracığı düşüncesini taşımaktadır.

AB-15 içinde düşük düzeyde görülen işgücü göçü, özellikle işgücü piyasasında düşük ücretli işlerle karşı karşıya olan Birliğe yeni katılmış Doğu Avrupa ülkelerinden yüksek ücretli ve daha iyi koşulları barındıran işlerin bulunduğu Batı Avrupa ülkelerine yoğunlaşmaktadır. Nitekim bu yoğunluğun önüne geçmek amacıyla AB-15 ülkelerine, yeni üye olan ülke işçilerinin ülkelere girişine yönelik yedi yıla kadar sınırlandırma izni verilmiştir. Bu ülkelerin birçoğu bu izni kullanmıştır.<sup>132</sup>

Örneğin A8 olarak adlandırılan ve AB’ye 2004 yılında katılan on ülkeden Güney Kıbrıs ve Malta harici ülkeler ile A2 olarak adlandırılan ve AB’ye 2007 yılında dâhil olan Romanya ve Bulgaristan gibi ülkelerin işçilerinin serbest dolaşımında Birleşik Krallık, Fransa ve Hollanda gibi ülkeler de -işgücü piyasalarını korumak amacıyla- bir takım kısıtlamalara gitmişlerdir. Almanya ise yaşanan nüfusunun yerine geçecek işgücünün temini düşüncesiyle kısıtlamalar konusunda daha liberal davranmaktadır.<sup>133</sup>

Birçok gelişmekte olan ülkede nüfusun büyük kısmı kırsal kesimde yaşamaktadır. Kırsal nüfusun yüzde 72’si aşırı yoksulluk, güvensiz ve olumsuz çalışma

---

<sup>130</sup> Leavy, J., Smith, S. ; “Future farmers: Youth aspirations, expectations and life choices”, Discussion Paper 013, Future Agricultures, 2010.

<sup>131</sup> Juma, A.; “Promoting Livelihood Opportunities For Rural Youth: Some Lessons from Tanzania”, Paper for IFAD Governing Council Roundtable: Generating Remunerative Livelihood Opportunities for Rural Youth, 2007, s.2.

<sup>132</sup> Free Movement of Labour Migration, [www.lawteacher.net/european-law/essays/free-movement-of-labour-immigration-european-law-essay.php](http://www.lawteacher.net/european-law/essays/free-movement-of-labour-immigration-european-law-essay.php) (13.11.2013)

<sup>133</sup> A8 and A2 Free Movement, <http://www.ilpa.org.uk/data/.../4678/10.06.1136.pdf>, (13.11.2013)

şatları ile karşı karşıyadır. Asya ve Sahra altı Afrika ülkeleri ifade edilen şartların hüküm sürdüğü coğrafyalar arasındadır.<sup>134</sup>

Dünyanın hemen her bölgesinde gençlerin işsizlik oranları yetişkinlere oranla neredeyse üç kat daha fazladır. Sahra altı Afrika ülkelerinde bu oran iki kat iken, Güneydoğu Asya'da beş kattır. Tüm dünyada zayıf istihdamda çalışanların yaklaşık yüzde 24'ünü gençler oluşturmakta ve bu grup genelde tarım sektöründe çalışmaktadır. 152 milyon genç çalışan, günlük 1.25 dolar olan yoksulluk sınırının altında bir gelirle hayatlarını idame ettirmektedir.<sup>135</sup>

Öte yandan genç bireylerin kırdan kente gerçekleştirdiği iç göç bazı ülkelerde aile içinde de desteklenmektedir. Nitekim genç aile bireylerinin göçü düşük ücret, yetersiz işgücü piyasası, zayıf sosyal güvenlik ağı gibi kırsal kesimde oldukça yoğun olan nedenlerle geçim sıkıntısı yaşayan ailelerin yaşam stratejisinin bir parçasını oluşturmaktadır.<sup>136</sup>

Ekonomik kalkınma ve toplumsal dönüşümün bir parçası olarak görülen iç göç olgusunun geçmiş deneyimlerin ışığında devam edeceği tahmin edilmektedir. Özellikle küreselleşme ve beraberinde getirdiği iklim değişikliği, çevre kirliliği gibi ekolojik sorunlar sebebiyle 2050 yılında tüm dünyada 200 milyon insanın kalıcı göç edeceği tahmin edilmektedir.<sup>137</sup>

Tüm bu sebeplerden ötürü -özellikle kırdan kente doğru yapılan göçlerde- bir strateji olarak görülen iç göç, iş imkânlarının daha fazla olduğu gelişmiş bölgelere kaymaktadır.

Asya, Afrika ve Latin Amerika'da kırdan kente yaşanan iç göç şehirlerin ortalama yüzde 40 büyümesine sebep olmuştur. Şehirleşmede görülen bu artış sadece iç göçle ilişkilendirilmemelidir. Örneğin Hindistan'da kentsel nüfus artışının yaklaşık yüzde 60'ı doğal artış iken iç göçün şehirleşmedeki etkisi yüzde 20 seviyesindedir.

---

<sup>134</sup> [http://www.fao-ilo.org/fileadmin/user\\_upload/fao\\_ilo/pdf/Internal\\_migration\\_Youth\\_FAO.pdf](http://www.fao-ilo.org/fileadmin/user_upload/fao_ilo/pdf/Internal_migration_Youth_FAO.pdf)

<sup>135</sup> ILO; "Global Employment Trends for Youth", Geneva 2010.

<sup>136</sup> Hoddinott, J.; "A Model of Migration and Remittances Applied to Western Africa", **Oxford Economic Papers**, Vol. 46, No. 3, 1994, s. 459-76.

<sup>137</sup> Myers, N.; *Environmental Refugees. A Growing Phenomenon of the 21st Century*, 2002. <http://www.envirosecurity.org/conference/working/EnvironmentalRefugees.pdf>

Çin’de ise 2010 yılı nüfus sayımına göre iç göçmenlerin sayısı 221 milyon olarak tahmin edilmektedir. 1958 yılından beri uygulanagelen ev kayıt sistemi gibi nüfusu kentsel ve kırsal olarak ayıran ve sıkı bir takip mekanizması altında düzenlenmesine rağmen iç göç engellenememiştir.<sup>138</sup>

2011 nüfus sayımına göre 1.2 milyon toplam nüfusa sahip Hindistan’da son tahminlere göre toplam nüfusun yüzde 28,5’i iç göç yaşamıştır. Her üç bireyden birinin iç göçe maruz kalmasına rağmen hükümet tarafından bu durum yeterince önem görmemektedir. İç göçün genelde kısa ve uzun dönemli olduğu görülmektedir. Kısa dönemli iç göç edenlerin sayısı 15 ila 100 milyon arasında değişmektedir.<sup>139</sup>

Her ülkede olduğu gibi Hindistan’da da iç göç yaş, cinsiyet, kültür, dil, din, ırk gibi etmenlerden etkilenirken 2001 sayımına göre göç edenlerin yüzde 70,7’si kadınlardan oluşurken 15-29 yaş arası gençlerin göç oranı toplam içinde yüzde 30’a tekabül etmektedir. Çocuk göçmenlerin sayısının ise 15 milyon civarında olduğu tahmin edilmektedir. Evlilik nedeniyle kentlere göç eden kadınlar iş hayatına katılma eğilim göstermektedir. Erkeklerde ise istihdam nedeniyle kentlere göç edenlerin oranı 1993’te yüzde 42 iken 2008’de yüzde 56’ya yükselmiştir.<sup>140</sup>

Çoğunlukla kayıt dışı ekonomi içerisinde, düşük ücret karşılığında, sosyal güvenlikten yoksun insana yakışmayan işlerde istihdam imkânı bulan göçmenler işgücü piyasasında dezavantajlı durumdadırlar. Bu durumun önüne geçebilmek için bazı eyaletlerde beceri geliştirme eğitimleri düzenlenmektedir. Eğitimler sonunda elde edilen sertifikalar yoluyla göçmenlerin işgücü piyasasında daha iyi işler için fırsatlardan yararlanmasının önü açılmaktadır.

Kentlerde sürdürülebilir sağlıklı bir toplumsal yapının oluşmasında göç eden bireylere yönelik uygulanacak politikalar oldukça önemlidir. Geldikleri yer itibarıyla farklı sosyo-kültürel özellikler gösteren göçmenlerin farklılıkları ile birlikte kentsel yaşama adapte edilmesi yaşanacak sosyal dışlanma riskinin azaltılmasını sağlayacaktır.

---

<sup>138</sup>Faetanini, Marina, Rukmini Tankha; Social Inclusion of Internal Migrants in India and UNESCO, Haziran, 2013,s.3 <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002237/223702e.pdf>

<sup>139</sup> Marina Faetanini, **a.g.e.**,s.4

<sup>140</sup> Marina Faetanini, **a.g.e.**,s.5

İç göçü önlemede kilit noktalardan birini teşkil eden bölgesel yaşam standartlarının yükseltilmesi, sunulan hizmetlere erişimin tüm bölgelerde yakınsanması ve en önemlisi uygulanacak politikaların insana yakışır işlerin artırılmasını destekleyecek nitelikte olması gerekmektedir.

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE İŞ KURUMUNUN BÖLGESEL POLİTİKALARA ETKİSİ

Sunduğu hizmetlerin nihai hedefi olarak istihdamı odaklayan kamu istihdam kurumlarının istihdamın artırılmasında üstlendiği klasik iş ve işçi bulmada aracılık rolü, 21. yüzyılda işsizliğe sebep olan faktörlerin ortadan kaldırılması yönünde değişime uğramıştır. Böylelikle tüm ülkelerde en büyük sorunların başında gelen “işsizlik” olgusunun kaynağına inilerek kalıcı çözümler bulunması amaçlanmıştır.

Yapılanması itibarıyla sunduğu hizmetleri 81 il ve büyük ilçe merkezlerine taşıyan İŞKUR yerel düzeyde politika uygulayıcısıdır. Türkiye’deki kurumların coğrafik yapılanması ile paralellik gösteren İŞKUR’un özel olarak bölgesel odaklı politikaları bulunmamaktadır. Nitekim sunulan hizmetler bakımından tüm ülkede yeknesak bir model yürütülmekte olup, bölgelerin içsel potansiyelleri göz ardı edilmekte, her yönüyle farklı olan bölgelerden aynı sonuçlar elde edilmesi beklenmektedir. Bu durum hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği azaltırken, “değişim ve yeniliklere uyum sağlayarak, hizmet kalitesi ve çeşitliliği ile işsizlikle mücadelede etkin rol oynayan, işgücü piyasasında öncü ve saygın bir kurum olmak”<sup>141</sup> vizyonunun gerçekleşmesini güçleştirmektedir.

#### 5.1 İŞE YERLEŞTİRME FAALİYETLERİ

İşe yerleştirme İŞKUR’un en önemli ve nihai hedefidir. 2013-17 Stratejik Planında da bu amaç “işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda istihdam hizmetlerini çeşitlendirmek ve işe yerleştirmede aktif rol oynamak” şeklinde yerini almıştır. İşverenlerden temin edilen işgücü taleplerinin kayıtlı işgücü ile karşılanmasını ifade eden işe yerleştirme, İŞKUR için önemli bir performans göstergesidir.

---

<sup>141</sup> İŞKUR; 2013-2017 Stratejik Planı, s.36.  
<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/kurum.aspx>



Tablo 30: İŞKUR Temel Göstergeleri, 2012

Bölgeler		Başvuru Sayısı	Açık İş Sayısı	İşe Yerleştirme Sayısı	Kayıtlı İşgücü	Kayıtlı İşsiz
TR1	İstanbul	364.606	241.092	99.982	504.594	331.700
TR2	Batı Marmara	111.524	65.089	26.848	167.230	106.519
TR3	Ege	293.529	129.730	61.389	466.615	330.873
TR4	Doğu Marmara	252.559	101.993	63.829	360.313	233.350
TR5	Batı Anadolu	177.477	69.144	44.605	303.905	215.034
TR6	Akdeniz	303.929	122.021	59.584	461.597	317.815
TR7	Orta Anadolu	113.683	46.674	32.545	173.584	114.239
TR8	Batı Karadeniz	146.644	58.171	37.882	220.159	142.449
TR9	Doğu Karadeniz	82.667	30.509	20.671	131.170	87.816
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	66.368	23.216	20.344	98.134	69.438
TRB	Ortadoğu Anadolu	124.340	40.336	35.156	201.788	142.976
TRC	Güneydoğu Anadolu	258.999	63.829	53.752	392.636	280.053
Toplam		2.296.325	991.804	556.587	3.481.725	2.372.262

Kaynak: Yazar tarafından İŞKUR verilerinden derlenmiştir.

İŞKUR faaliyetlerinden faydalanmak amacıyla yapılan başvuru sayısı yıllar itibarıyla artmaktadır. 2012 yılı itibarıyla bu sayı yaklaşık 2,3 milyona ulaşmıştır. Bu durumun Düzey-I bölgelerine yansımaları bakımından en yüksek başvurunun yüzde 16 ile İstanbul Bölgesinde olduğu görülmektedir. Bu bölgeyi sırayla yüzde 13,2 ile Akdeniz, yüzde 12,8 ile Ege takip etmektedir. En az başvuru yapılan bölge ise yüzde 2,9 ile Kuzeydoğu Anadolu'dur. Başvuru bakımından zayıf olan diğer bir bölge de yüzde 3,6 ile Doğu Karadeniz'dir.

Düzey-II olarak ise en yüksek başvuru İstanbul'da iken, en düşük başvuru (TR82) Kastamonu, Çankırı, Sinop bölgesinde görülmektedir.

Başvuru yapanların yüzde 64'ü erkeklerden, yüzde 36'sı kadınlardan oluşmaktadır. Erkeklerin yüzde 81,3 ile en yoğun başvuru yaptığı Düzey-II bölgesi (TRB2) Bitlis-Hakkâri-Muş-Van iken, kadınların en çok başvuru yaptığı Düzey-II Bölgesi yüzde 44,3 ile Malatya ve Van Alt Bölgesidir. En az başvuru kadınlarda yüzde 18,7 ile Ankara Alt Bölgesinde görülürken, erkeklerde ise yüzde 55,7 ile TR(21) Tekirdağ Alt Bölgesinde görülmektedir.

Nitelik eksikliği nedeniyle genellikle kayıt dışı sektörlerde düşük ücret mukabilinde istihdam edilme sorunu ile karşı karşıya olan gençlerin işgücü piyasasındaki pozisyonu oldukça önemlidir. Başvuruların yaklaşık üçte biri 15-24 yaş grubu bireylerin başvurusundan oluşmaktadır. Düzey-I seviyesinde genç başvurusunun en çok olduğu bölge yüzde 37,7 ile Güneydoğu Anadolu (Düzey-II: Diyarbakır, Şanlıurfa) iken, en az olduğu bölge yüzde 25 ile (TR31) İzmir'dir.

Kadınlar ve gençlerin yanı sıra işgücü piyasasında özel politika gerektiren diğer gruplar engelliler ve eski hükümlülerdir. İŞKUR'a yapılan başvurular yüzde 96 seviyesinde sosyal durum bakımından normal bireylerden oluşurken, engellilerin başvuru oranı yüzde 3,7, eski hükümlülerinki ise yüzde 2 düzeyindedir. Düzey-II seviyesinde en çok engelli başvurusunun alındığı bölge yüzde 5,7 ile (TR52) Konya-Karaman olmakla birlikte genel itibarıyla tüm bölgelerde engelli başvuruları düşüktür. İŞKUR'un söz konusu bireylere yönelik hem bölgesel hem de ulusal düzeyde spesifik faaliyetler yürütmesi oldukça önemlidir.

Başvuru yapanların eğitim durumuna bakıldığında, yüzde 80'lik en büyük payı ilk ve orta öğretim mezunları almakta iken ön lisans ve üzeri eğitim seviyesine sahip olanların oranı yaklaşık yüzde 17, okuma yazma bilmeyenlerin ki ise yüzde 1,3 ile oldukça düşük seviyededir.

Bölgesel sonuçlara göre ise ilk ve ortaöğretim mezunlarının başvurusu sırayla İstanbul, Akdeniz, Ege iken, en az olduğu bölge Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi ile Çankırı-Kastamonu-Sinop Düzey-II bölgesidir.

Kuruma başvuran yaklaşık 384 bin ön lisans ve üzeri seviyede öğrenime sahip bireyin yüzde 24,3'ü (TR33) Afyon-Kütahya-Manisa-Uşak bölgesinde iken, bunu sırasıyla yüzde 22,4 ile Orta Anadolu, yüzde 21,3 ile Batı Anadolu bölgeleri takip etmektedir. Bu öğrenim grubunun en düşük başvuru yaptığı bölgeler ise sırasıyla yüzde 7,9 ile (TR82) Çankırı-Kastamonu-Sinop ve (TRA2) Ağrı, Kars, Ardahan, Iğdır bölgesidir.

Öğrenim seviyesi yüksek gençlerin daha iyi şartlarda iş ve yaşam olanakları arayışı sonucu batıya yönelmesi bu bölgelerdeki başvuruların sınırlı kalmasında bir etken iken, öğrenim seviyesi yükseldikçe İŞKUR vasıtasıyla iş arama tercihinin azaldığı da bir gerçektir.

“İşverenlerce her türlü iletişim kanalı kullanılarak Kurumdan talep edilen işgücünü ifade eden “açık iş”, İŞKUR'un işgücü talebi ile arzı arasında yaptığı aracılık hizmetinde kullandığı en önemli argümanlarından biridir. Kurumun işyeri ziyaret

faaliyetleri ile arttırmaya çalıştığı açık işler, istihdamın da önemli bir ayağını oluşturmaktadır.”<sup>142</sup>

2012 yılında Kuruma verilen işgücü talebi 991 bin 804'tür. Açık işlerin yüzde 24,3'ü (TR1) İstanbul, yüzde 13,1'i (TR3) Ege, yüzde 12,3'ü (TR6) Akdeniz Düzey-I bölgelerinden temin edilmiştir. En az açık iş alınan bölgeler ise yüzde 1 ile (TRA1) Erzurum Alt Bölgesi olurken, bunu yüzde 1,4 ile Mardin, Kastamonu, Ağrı alt bölgeleri takip etmektedir. Ekonominin yoğunlaştığı bölgeler, yapısı ve uygulanacak işgücü piyasası politikaları açısından ipuçları taşıyan açık işler kamu istihdam kurumları için önemli bir göstergedir.

Sektörel bakımdan yapılan bir ayrıma gidildiğinde, işgücü taleplerinin yüzde 56'sı hizmet sektöründe, yüzde 42,4'ü sanayi sektöründe, yüzde 1,6'sı da tarım sektöründe yer almaktadır. Van, Muş, Bitlis, Hakkâri illerinin oluşturduğu (TRB2) bölgesi, yüzde 80,1 ile açık işlerin hizmetler sektöründen temin edildiği bölgeler içinde ilk sırayı alırken, bunu sırasıyla yüzde 79,9 ile hizmetler sektörünün ileri düzeyde olduğu Antalya Alt Bölgesi takip etmektedir.

Sanayi sektörü bakımından ise; (TR21) Tekirdağ Alt Bölgesi yüzde 74,8 ile ilk sırayı almaktadır. (TR33) Manisa Alt Bölgesi ile (TR41) Bursa Alt Bölgesi açık iş talebinde sanayi sektörünün önde olduğu şehirlerdir.

Tarımsal faaliyetlerde istihdam edilmek amacıyla İŞKUR'a yapılan işgücü talebi en fazla yüzde 5,6 ile (TR82) Kastamonu Alt Bölgesinden alınmış olup, bunu sırayla Erzurum ve Trabzon alt bölgeleri izlemektedir.

Öte yandan Tekirdağ, Manisa, Bursa ve Kocaeli hizmetler sektörü; Mardin, Antalya ve Van alt bölgeleri sanayi sektörü; İstanbul, Batı Marmara ve Ankara Alt Bölgesi tarım sektörü işgücü talebi bakımından en zayıf bölgeler arasındadır.

2012 yılında İŞKUR'a kayıtlı işsizlerin sayısı 2.372.262'dir. Kayıtlı işsizlerin yaklaşık yüzde 54'ü 25-40 yaş arasında yoğunlaşırken, yüzde 23,5'i 15-29 yaş grubu gençlerden oluşmaktadır. Bölgesel açıdan değerlendirildiğinde kayıtlı işsizlerin yüzde 14'ü (TR1) İstanbul Bölgesinde yer alırken, bunu Ege ve Akdeniz Düzey-I Bölgeleri

---

<sup>142</sup> Türkiye İş Kurumu VII. Genel Kurul Raporu, s.49

takip etmektedir. Kayıtlı işsiz en az bulunduğu bölgeler ise Kastamonu, Erzurum ve Ağrı alt bölgeleridir.

Cinsiyet bakımından bölgesel düzeyde yapılacak değerlendirme özellikle işgücüne katılım ve istihdam düzeyi düşük olan kadınlara yönelik uygulanacak istihdam politikalarında belirleyici rol oynamaktadır. Kayıtlı erkek işsizlerin en yüksek olduğu bölge İstanbul, Güneydoğu Anadolu ve Ege Düzey-I Bölgeleridir. Kadınlarda ise İstanbul Bölgesi gene ilk sırayı alırken, bunu sırasıyla Ege ve Akdeniz izlemektedir.

Öğrenim durumuna kayıtlı işsizler değerlendirildiğinde toplam kayıtlı işsizler içinde yüzde 1,9'luk orana sahip olan okur-yazar olmayanların yüzde 30'u (TRC) Güneydoğu Anadolu Bölgesinde kümelenmiştir. Kayıtlı işsizler içinde yüzde 77'lik oran ile en yüksek grubu oluşturan lise ve altı öğrenim seviyesine mensup bireyler en çok, Ege (14), Akdeniz (13,6) ve İstanbul (13,4) Düzey-I Bölgesinde yoğunlaşmıştır. Yüzde 18'lik oranla kayıtlı işsizler arasında önemli bir yere sahip yükseköğretim ve fakülte mezunlarının en fazla başta İstanbul olmak üzere, Ege, Akdeniz, Batı Marmara ve başkent de içinde bulunduğu Batı Anadolu'da toplandığı görülmekte iken en az Kuzeydoğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Doğu Karadeniz Düzey-I bölgelerinde görülmektedir.

Yüzde 0,4 ile iş arama kanalı olarak genellikle İŞKUR'u tercih etmeyen yüksek lisans ve doktora mezunu işsizlerin kaydının yer aldığı bölgeler arasında ilk sırayı yüzde 26,5 ile İstanbul almakta, bunu TR(51) Batı Anadolu altında yer alan Ankara Alt Bölgesi takip etmektedir. Bu öğrenim seviyesinde yoğunlaşmanın görüldüğü diğer Düzey-I bölgeleri ise Ege, Akdeniz ve Doğu Marmara iken en düşük seviyede Kuzeydoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde görülmektedir.

İŞKUR aktif kayıtlarında yer alarak, iş bulmak için Kuruma kayıt yaptıran işsizler ya da işini değiştirmek isteyenlerin tümünü ifade eden kayıtlı işgücü 2012 yılı itibarıyla yaklaşık 3,4 milyon'dur. Bölgesel dağılım itibarıyla en fazla kayıtlı işgücünün yüzde 14,6 ile İstanbul yüzde 13,4 ile Ege, yüzde 13,3 ile Akdeniz ve yüzde 11,3 ile Güneydoğu Anadolu Düzey-I Bölgesinde yer almaktadır.

İstihdam kavramı, gerek ekonomik göstergeler gerekse de işgücünün niteliği hakkında ipuçları taşıması yönünden ülkeler için önem taşımaktadır. Ülkemizde de

istihdam yoluyla toplumsal refahın artırılması, işgücü piyasasına yönelik öncelikli hedefler arasındadır.<sup>143</sup>

2012 yılı itibarıyla İŞKUR'un işe yerleştirme sayısı 556 bin 587'dir. Düzey-I Bölgeleri itibarıyla en fazla istihdam yüzde 18 ile (TR1) İstanbul, yüzde 11,5 ile (TR4) Doğu Marmara iken en az istihdam yüzde 3,7 ile (TRA) Kuzeydoğu Anadolu ve (TR9) Doğu Karadeniz bölgelerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 31: Cinsiyete Göre Düzey-I Bölgelerinde İşe Yerleştirme, 2012

Bölgeler		Erkek	Kadın	Toplam
TR1	İstanbul	66.610	33.372	99.982
TR2	Batı Marmara	14.948	11.900	26.848
TR3	Ege	39.954	21.435	61.389
TR4	Doğu Marmara	43.344	20.485	63.829
TR5	Batı Anadolu	31.602	13.003	44.605
TR6	Akdeniz	41.939	17.645	59.584
TR7	Orta Anadolu	25.183	7.362	32.545
TR8	Batı Karadeniz	24.996	12.886	37.882
TR9	Doğu Karadeniz	12.819	7.852	20.671
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	15.761	4.583	20.344
TRB	Ortadoğu Anadolu	29.212	5.944	35.156
TRC	Güneydoğu Anadolu	44.611	9.141	53.752
Toplam		390.979	165.608	556.587

Kaynak: Yazar tarafından İŞKUR verilerinden derlenmiştir.

2012 yılı itibarıyla işe yerleştirilen toplam 556.587 kişinin yüzde 70'i erkek, yüzde 30'u kadındır. Düzey-I bölgelerine göre en fazla istihdam yüzde 18 ile İstanbul'da iken, en az istihdam yüzde 3,7 ile Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi'ndedir. Bu bölgenin istihdamı İstanbul'a oranla 5 kat daha azdır. Verilerden de anlaşılacağı üzere istihdam edilenler bakımından Batı Bölgeleri lehine bir artış söz konusudur. Öte yandan Düzey-II bölgeleri arasında da işe yerleştirme rakamları bakımında büyük eşitsizlikler göze çarpmaktadır. Nitekim TR10 İstanbul Alt Bölgesinde bu rakam Zonguldak Alt Bölgesine göre 13,7 kat daha fazladır.

Her ne kadar işe yerleştirme verilerine etki eden diğer faktörlerin etkisi önemli ise de, söz konusu dengesizlik İŞKUR'un bölgesel faaliyetlere odaklanmasının ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

<sup>143</sup> İŞKUR VII. Genel Kurul Raporu, s.21

Sektörel bakımdan değerlendirildiğinde İŞKUR tarafından işe yerleştirmelerin yüzde 60,1'i hizmet, yüzde 37,6'sı sanayi, yüzde 2,3'ü ise tarım sektöründe istihdam edilmiştir. Hizmet sektöründe ilk sırayı alan İstanbul'u, Güneydoğu Anadolu ve Akdeniz Bölgeleri takip ederken, Batı Marmara, Doğu Karadeniz ve Kuzeydoğu Anadolu hizmet sektöründe en az istihdam sağlanan Düzey-I Bölgeleridir.

Sanayi sektöründe ise Bursa ve Kocaeli Alt Bölgelerini içine alan Doğu Marmara Düzey-I Bölgesi yüzde 18 ile ilk sırayı almaktadır. Erzurum ve Ağrı Alt Bölgelerini barındıran Kuzeydoğu Anadolu Düzey-I Bölgesi ise sanayi istihdamından son sıradadır.

İşe yerleştirmeler tarım sektöründe en fazla Ege, Akdeniz ve Batı Karadeniz Düzey-I Bölgelerinde gerçekleşirken, Orta Anadolu ve Batı Marmara en az tarım sektörü istihdamının gerçekleştiği bölgelerdir.

Cinsiyet bakımından ise işe yerleştirmelerin Türkiye işgücü piyasasının yapısı hakkında ipuçları taşıdığı görülmektedir. İŞKUR'un sağladığı istihdamın yüzde 70'i erkeklerden, yüzde 30'u kadınlardan oluşmaktadır. Düzey-I bölgeleri itibarıyla ise erkeklerin yüzde 17'si ile kadınların yüzde 20'si İstanbul Bölgesi'nde istihdam edilmektedir. Ayrıca her iki cinsiyette de işe yerleştirme açısından Batı'da yoğunlaşma olduğu görülmektedir.

İşgücü piyasasına katılma ve istihdam göstergeleri oldukça zayıf olan kadınların en az istihdam edildiği Düzey-II bölgeleri Erzurum ve Mardin alt bölgeleridir. Kadınların yaklaşık yarısının ev işleri ile meşgul olduğu ve daha çok ücretsiz aile işçisi olarak çalıştığı düşünüldüğünde, İŞKUR'un bu grubu işgücü piyasasına dâhil ederek, gerek bölgesel gerekse de ulusal refaha katkılarının artırılması konusunda politikalar geliştirmesinin önemi ortaya çıkmaktadır.

Tablo 32: Düzey-I Bölgeleri Yaş Grubuna Göre İşe Yerleştirme Sayısı, 2012

	15-24	25-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-64	65+	Toplam
TR1	37.589	35.694	10.771	7.538	4.874	2.232	1207	77	99.982
TR2	7.290	10.116	4.044	2.899	1.640	615	234	10	26.848
TR3	17.563	24.987	8.072	5.485	3.322	1.333	600	27	61.389
TR4	21.837	25.095	7.572	4.936	2.779	1.096	485	29	63.829
TR5	13.935	17.321	5.391	3.867	2.515	1.007	546	23	44.605
TR6	16.700	24.765	8.105	5.378	3.055	1.135	430	16	59.584
TR7	8.491	12.988	4.506	3.328	2.067	757	392	16	32.545
TR8	10.574	14.913	5.315	3.810	2.149	754	345	22	37.882
TR9	5.213	7.734	2.961	2.391	1.507	572	282	11	20.671

TRA	4.801	7.506	3.059	2.257	1.527	731	443	20	20.344
TRB	8.708	15.179	4.753	3.283	2.053	803	362	15	35.156
TRC	14.251	21.336	7.012	4.922	3.696	1.537	944	54	53.752
Toplam	166.952	217.634	71.561	50.094	31.184	12.572	6270	320	556.587

Kaynak: Yazar tarafından İŞKUR verilerinden derlenmiştir.

İŞKUR tarafından 2012 yılında istihdam edilen kişi sayısı 556.587'dir. İŞKUR'un en fazla istihdam sağladığı grup yüzde 30 ile gençlerdir. İşgücü piyasasında nitelik ve deneyim eksikliği ile karşı karşıya olan ve istihdam edilmekte zorluk yaşayan 15-24 yaş grubu bireyler, ülkelerin beşeri sermayesinde oldukça önemli yere sahiptir.

Öte yandan 30 yaş altı bireylerin toplam istihdam içindeki oranı yüzde 51,5'tir. İstihdamın yoğunlaştığı diğer bir grup olan 30-50 yaş arası bireyler, toplam istihdamın yüzde 45'ini oluşturmaktadır.

Düzyey-I bölgeleri itibarıyla 15-24 yaş arası gençlerin en fazla istihdam edildiği bölge yüzde 22,5 ile İstanbul iken, bunu Ege, Akdeniz ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi takip etmektedir. En az işe yerleştirmenin sağlandığı bölgeler ise yüzde Kuzeydoğu Anadolu ve Doğu Karadeniz'dir.

Zonguldak ve Erzurum alt bölgeleri ise gençlerin yüzde 1,2 ile en az işe yerleştirildiği Düzyey-II bölgeleridir.

Öğrenim durumuna göre işe yerleştirmeler değerlendirildiğinde yüzde 57,2 ile ilköğretim mezunları ilk sırayı alırken, yüzde 28,7 ile ortaöğretim mezunları ikinci, yüzde 9,7 ile yükseköğretim ve fakülte mezunları üçüncü sırayı almaktadır.

Tüm eğitim gruplarında (TR10) İstanbul işe yerleştirmenin en yüksek olduğu Düzyey-II bölgesidir. Ancak İŞKUR'un işe yerleştirmede en büyük paya sahip iki gruptan birincisi olan ilköğretim mezunları içerisinde istihdamın en fazla görüldüğü ikinci bölge (TR41) Bursa Alt Bölgesi iken en az görüldüğü bölge (TRA1) Erzurum Alt Bölgesidir. İkinci en yüksek paya sahip grup olan ortaöğretimde ise en az istihdam (TR81) Zonguldak Alt Bölgesinde gerçekleşmiştir. Yükseköğretim ve fakülte mezunlarının işe yerleştirmede en zayıf olduğu Düzyey-II bölgeleri ise Mardin, Zonguldak ve Kastamonu alt bölgeleridir.

Tüm bu veriler göstermektedir ki istihdam politikalarında bölgesel ve yerel odaklı politikaların öğrenim düzeylerine göre yeniden yapılandırılması işgücü piyasası bölgesel dengesizliklerini giderme bakımından oldukça önemlidir.

## 5.2 İŞGÜCÜ PİYASASI ANALİZLERİ

İşgücü piyasasına yönelik politikaların uygulanmasında politika yapıcılara bir yol haritası çizen işgücü piyasası bilgilerinin toplanması ve sınıflandırılması kamu istihdam kurumları için oldukça önemli ve temel bir faaliyettir. Zira piyasaya yönelik etkin ve kararlı adımların atılmasında çok yönlü ve kapsamlı donelerin varlığı oldukça önemlidir. Bu öneme binaen, “İşgücü piyasası ile ilgili periyodik bilgi elde etmek, işgücü piyasasında mevcut, geçmiş ve gelecek dönemde meydana gelen veya gelmesi beklenen sektörel ve mesleki değişim ile gelişmeleri izlemek, işgücü piyasasının talep yapısını ortaya koymak ve bu sonuçlar üzerinden aktif istihdam politikalarına veri kaynağı teşkil etmek”<sup>144</sup> amacıyla işgücü piyasası analizleri (İPA) yapılmaktadır.

İşgücü piyasası kapsamında sağlıklı kararlar alınabilmesi, piyasaya yönelik analizlerin arz ve talep boyutunun birlikte ortaya konulması ile mümkün olabilmektedir. Türkiye’de bu veriler iki farklı kurum uhdesinde temin edilmektedir. Arz yönlü veriler TÜİK tarafından yapılan araştırmalara dayanırken, talep boyutu yasa ile İŞKUR yükümlülüğüne verilmiştir.

“İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak”<sup>145</sup> İŞKUR’un temel görevlerinden biridir. 2007 yılından itibaren yılda bir defa yapılan İPA analizleri 2009 yılı ile birlikte yılda iki defa uygulanır hale gelmiştir.

İŞKUR, 2013 birinci dönem İşgücü Piyasası Talep Araştırması (İPTA) kapsamında Türkiye genelinde 74 il tam sayım, 7 il örneklem olmak üzere toplam 87.719 on ve daha fazla çalışana sahip işyerlerine ulaşılarak, yüz yüze görüşme yöntemiyle veriler toplanmıştır.<sup>146</sup>

<sup>144</sup> Türkiye İşgücü Piyasası Analizi (TİPA), 2012 I. Dönem, s.69

<sup>145</sup> Türkiye İş Kurumu Kanunu Md.3(b)

<sup>146</sup> TİPA, s.70



İŞKUR'un en önemli faaliyetlerinden biri olan söz konusu araştırma ile Kurumun ülke genelindeki yapılanmasına paralel olarak her il için; açık işler, temininde güçlük çekilen meslekler ve gelecek dönemlerde ihtiyaç duyulacak meslekler tespit edilmektedir. Diğer faaliyetleri gibi İPTA analizlerinde de çalışma alanı olarak illere odaklanılmıştır. Ancak işgücü piyasası politikalarında bölgesel ve yerel eğilimin günden güne arttığı günümüz dünyasında yerel potansiyelin harekete geçirilmesi yoluyla toplumsal refaha topyekûn bir katkının varlığı ancak bölgesel ve yerel analizlerin ışığında gerçekleşmektedir. Nitekim "WAPES Survey 2011" raporuna göre istihdam kurumlarının %91'i işgücü piyasası araştırma ve sınıflandırmasını ulusal düzeyde yapmakta iken, 46 üye ülke yerel düzeyde, 39 ülke de bölgesel düzeyde işgücü piyasası araştırması çalışmalarında bulunmaktadır.

Her ne kadar İŞKUR'un yapıdığı İPTA verilerinden bölgesel sonuçlar elde edilebilse de, uygulama alanı bölge olmadığı için sonuçları etkileyecek farklı değişkenlerin varlığı uygulanacak bölgesel politikalara yön verme açısından sağlıklı sonuçlar ihtiva etmesi bakımından yetersiz kalmaktadır.

### **5.3 AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI**

Teknolojik gelişmeler ve bu gelişmelerin her alandaki yansımaları birçok alanda köklü değişimlere sebebiyet vermiştir. Bu hızlı dönüşüm ile birlikte özellikle işgücü piyasasında, işgücünün niteliği ve kalitesi gereksinimleri karşılayamaz hale gelmiş, eğitim-istihdam ilişkisini doğru ve zamanında okuyup önlem alamayan ülkeler için işsizlik yapısal bir sorun haline gelmiştir. İşgücü piyasasındaki arz-talep uyumsuzluğu sorunu, çok değişkene bağlı bir yapı gösteren işsizlikte en önemli noktalardan biri olarak gündemdeki yerini korumaktadır. Bu sorun hükûmetlerin işgücü piyasası politikalarında vurgulanırken, kamu istihdam kurumlarının da en önemli faaliyetleri arasında yerini almıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan gelişmeler tam istihdam hedefinin aksayan yönlerini telafi amaçlı aktif işgücü piyasası politikalarının kullanılmasını zorunlu hale getirmiştir. İlk olarak 1960 yılı sonrası İsveç'te uygulamaya konulan söz konusu politikalar OECD tarafından ayrı bir başlık altında değerlendirilmiştir.

80'lere kadar politika yapıcıların çok ilgisini çekmeyen AİPP'ler 80 sonrası işsizlikte yaşanan artış ile önem kazanmaya başlamıştır.<sup>147</sup> Gerek teknolojideki hızlı değişim gerekse de toplumsal alanda yaşanan dönüşüm işgücünün niteliğinin artırılmasını ve işgücü talebi ile arzı arasındaki ilişkinin dengede tutulmasını zorlaştırmıştır.

Bu dengeyi sağlamak önceleri aracılık faaliyetinden ibaret olan kamu istihdam kurumlarına AİPP'lerin uygulanmasına yönelik önemli bir sorumluluk yüklemiştir.

İşgücünün niteliğini artırmaya yönelik bir dizi programı içeren AİPP'ler OECD tarafından beş başlık altında tanımlanmıştır. Bunlar:<sup>148</sup>

- Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri,
- Mesleki eğitim,
- Sübvansiyon edilmiş istihdam,
- Gençlere yönelik politikalar,
- Engellilere yönelik politikalar.

Özellikle küresel krizlerle birlikte işsiz sayısındaki artış aktif işgücü piyasası politikalarının önemini daha da artırmıştır. Örneğin Almanya'da son zamanlarda AİPP'lerin daha etkili hale getirilmesi amaçlanmış, İspanya, Ermenistan, Letonya ve Karadağ gibi ülkeler hedef grup odaklı, iş fuarları, iş kulüpleri, staj gibi faaliyetlere yönelmiştir. Fransa ise AİPP'lerin hedef grubu olarak işten çıkarılmış, genç, uzun süreli işsiz ve sosyal yardım alan bireylere yoğunlaşmıştır.

Türkiye'de de AİPP'lerin uygulanmasından İŞKUR sorumludur. Mesleki eğitim kursları, işbaşı ve girişimcilik eğitimi programları ile toplum yararına programlar İŞKUR'un yürüttüğü AİPP'ler arasındadır. Bu politikalara ayrılan kaynak ve kapasite

---

<sup>147</sup> White Deena; "To Market, To Market: Employability in the Liberal Investment State", **Paper Presented at the Conference on Social Cohesion**, Université de Montreal, Montreal 2001, s.4. [http://www.academia.edu/3053450/Aktif\\_Isgucu\\_Piyasasi\\_Politikalari](http://www.academia.edu/3053450/Aktif_Isgucu_Piyasasi_Politikalari), (10.11.2013)

<sup>148</sup> Asa, Sohlman, David Turnham; "What Can Developing Countries Learn From OECD Labour Market Programmes and Policies?", **OECD Development Center Technical Paper No:93**, January 1994, s.23. <http://www.oecd.org/dev/1919260.pdf>, (10.11.2013)

miktarı yıldan yıla artmaktadır. AİPP'ler için 2009 yılında 509 Milyon TL olarak ayrılan kaynak miktarı 2012 yılında 1,5 milyar TL<sup>149</sup>'ye çıkarılmıştır.

AİPP'lerin etkin ve verimli işleyişinin sağlanması amacıyla ulusal ve yerel düzeyde tüm aktörlerin sürece etkin katılımının sağlanması oldukça önemlidir. Bu amaçla 5763 sayılı kanun ile, AİPP'ler kapsamında yürütülen faaliyetlerin planlanma ve uygulanma sürecinde yerel aktörlerin söz sahibi olduğu bir yapı oluşturulmuştur. Yerel düzeyde istihdam politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında söz sahibi olan İl istihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları, bu açıdan önemli bir fonksiyonu yerine getirmektedir.

Tablo 33: Düzey-II Bölgelerine Göre Aktif İşgücü Piyasası Programları, 2012

	Mesleki Eğitim		İşbaşı Eğitimi		Girişimcilik		TYP	
	Program Sayısı	Yararlanıcı Sayısı	Program Sayısı	Yararlanıcı Sayısı	Program Sayısı	Yararlanıcı Sayısı	Program Sayısı	Yararlanıcı Sayısı
TR10	1.304	26.095	715	2.453	222	5.441	105	4.642
TR21	317	6.450	202	934	21	543	138	1.949
TR22	210	4.158	289	1.180	15	385	68	1.190
TR31	322	5.660	627	1.290	33	836	117	1.536
TR32	357	7.186	662	1.243	48	1.275	155	2.761
TR33	433	8.664	509	1.425	30	777	221	3.443
TR41	617	10.433	642	2.471	40	880	192	3.779
TR42	845	17.625	446	1.210	29	747	161	5.925
TR51	419	15.648	343	947	16	1.105	36	1.329
TR52	152	3.622	139	637	39	1.020	245	3.431
TR61	277	6.476	357	625	14	445	231	4.750
TR62	799	14.913	1.500	3.082	47	1.166	118	7.919
TR63	484	10.708	437	1.385	32	1.071	155	3.308
TR71	248	5.814	246	582	17	438	142	2.252
TR72	246	5.088	214	953	52	1.266	457	8.233
TR81	141	3.129	277	658	11	398	53	1.751
TR82	164	3.537	268	629	12	389	166	4.423
TR83	616	12.636	1.224	2.694	68	1.839	273	5.042
TR90	380	7.569	836	1.802	23	852	425	12.493
TRA1	141	3.101	108	381	15	480	196	8.708
TRA2	90	3.086	158	202	34	910	250	15.031
TRB1	251	4.964	194	1.268	16	436	252	9.326
TRB2	92	2.457	169	409	11	604	185	22.948
TRC1	350	6.802	264	1.323	35	860	217	12.825
TRC2	518	14.810	177	1.188	12	569	243	29.489
TRC3	228	4.768	404	802	29	743	221	13.515
Toplam	10.001	215.399	11.407	31.773	921	25.475	5.022	191.998

Kaynak: Yazar tarafından İŞKUR verilerinden derlenmiştir.

<sup>149</sup> Maliye Bakanlığı; "2012 yılı Bütçe Sunuş Konuşması", **TBMM Plan ve Bütçe Konuşması**, s.30.  
<http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/PBKSunus2012.pdf>

İŞKUR tarafından AİPP kapsamında 2012 yılında uygulanan toplam 27.351 programın yüzde 41,7'si işbaşı eğitim, yüzde 36,6'sı mesleki eğitim, yüzde 18,4'ü TYP, yüzde 3,4'ü ise girişimcilik eğitim programlarından oluşmaktadır. Programlardan yararlanan 464.645 kişinin yüzde 46,4'ü mesleki eğitim, yüzde 41,3'ü TYP, yüzde 6,8'i işbaşı eğitim, yüzde 5,5'i girişimcilik eğitim programlarından faydalandırılmıştır.

İşgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda mesleği olmayan işsizleri meslek sahibi yapmak, mesleği olduğu halde mesleğin gerektirdiği beceri düzeyinin mevcut talepleri karşılamaktan yoksun olduğu durumlarda kişilerin beceri düzeyini artırmak, geçerliliğini yitiren meslek mensuplarının geçerli bir meslek sahibi olmaları amaçlarıyla mesleki eğitim kursları düzenlenmektedir.

Düzenlenilen Düzey-II bölgeleri itibarıyla mesleki eğitim kurslarının yüzde 13 ile en fazla düzenlendiği İstanbul bölgesini, sırasıyla (TR42) Kocaeli Alt Bölgesi ve Adana-Mersin illerinin içinde bulunduğu (TR62) bölgesi takip etmektedir. (TRA2) Ağrı Alt Bölgesi ile (TRB2) Van Alt Bölgesi yüzde 0,9 ile en düşük seviyede program yapan bölgeler iken toplam 12 Düzey-II bölgesi program sayısı bakımından yüzde 3'ün altındadır.

Yararlanıcı sayısı bakımından ise İstanbul bölgesi yüzde 12,1 ile birinci sıradadır. Bu bölgeyi yüzde 8,2 ile Kocaeli, yüzde 7,3 ile Ankara Alt Bölgesi takip etmektedir. Yararlanıcı sayısının en az olduğu bölgeler ise yüzde 1,1 ile Van, yüzde 1,4 ile Erzurum ve Ağrı alt bölgeleridir.

İŞKUR tarafından 2009 yılında AİPP kapsamında uygulamaya konulan önemli bir faaliyet de işbaşı eğitim programlarıdır. Bu programlar kayıtlı işsizlerin İŞKUR'a kayıtlı işyerlerinde, daha önceden edindikleri teorik bilgileri uygulama yaparak pekiştirmelerini ve/veya mesleki deneyim kazanmalarını sağlamak amacıyla düzenlenmektedir. 2009 yılında 1.285 kişi söz konusu programlardan yararlandırılmışken bu sayı yıldan yıla artarak 2010 yılında 4.671'e, 2011 yılında 16.393'e, 2012 yılında 31.773'e yükseltilmiştir.

Düzenlenilen Düzey-II bölgelerine göre program ve yararlanıcı sayısı incelendiğinde (TR62) Adana ve (TR83) Samsun alt bölgeleri hem program hem de yararlanıcı sayısı itibarıyla ilk sırayı alırken, Erzurum ve Ağrı alt bölgeleri işbaşı eğitim programlarında en az yararlanıcı bulunan bölgelerdir.

Ülkemizde gerek mevzuat gerekse de farklı engeller sebebiyle görece zayıf olan girişimcilik kültürü ekonomik gelişmenin sağlanmasında oldukça önemlidir. İşsizlik probleminin çözümünde üzerinde mutabık olunan kilit unsurlardan biri olan girişimcilik ekonominin de lokomotifidir. Özellikle gençlerin ağırlıkta olduğu dinamik bir nüfus yapısı ve henüz işgücüne dâhil edilememiş kadınlar, Türkiye için oldukça önemli bir girişimci potansiyelini temsil etmektedir. Bu kültürün gelişimine katkı sunmak ve işsiz bireylerin gerekli eğitimlerle desteklenerek yeni işlerin yaratılmasını sağlamak amaçlarıyla 2009 yılında İŞKUR programlarına girişimcilik eğitimi de eklenmiştir. Girişimcilik potansiyeli açısından da ülkemizde var olan dengesizlik bu eğitimler ile azaltılmaya çalışılmaktadır. 2010 yılı itibarıyla uygulanmaya başlanan girişimcilik eğitim programlarından söz konusu yıl itibarıyla 8.306 kişi, 2011 yılında 24.145 kişi, 2012 yılında 25.475 kişi yararlandırılmıştır.

Düzy-II bölgeleri itibarıyla İŞKUR'un sunduğu program ve yararlanıcı sayısı tabloda yer almaktadır. Hem program hem de yararlanıcı sayısı bakımından bölgesel farklılıklar oldukça fazla ve Batı Bölgeleri lehinedir. 2012 yılında açılan toplam 921 programın yüzde 24'ü (TR10) İstanbul Bölgesi'nde iken, yüzde 7,4 ile (TR83) Samsun Alt Bölgesi ikinci, yüzde 5,6 ile (TR72) Kayseri Alt Bölgesi üçüncü sırayı almaktadır. Açılan programların en az olduğu bölgeler ise yüzde 1,2 ile (TRB2) Van ve (TR81) Zonguldak alt bölgeleridir.

İŞKUR tarafından uygulanan bir diğer program da Toplum Yararına Programlar (TYP)'dir. TYP, "işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak"<sup>150</sup> amacıyla düzenlenen bir programdır. 2012 yılında İŞKUR tarafından açılan 5.022 programdan 191.998 kişi faydalandırılmıştır. Düzy-II bölgeleri itibarıyla yararlanıcı sayılarına bakıldığında yüzde 15,4 ile Şanlıurfa ve Diyarbakır illerinin içinde olduğu (TRC2) bölgesi ilk sırayı almaktadır. Bu bölgeyi yüzde 12 ile (TRB2) Van Alt Bölgesi takip etmektedir. En az yararlanıcısı bulunan bölgeler ise yüzde 0,6 ile (TR22) Balıkesir ve (TR51) Ankara alt bölgeleridir.

---

<sup>150</sup> İŞKUR; Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, Md. 62

## 5.4 DANIŞMANLIK HİZMETLERİ

“İş arayanların ve iş bulmak amacıyla meslek edinmek, mesleklerini geliştirmek ya da değiştirmek isteyenlerin özellikleri ile işin ve mesleğin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak, bireyin istek ve durumuna en uygun işi veya mesleği seçmesi, seçtiği meslekle ilgili eğitim imkânlarından yararlanması, işe yerleştirilmesi, işe uyumunun sağlanması konusunda sistemli olarak yardım edilmesi iş ve meslek danışmanlığı olarak tanımlanmaktadır.”<sup>151</sup>

Tablo 34: Danışmanlık Faaliyetleri, 2012

Bölge	İşyeri Ziyareti	İş Danışmanlığı	Meslek Danışmanlığı	Danışmanlık Toplam	
TR10	İstanbul	45.140	148.767	4.258	153.025
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	5.072	22.975	587	23.562
TR22	Balıkesir, Çanakkale	3.181	22.365	205	22.570
TR31	İzmir	6.597	34.902	589	35.491
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	10.217	29.622	2.478	32.100
TR33	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	6.286	38.311	1.476	39.787
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecik	6.748	68.558	409	68.967
TR42	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	7.549	32.779	470	33.249
TR51	Ankara	5.475	46.370	1.338	47.708
TR52	Konya, Karaman	4.133	14.486	796	15.282
TR61	Antalya, Isparta, Burdur	5.429	39.307	2.984	42.291
TR62	Adana, Mersin	23.717	35.541	1.665	37.206
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	7.928	23.426	4.504	27.930
TR71	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	6.514	24.012	478	24.490
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	3.600	37.246	986	38.232
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	2.018	16.382	385	16.767
TR82	Kastamonu, Çankırı, Sinop	2.277	12.421	56	12.477
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	6.344	45.252	2.478	47.730
TR90	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	4.919	12.446	888	13.334
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	2.044	5.584	398	5.982
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	1.197	5.658	395	6.053
TRB1	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	3.167	14.150	1.196	15.346
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkari	2.046	11.886	864	12.750
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	5.871	40.730	1.943	42.673
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	3.955	14.461	1.595	16.056
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	1.949	7.620	2.815	10.435
Toplam		183.373	805.257	36.236	841.493

Kaynak: Yazar tarafından İŞKUR verilerinden derlenmiştir.

1991 yılında İŞKUR hizmetleri kapsamına dâhil edilen iş ve meslek danışmanlığı, özellikle son yıllarda gerek Türkiye’de gerekse de tüm dünyada işsizliğin azaltılmasında kamu istihdam kurumlarının üzerinde durduğu önemli bir faaliyet haline

<sup>151</sup> İŞKUR VII. Genel Kurul Raporu, s.76

gelmiştir. Bu kapsamda İŞKUR'un insan kaynakları kapasitesi İş ve Meslek Danışmanı (İMD) istihdamı ile güçlendirilmiş, faaliyetin daha etkin sunumu sağlanmıştır.

2012 yılında İŞKUR tarafından işveren odaklı faaliyetler kapsamında 183.373 işyeri ziyareti yapılmıştır. Ziyaret faaliyetlerinin yüzde 24,6'sı İstanbul Düzey-II bölgesinde, yüzde 13'ü Adana Alt Bölgesinde gerçekleşirken en az ziyaret yüzde 0,7 ile Ağrı ve yüzde 1,1 ile Mardin alt bölgelerinde gerçekleşmiştir. Bölgesel düzeyde veriler incelendiğinde ziyaret sayısının batı bölgelerinde daha yoğun olduğu görülmektedir.

İş arayan bireyleri odak alan faaliyetlerden biri olan iş ve meslek danışmanlığı kapsamında 2012 yılında 841.493 kişiye hizmet sunan İŞKUR, en fazla danışmanlığı yüzde 18,2 ile İstanbul Düzey-II bölgesinde yapmıştır.

## **5.5 PROJELER**

Gerek ulusal gerekse de uluslararası paydaşlarla yürütülen projeler bölgesel politikalarda önemli bir yere sahiptir. Bölgesel işgücü piyasası dengesizliklerinin giderilmesinde özellikle son yıllarda önem kazanan ve kalıcı uygulamaların önünü açan proje odaklı faaliyetlerin önemi artmaktadır. AB üyelik süreci devam eden Türkiye de Katılım Öncesi Mali Yardım (IPA) kapsamında sunulan proje desteklerinden faydalanmaktadır.

Özellikle istihdamın artırılması ve işgücü piyasası odaklı projeler İŞKUR tarafından yürütülmektedir. Bu kapsamda 2008 yılı AB mali işbirliği programlaması kapsamında İŞKUR tarafından "Kamu İstihdam Hizmetlerinin Geliştirilmesi Operasyonu" uygulamaya konulmuştur. Operasyon kapsamında; İŞKUR Hizmet Noktaları desteklenmiş, 81 ilde bulunan üst düzey yöneticilere liderlik eğitimleri verilmiş, iller düzeyinde işgücü piyasası bilgilerinin toplandığı Sosyoekonomik Göstergeler Veri Tabanı oluşturulması çalışmalarına başlanmış, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının değerlendirilmesi ve yurt dışı uygulamaların incelenmesine yönelik kapsamlı bir rapor hazırlanarak İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarına yönelik eğitimler tamamlanmıştır. Faaliyetlerden de anlaşılacağı üzere operasyonun yerel istihdam faaliyetlerine katkısı oldukça yüksektir.

IPA İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni kapsamında yürütülen ve spesifik olarak kadınların istihdamını destekleyen proje "Kadın İstihdamının

Desteklenmesi Operasyonu”dur. Operasyonun teknik destek bileşeni kapsamında İŞKUR’un yerel düzeyde sunduğu hizmetlerin kalitesinin artırılması da hedefler arasında yer almıştır.

IPA 2008 yılı programlaması kapsamında 2010-2013 yılları arasında uygulanan “Genç İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu” kapsamında da “12 NUTS II bölgesindeki büyüme merkezleri ve art alanlarında gençlerin istihdam edilebilirliklerini ve girişimciliklerini arttırmak amacıyla etkili aktif işgücü piyasası tedbirleri geliştirmek ve bu tedbirlerin uygulanma kapasitesini arttırmak hedeflenmektedir.”<sup>152</sup>

“2008/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yürürlüğe konulan GAP Eylem Planı kapsamında İŞKUR sorumluluğunda yürütülmek üzere GAP II Projesi hazırlanmıştır. GAP II Projesi ile bölgedeki nitelikli işgücü açığının kapatılması için mesleki eğitim; işsiz kişilere dönük danışmanlık hizmetlerinin geliştirilmesi, hibe yoluyla bölgenin proje uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi ve TYP’nin artırılması amaçlanmaktadır.”<sup>153</sup>

Türkiye işgücü piyasasında yaşanan arz-talep dengesizliğini azaltarak istihdama katkı sağlamak amacıyla uygulamaya konulan “Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri (UMEM) Projesi” de, İİMEK’lerin işlevsel hale getirilmesi amacıyla yerel işbirliğinin artırılmasına önem vermiştir.

“GAP Eylem Planı kapsamında ilgili kurum ve kuruluş iş birliği ile yürütülen “Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı” ile, az gelişmiş bölgelerde, büyüme ve çevrelerine hizmet verme potansiyeli yüksek kent merkezlerine sağlanan stratejik desteklerle, söz konusu kent merkezlerinin ekonomik kalkınmasına ivme kazandırılması ve nihayetinde kalkınmanın çevre merkezlere de yayılarak iç göçün kendi bölgesi içinde tutulmasıdır.” Bu kapsamda 2009-2011 yılları arasında Diyarbakır’da ilin işgücü piyasası yapısı ve ihtiyaçlarına göre kurslar açılmıştır.

---

<sup>152</sup> İŞKUR VII. Genel Kurul Raporu, s.107

<sup>153</sup> İŞKUR VII. Genel Kurul Raporu, s.108



## ALTINCI BÖLÜM

### DEĞERLENDİRME, ÖNERİLER VE SONUÇ

#### 6.1 DEĞERLENDİRME

Bölgesel kalkınma, bugün tüm dünyada önemi kabul edilen bir konu haline gelmiştir. Türkiye’de de bölgeler arası eşitsizliklerin azaltılması ulusal kalkınmamız için bir öncelik olarak görülürken, dengesizliklerin ortaya çıkaracağı göç, işsizlik, yoksulluk gibi sonuçlar ülkemizi farklı yönlerden tehdit etmektedir. Aralarındaki ilişki oldukça güçlü olan bölgelerarası eşitsizlik, işsizlik ve göç kavramlarının birbirinden ayrı düşünülmesi uygulanacak politikalarda etkinliğin azalmasına ve verimliliğin düşmesine neden olacaktır. Nitekim işsizlik ve işsizliğe bağlı iç göç olgusu, bölgesel gelişmişlikten bağımsız düşünülmemeyeceği gibi, uygulanacak bölgesel politikalarda öncelikle göz önünde bulundurulması gereken hususlardır.

Daha yüksek yaşam standartları, sunulan hizmetlerden yeterince faydalanma ve “insana yakışır” iş imkânları arayışı içinde olan insanları bölge içinde tutabilmek ancak kapsamlı ve bütüncül bir politika yaklaşımı ile mümkün görünmektedir.

Günümüzde, hedef odaklı, çok yönlü yerel politikaların uygulanması özellikle bölgesel sorunların çözümünde önemli bir araç haline gelmiştir. Her ülkenin kendine has siyasi, ekonomik, kültürel yapısı olmakla birlikte çok düzeyli mekanizmaların sorunların çözümünde daha etkin olacağı algısı günden güne önem kazanmaktadır. Merkezin ekonomik gücü ile kapsamlı bakış açısının, yerelin sorunlara yakınlığı ve çözüm noktasındaki işleviyle birleştirilmesi sorunların çözümünde oldukça önemlidir.

Yerel karar yapıcılarının ve sivil toplum örgütlerinin önemli sorumluluk üstelendiği bu yeni yaklaşım ile birlikte, Türkiye’nin nevi şahsına münhasır yapısı ve içinde bulunduğu AB’ye üyelik süreci uyguladığı bölgesel politikalara yön vermektedir. Türkiye’nin de 2002 yılında kabul ettiği, AB’nin bölgesel düzeyde ekonomik ve sosyal sorunlara çözüm bulmak amacıyla, ihtiyaç duyulan bölgesel istatistiki verilerin derlenmesi ve analizi amacıyla oluşturulan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İİBS) bölgesel politikaların kapsamının belirlenmesinde oldukça önemli fonksiyon ifa etmektedir.

Bu sınıflandırma kapsamında bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla 26 DÜZEY-II Bölgesinde Kalkınma Ajansları kurulmuş, ayrıca farklı kurumların uhdesinde de bölgesel kalkınmayla ilgili faaliyetler yürütülmeye başlanmıştır.

Bu dönemde Türkiye'nin kamu istihdam kurumu olarak İŞKUR'a büyük sorumluluklar düşmektedir. "Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak (...)"<sup>154</sup> İŞKUR'un yasa ile kendisine verilmiş en temel görevidir. Bu görev kapsamında değişen şart ve imkânlar doğrultusunda, gerek faaliyet alanı gerekse de kurumsal olarak çağın gereklerine uyum sağlayacak bir yapı ile söz konusu görevin en iyi şekilde gerçekleştirilmesi önemlidir.

Bu görevin ifası küreselleşmenin de etkisi ile her geçen gün zorlaşmakta, işgücü piyasasına etki eden bağımsız değişkenlerin sayısındaki artış uygulanacak politikalarda bütüncül bir yaklaşımı zorunlu kılmaktadır.

Uygulacak bütüncül yaklaşım çerçevesinde İŞKUR'un kurumsal yapısında ve faaliyetlerinde yeni bir vizyon geliştirmesi ihtiyaç haline gelmiştir. Bu kapsamda yapılacak önerilere esas teşkil edecek değerlendirmeler şu şekildedir:

### **6.1.1 Faaliyet Kapsamı**

Günümüz dünyasında sermaye ve işgücünün hareketliliği hızla artmakta, teknolojik gelişmeler önü alnamaz bir şekilde değişime uğramaktadır. Bu değişime paralel olarak ekonomik gelişmelere uyum sağlanmasında ve yeni fırsatların değerlendirilmesinde insan kaynağına duyulan ihtiyaç da günden güne artmaktadır.

İşgücü piyasası politikalarının ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmada ana faaliyetlere odaklanmak yerine daha geniş bir bakış açısına sahip olması bir gereklilik olmuştur. Birbiri ile sıkı etkileşime sahip istihdam ve eğitim politikaları, işgücü piyasasını etkin işleyen bir yapıda tutma amacından ziyade, daha geniş ekonomik ve sosyal amaçlara yönelme eğilimi göstermiştir.

---

<sup>154</sup> İŞKUR Kanunu, Md.3

Önceleri işgücü piyasasının işleyişinin etkinliğinin idamesi ve dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliklerini artırmak gibi geleneksel rollere sahip işgücü piyasası politikalarına, sonraları işgücü piyasasına uyum çalışmaları kapsamında bir dizi yeni faaliyetler eklenmiştir. İş arayanları işlerle eşleştirme, işgücünün hareketliliğinin desteklenmesi ve kontrol edilmesi, işgücünün eğitimi, özel politika gerektiren grupların istihdamı için teşvikler gibi bir takım politikalar önem kazanmıştır.

Daha rekabetçi bir hal alan işgücü piyasasının çok hızlı değişen talepleri, bireylerin beceri edinmesi zorunluluğunu belirgin hale getirirken, bu politikalar tam istihdamın sağlanması ve sosyal dışlanmanın önlenmesi amacıyla uygulanan önemli argümanlar arasında yer bulmuştur.

Bu süreçte görev ve faaliyet alanı görece dar olan kamu istihdam kurumlarına yeni misyonlar yüklenmiştir. İş gücü talebi-arzı arasında aracılık faaliyetinden ibaret olan dar görevlere, işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılmasına ve bireylerin işgücü piyasasında konumlarını sağlamlaştırmaya yönelik, genellikle önleyici tedbirleri içeren aktif işgücü piyasası programları ile işsiz kalan bireylere parasal destekleri amaçlayan telafi edici nitelikte pasif istihdam politikaları da ilave edilmiştir.

Öte yandan işgücü piyasasına yön veren bu kurumların sorumluluklarının ifade edilenlerden daha da fazla olduğu giderek taraftarı artan bir görüştür. Tüm dünyada politika yapıcılar, işgücü piyasasının kapsamlı bir şekilde geliştirilmesi konusunda kamu istihdam kurumlarının daha geniş bir perspektife sahip olması gerekliliği üzerinde mutabakat sağlamışlardır.

Küreselleşme sonucu gerek yerel gerekse de uluslararası düzeyde artan işgücü hareketliliğini yönetme ve yönlendirme politikaları da istihdam kurumları arasında önem kazanmaktadır. Nitekim WAPES<sup>155</sup> üyesi 65 istihdam kurumunun 41'i bu politikayı görevleri arasında kabul etmiştir.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği(WAPES). 1988/89 yılında 6 ülke ve ILO ortaklığı ile kurulan ve Sekreteryası Brüksel'de bulunan 94 istihdam kurumunun üyesi bulunduğu yapı. İşgücü piyasası ve istihdam aktörleri arasında denetim paylaşımını amaçlayan WAPES'in 2015 Dünya Kongresi ev sahibi İŞKUR'dur.

<sup>156</sup> ALIX, Jean Pierre; Public Employment Services in the World Mission, Structure and Activities, WAPES, December 2011, s,27,Tablo.23

İflas edenler için uygulanan ücret garanti fonu (Türkiye ve Romanya), korumalı işyerleri destekleri (Norveç), yeni iş kuracaklar için destekler, devlet üniversitesi mezunlarını istihdam teşvikleri (Moldova), işgücü piyasası dışında kalan ve işe yeni başlayacak olan gençlere yönelik eğitim seansları (Lüksemburg) kamu istihdam kurumlarının faaliyetleri arasında sayılmaktadır.

Kapsamlı bir hizmet yelpazesine sahip olan Rusya istihdam kurumu yukarıda sayılanlara ilaveten bir dizi geçici “anti-kriz önlemi” uygulamaktadır. Bunlar<sup>157</sup>;

- İşten kovulma durumuyla karşı karşıya olanlar için profesyonel eğitim ve işbaşı eğitimleri,
- Doğum yapmış kadınlar için eğitim ve geliştirme programları,
- Engelli bireyler, engelli çocuk sahibi ebeveynler, çok çocuklu ebeveynler için istihdam olanaklarının teşviki,
- Kendi işlerini kuracak ve yeni işler ortaya koyacak işsizler için destekler,
- Özellikle yaşadıkları yerin dışında iş arayan göç etmiş işsizler için desteklerdir.

Ülkelerin işgücü piyasasına yönelik yeni modeller geliştirmeyi amaçladığı bu süreç AB’de de benzer şekilde yaşanmaktadır. Kore’nin de içinde bulunduğu Asya’da kamu istihdam kurumlarının işgücü piyasasında ortaya çıkan zorluklara karşı nasıl uyarlanması gerektiği tartışılırken, işgücü piyasası politikaları için yeni bir paradigma geliştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmaktadır.<sup>158</sup>

Tüm bu gelişmeler işgücü piyasasında taşları yerinden oynatmış, kısa süreli ve birey odaklı işe yerleştirme politikaları yerini uzun vadeli, kariyer odaklı ve bölgesel refaha katkı sağlayacak istihdam politikalarına bırakmıştır.<sup>159</sup>

Türkiye’de de eğilim bu yöndedir. 1946 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu adı altında kurulan ve zaman içerisinde gerek kurumsal yapısı gerekse de faaliyet alanı bakımından çeşitli değişimlere uğrayan İŞKUR da yukarıda ifade edilen süreçleri yaşamıştır.

---

<sup>157</sup> A.g.e, s. 24

<sup>158</sup> OECD; More Than Just Jobs: “Workforce Development In A Skills-Based Economy”, 2008, s.21

<sup>159</sup> OECD; More Than Just Jobs: “Workforce Development In A Skills-Based Economy”, 2008, s.18

İŞKUR faaliyet sahasını genişletmiş, dünyadaki gelişmelerden uzak kalmamıştır. “Etkin bir işgücü piyasası bilgi sistemi oluşturarak, piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda işgücü arz ve talebini eşleştirmek, işgücü programları yoluyla istihdamı kolaylaştırmak, korumak, geliştirmek, işini kaybedenlere geçici gelir desteği sağlamak ve çalışma hayatına ilişkin düzenlemeleri uygulamak”<sup>160</sup> kurum misyonu olarak belirlenmiştir.

İfade edilen misyon başta işe yerleştirme olmak, aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarını kapsamakta, bu politikalara yol gösterici olarak da işgücü piyasası bilgi sistemi önemli rol oynamaktadır.

### 6.1.2 Hedef Grup ve Yöntem

Kamu istihdam kurumlarının hizmet sunumunda çeşitliliğe gitmesi ve özellikle dezavantajlı gruplar olarak bilinen gençler, kadınlar, engelliler, uzun süreli işsizlere yönelik çalışmalar yapılması önemlidir. Bu kapsamda Belçika, Güney Kıbrıs, Lüksemburg gibi bazı Avrupa ülkelerinin kamu istihdam kurumları ülke genelinde ofis ve personel sayısını artırma yoluna gitmektedir. Örneğin Sırbistan’da işveren ilişkilerinin geliştirilmesine ve engellilerin istihdamına yönelik özel birimler kurulmuştur. Ayrıca birçok kamu istihdam kurumu, var olan hizmetlerini iş arayan ve işveren odaklı geliştireceği sistemleri araştırmakta ve uygulamaya koymaktadır. Almanya’da yeni profil oluşturma çalışmaları, İsveç’te iş arayanlara koçluk yapacak özel danışmanlar, İrlanda’da işsizlerin daha hızlı ve kolay başvuracağı yerel istihdam ofisleri, Portekiz’de açık işlerin yönetimi gibi yöntemlerle işgücü piyasasında etkin olma arayışı kamu istihdam ofisleri arasında devam etmektedir.<sup>161</sup>

Avrupa’da durum böyle iken işsizlikle mücadele eden Afrika ülkelerinde de kamu istihdam hizmetleri benzer eğilimler sergilemektedir. Benin, iş arayanlara yönelik daha sistematik bir profil oluşturma ve görüşme süreci üzerinde dururken, Senegal ve Togo’da da bireysel görüşme ve kişi odaklı hizmet sunumu ön plana çıkmaktadır.<sup>162</sup>

Sunulan hizmetlerde işverenlere veya iş arayanlara odaklanma ağırlığı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin Belçika ve İsviçre yoğunluk olarak işverenlere

---

<sup>160</sup> Türkiye İş Kurumu 2013-17 Stratejik Planı

<sup>161</sup> ALIX, a.g.e., s.44

<sup>162</sup> ALIX, a.g.e., s.44

yönelirken, Hırvatistan hizmet sunumunda hedef grupları esas alan sayılı istihdam kurumundan birine sahiptir. Brezilya ve Meksika’da ise hizmet sunumunda hem işverenler hem de iş arayanlar odak noktasıdır. Her ne kadar odak noktasında farklılıklar olsa da kamu istihdam hizmetlerinin sunumunda kalitenin artırılması ortak görüş olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bilişim teknolojilerinde gelinen nokta ve internet kullanımında yaygınlık kamu istihdam hizmetlerinde teknolojinin nimetlerinden yararlanmayı zorunlu hale getirmiş, istihdam hizmetlerinin web tabanlı sunumu yaygınlık kazanmıştır. Özellikle son yıllarda bu alanda yapılan yatırım ve destekler önemli seviyelere ulaşmıştır.

Avusturya ve Slovenya internet üzerinden hizmet sunma konusuna yoğunlaşırken, daha iyi eşleştirme sistemi ve araçları Fransa kamu istihdam kurumu için önemli bir noktadır. İngiltere’de ise kariyer servisinin geliştirilmesi, işgücü piyasasının mobilitesinin artırılması uygulanacak politikalar arasında yerini almıştır.<sup>163</sup>

Türkiye’de de İŞKUR’un uyguladığı işe yerleştirme faaliyetleri oldukça geniş ve kapsamlıdır. Gerek ülke genelinde yayılmış ofis yapısı gerekse de internet tabanlı sunduğu hizmetler işgücü piyasasında kamu istihdam kurumu olarak erişilebilirliği artırmıştır. İş arayan ve işveren odaklı web tabanlı hizmetler, danışmanlar vasıtasıyla yapılan bireysel ve yüz-yüze görüşmeler, daha iyi bir eşleştirme sistemine yönelik çalışmalar devam etmektedir.

Günümüzde her alanda, daha karmaşık hale gelen problemlerin çözümünde sağlıklı mekanizmaların işlerlik kazanması iş bölümü ve uzmanlaşma ile mümkün görünmektedir. İşsizlik gibi çok yönlü ve yapısal bir hal alan problemle de mücadele için uygulanacak politikalarda da bu önemin farkına varılması kamu istihdam hizmetlerinin etkin sunumu için oldukça önemlidir.

### **6.1.3 Kurumsal Kapasite**

İŞKUR, bugün işgücü piyasasında etkin bir aktör olma çabasını sürdürmektedir. Merkezde Genel Müdürlük, yerelde ise 81 İl Müdürlüğü ve yaklaşık 45 Hizmet Merkezi ile yasaların kendisine verdiği görevi ifa ederken, son yıllarda yapısal değişimler

---

<sup>163</sup> ALIX, a.g.e., s.45

geçirmekte, işgücü piyasasında güçlü ve etkin bir kurumsal yapıya sahip olmak adına hizmet sunumunu güçlendirmektedir.

Her ne kadar yapılan çalışmalar önemli gelişmelere sahne olsa da, İİBK'den İŞKUR'a uzanan altmış yedi yıllık süreçte özellikle kurumsal yapı bakımından gelinen aşamada istenilen noktaya ulaşılamadığı görülmektedir.

Tablo 35: Ülkelere Göre Kamu İstihdam Kurumu Ofis Sayısı

Ülke	Ofis Sayısı	Ülke	Ofis Sayısı
Çin	43.000	Almanya	786
Rusya	2.233	İspanya	761
Brezilya	1.427	Norveç	521
Fransa	1.331	İsveç	326
Japonya	913	Arjantin	349

Kaynak: WAPES Survey 2011, q105\_1

Tablodan da görüleceği üzere kamu istihdam kurumlarının ülke geneli birim sayısı oldukça fazladır. İŞKUR'a istihdam kurumu olarak birçok yönden örnek teşkil eden ve toplam nüfus bakımından da Türkiye ile benzer özellikler gösteren Almanya'da 786 ofis bulunmakta iken nüfus ve yüz ölçümü olarak Türkiye'den daha küçük olan Norveç, İsveç gibi İskandinav ülkelerinde dahi ofis sayısı oldukça yüksektir.

Tablo 36: Personel Sayısı İtibarıyla Kamu İstihdam Kurumları

Ülke	Personel Sayısı	Ülke	Personel Sayısı
Çin	710.000	Norveç	13.500
Almanya	106.202	İsveç	10.809
Birleşik Krallık	75.082	İspanya	9.371
Rusya	51.350	Danimarka	5.830
Fransa	50.000	Vietnam	5.000

Kaynak: WAPES Survey 2011, q110\_1

İnsan kaynakları kapasitesi bakımından İŞKUR ile seçilmiş kamu istihdam kurumları arasında önemli farklılık göze çarpmaktadır. Almanya'da 106 bin, Fransa'da 50 bin civarında çalışana sahip kamu istihdam kurumları, yaklaşık 5 milyon nüfuslu ve kilometre kareye 15 kişi düşen Norveç'te 13.500 personel ile hizmet vermektedir. Türkiye'de ise km kareye yaklaşık 100 kişi düşmesine rağmen, İŞKUR'un personel sayısı 2013 yılı itibarıyla 8.500 civarındadır.

#### 6.1.4 Kurumsal Yapılanma

Dünyada birçok ülkede işgücü piyasası politikaları merkezden uygulanmakta, daha çok ulusal hedeflerin yakalanması amacı güdülmektedir. Bu durum yerel ihtiyaçlara ve girişimlere cevap vermekte yetersiz kalınmasına sebep olmaktadır. Bu aksaklığı önlemek amacıyla merkezde toplanan sorumluluğun dağıtılması önemli bir nokta olarak görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda sorumluluğun merkezden bölgeye ve daha alt seviyedeki yönetim kademelerine bırakılması yerelleşme olarak ifade edilmektedir.

Özellikle ikinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan gelişmeler neticesinde hem AB’de hem de OECD üyesi ülkelerde işgücü piyasası politikalarının yerelleşmesi yeni trend olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>164</sup>

90’lı yıllar birçok ülke için merkezi işgücü piyasası politikalarından vazgeçilerek, ekonomik kalkınma ve sosyal taleplere duyarlılığın arttığı yıllar olmuş, söz konusu politikalar bu süreçte adem-i merkeziyet odaklı bir yapıya kaymıştır.

Öte yandan kamu istihdam hizmetlerinin adem-i merkeziyetçi yapısı üzerine süregelen tartışmalar şu şekildedir;<sup>165</sup>

- *Bilgiye daha iyi erişim:* İstihdam hizmetlerinin yerelleştirilmesini savunanlar, bölgesel ve yerel karar mekanizmalarının yerelin durumunu ve ihtiyaçlarını daha iyi bildiğini söylemektedir. Bu görüşe getirilen eleştiri ise, yereli daha iyi tanımak yapılacak analiz ve oluşturulacak stratejilerde temel kriter değildir, kaldı ki yerel siyasetçiler ve idareciler daha az deneyimli ve yetenekli olabilir.
- *Özel ihtiyaçlara yönelik politikalar:* Bu tür politikaların yerel ihtiyaçlara daha iyi cevap vereceği görüşüdür. Standart ulusal politikaların aksine yerelleşme, kamu hizmetlerinin sunumunda geniş yelpazeli ve yerel halkın ihtiyaçlarına odaklı bir yaklaşıma sahiptir.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> Mosley, Hugh G.; “Decentralisation of Public Employment Services”, 2011, s.5.

<sup>165</sup> Mosley, Hugh; “The Trade-off between Flexibility and Accountability in Labour Market Policy” Giguere, S, Froy, F; “Flexible Policy and More and Better Jobs”, OECD, Paris 2009a.,s.48.

<sup>166</sup> Tiebout, C.; “A Pure Theory of Local Expenditure in Journal of Political Economy”, 1956, s.416–424.



- *İnovasyon*: Yerelleşme bölgesel ve yerel otoriteler arasında yenilikçilik ve rekabeti teşvik etmektedir.
- *Politika kalıplarının üstesinden gelmek*: İstihdam hizmetlerinin sunumunda hükümetin farklı düzeylerinde, farklı kurumlarının görev alanına karışmış durumdadır. Merkezi ve hiyerarşik kamu istihdam hizmetleri yerel seviyede işbirliği uygulamalarında gerekli olan esneklik eksikliğine yol açabilir.
- *Yerel hesap verilebilirlik*: Yerinden yönetim, hesap verilebilirliği artırmaktadır. Yerel seçilmişler yerel tercihlerini daha çok yansıtacaklardır.

Süregelen tartışmalarla beraber, işgücü piyasası politikaları, “bölgesel yönetime yetki devri” ve “kamu istihdam hizmetlerinde yönetsel yetki devri” olmak üzere iki tür yerelleşme politikası tecrübesi yaşamıştır.<sup>167</sup>

Bunlardan birinci yöntem sorumluluğun ulusal kamu istihdam kurumu ile her seviyede hükümet organları arasında, daha geniş çerçevede paylaşıldığı bir yapıyı gerektirirken, ikincisinde ise, yönetsel ve idari bakımdan adem-i merkezîyetçilik ile bölgesel veya yerel kamu istihdam birimlerine ulusal politika hedeflerinin uygulanmasında operasyonel esneklik tanımaktır.<sup>168</sup>

Bölgesel yönetime yetki devri, önemli bir yerelleşme politikası olmasının yanı sıra, bölgesel hükümete işgücü piyasasına dair politikaların uygulanmasında güç ve uygulama kabiliyeti de tanımaktadır. Bu sistem içinde merkezi hükümete; politikalara geniş bir perspektifle bakma, ulusal politikalara uyum ve yerel uygulamalar için fon sağlama gibi daha çok kontrol edici bir bakış açısı sunmaktadır. Belçika, Kanada ve Meksika gibi bazı federal devletlerin yanı sıra, ulus devlet yapısına sahip İtalya ve İspanya’da bu sistemin uygulandığı görülmektedir.

Bir diğer örnek Kanada’da, işgücü piyasası politikalarının yerelleşmesi noktasında, bazı bölgelere kurumsal kapasitelerini ve iş yapma sorumluluğunu dikkate alarak daha çok güç ve imkân sunulmuştur. Merkezi politikalar uygulayan İtalya ve

<sup>167</sup> Giguère, S; “Governance and Strategies for Local Economic and Employment Development in OECD Countries”, Job and Human Resource Forum, 3 October, Daegu, Korea 2007.

<sup>168</sup> Mosley, 2009a.

İspanya 'da ise merkezi hükümet ile bölgesel hükümet arasında yerleşme üzerine yapılan müzakerelerde durumsal bir yaklaşım belirlenmiştir.<sup>169</sup>

Federal bir yönetim sistemine sahip ABD ve İsviçre'de de politika uygulama yetkisi, hükümetin farklı katmanları arasında daha eşit bir paylaşım göstermektedir.

AB üyesi ülkelerde ise yukarıda sayılan sebeplerin yanı sıra kamu istihdam hizmetlerinde yerleşme oldukça karmaşık ve ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

WAPES üyesi 65 istihdam kurumunun 49'u hizmet sunumunda kendi yerel yapılarını kullanmaktadır. 25 istihdam kurumu bölgesel/federal genel müdürlüğe sahip iken, 29 kurum bölgesel veya federal birimlere sahiptir. Aralarında Danimarka, Finlandiya, Almanya ve İsviçre gibi ülkelerin yer aldığı 14 ülkede ise, ilgili bakanlık denetiminde kamu istihdam kurumu ve belediyenin ortak sorumluluğunda yerel istihdam kurumları bulunmaktadır. Örneğin istihdam politikalarının yerleşmesi adına Danimarka'da istihdam politikalarını merkezden izleme ve belirleme mekanizması olmasına rağmen, hizmetler tamamen belediyeler tarafından sunulmaktadır.<sup>170</sup>

Bölgesel bakımdan yapılanmanın en çok görüldüğü İspanya'da 52, Rusya'da 82, Tunus'ta 91, Meksika'da 132 bölge merkezleri bulunmaktadır. Öte yandan yerel ofislerin sayısının en çok olduğu ülkeler arasında Çin(10.800), Rusya(2.151), Brezilya(1.400) ve Fransa(900) vardır.<sup>171</sup>

Almanya'da bulunan 10 kamu istihdam kurumu bölgesel merkezi, esas olarak performans yönetimi, kontrol ve danışmanlık verme faaliyetlerini yürütürken; İsviçre'de bölgesel ofisler işgücü piyasası politikalarının yönetiminden sorumludur. Ayrıca bu birimler yerel birimlerin faaliyetlerini kontrol ve yönlendirici bir yapı sergilemektedir.

Brezilya'da ise bölgesel ofisler operasyonel bir yapı sergilememekle beraber Bakanlığın görevlendirdiği istihdam ofislerinin izleme ve değerlendirmesini yapmaktadır.

---

<sup>169</sup> OECD; More Than Just Jobs: Workforce Development In A Skills-Based Economy, 2008,s.

<sup>170</sup> ALIX, a.g.e., s.8

<sup>171</sup> ALIX, a.g.e., s.8

Türkiye’de de istihdam politikalarının uygulanmasında ana aktör olarak İŞKUR, yapılanması itibarıyla merkezi bir görünüm sergilemektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kurumu olması nedeniyle uyguladığı politikalarda önemli oranda merkeze bağımlı kalmaktadır. “Bakanlığın mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yürütmek ve Kuruma verilen görevleri yerine getirmek üzere (...)”<sup>172</sup> 81 ilde il müdürlüğü ve yeteri büyüklükte ilçelerde hizmet merkezi kurulmuştur.

Kurumun organlarından biri olarak, yerel düzeyde istihdam politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında en önemli mekanizma olan İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları (İİMEK), İŞKUR’un adem-i merkeziyetçi yapısının en önemli ayağıdır. İlin en büyük mülki idare amiri başkanlığında ve yerel paydaşlar<sup>173</sup>ın katılımıyla yılda dört defa olağan şekilde toplanan İİMEK’ler ilin istihdam ve mesleki eğitim politikasını oluşturmakla görevlidir.

Aktif işgücü piyasası politikalarının yerel ihtiyaçlara göre tespiti ve uygulanması da İİMEK’lerin karar verdiği önemli işgücü piyasası araçları arasındadır. Ancak her ne kadar yerel ihtiyaçlara göre belirlense de; “illerin %62,4’ünde açılan kurslar ile bölgenin işgücü piyasası ihtiyaçları arasındaki bağlantının yüksek düzeyde kurulduğu; ancak illerin %37,6’sında yeterli bağlantının kurulmadığı görülmektedir.”<sup>174</sup>

İşgücü piyasası analizlerini (İPA) il düzeyinde yapmak ve yaptırmak, sonuçları itibarıyla uygulanacak aktif işgücü piyasası programlarına karar vermek İİMEK’lerin bir diğer temel görevidir. Ancak uygulanan faaliyetler için İPA sonuçlarına bağlı kalınmadığı görülmektedir. Nitekim;

- İllerin yüzde 41,3’ünde, okullardaki alan-dal belirlenmesinin İPA sonuçlarına göre yapılmadığı,
- İllerin yüzde 14,8’inde, karşılanmasında güçlük çekilen mesleklerin İPA sonuçlarına göre belirlenmediği, yüzde 21’inde ise bu meslekleri belirlerken İPA sonuçlarının kısmen dikkate alındığı,

---

<sup>172</sup> Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinin Görev, Yetki, Sorumlulukları ile Hizmet Merkezlerinin Kuruluş Esasları Hakkında Yönetmelik, md.5.

<sup>173</sup> İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, md.5.

<sup>174</sup> İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Faaliyet Raporu, 2012, s.6

- İllerin yüzde 6,2'sinin, bölgenin gelecekteki mesleki ihtiyaçlarını tespit edilmesine yönelik kararların İPA sonuçlarına göre alınmadığı, yüzde 17,3'ünde ise kısmen alındığı görülmektedir.<sup>175</sup>

İİMEK 2012 yılı raporları incelendiğinde, özel politika gerektiren gruplara yönelik kararların yetersiz seviyede olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca göç edenlerin işgücü piyasasına uyumuna yönelik illerin yüzde 10'unda doğrudan karar alınmışken, yüzde 35'inde ise göç edenlerin işgücü piyasasına uyumu meselesine kısmen değinilmiştir. Dikkat çekici nokta ise, 81 ilin yüzde 55'inin kararlarında bu soruna hiç değinilmemiştir.

81 ile ait İİMEK kararları incelendiğinde de göç eden bireylerin işgücü piyasalarına uyumuna yönelik neredeyse hiçbir strateji ve politikanın geliştirilmediği anlaşılmaktadır.<sup>176</sup>

Ayrıca yapısı gereği dinamizmi ve rekabetçiliği tetiklemeyen, iletişimin ve tartışma ortamının yeterince sağlanamadığı, rutin faaliyetlerin dışına çıkılmayan bir yapı sergileyen İİMEK'lerin etkinleştirilmesine yönelik yapılan birçok yasal<sup>177</sup> ve proje bazlı çalışmalar sonuçsuz kalmış, İİMEK'ler yerel işgücü piyasasında beklenen etkiyi sunamamıştır.

## 6.2 ÖNERİLER

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de gerek diğer politikalar gerekse de işgücü piyasasına yönelik politikaların yönü bölgesel/yerel odaklı bir yapıya kaymaktadır. Yerel birimlerin, sadece ulusal değil uluslararası düzeyde de bölgelerarası rekabet edebilir seviyede bir aktör olarak ulusal refaha katkı sunması beklenmektedir.

“Bölgesel, yerel ve sektörel işgücü dinamikleri dikkate alınarak, başta kadın ve gençler olmak üzere tüm kesimler için nitelikli istihdam imkânları geliştirilmeye devam edilecektir.”<sup>178</sup> İfadesi ulusal planda yer almıştır. Ayrıca, “hâlihazırda ciddi farklılıklar

<sup>175</sup> İİMEK Faaliyet Raporu, 2012, s.8

<sup>176</sup> İİMEK Faaliyet Raporu, 2012, s.15

<sup>177</sup> 15.05.2008 tarihli 5763 sayılı Kanun ve 11.10.2011 tarihli 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

<sup>178</sup> 10. Kalkınma Planı, s. 51

sergileyen bölgesel işgücü göstergelerinin iyileştirilmesi de büyümeye önemli katkıda bulunacaktır.”<sup>179</sup>

Bölgesel kalkınmanın önemli bir ayağını oluşturan ve iç göçün en önemli sebeplerinden biri olan bölgesel işgücü piyasası dengesizliklerinin azaltılmasına yönelik spesifik önlemlerin alınması ihtiyaç haline gelmiştir.

Bu ihtiyaç Türkiye'nin kamu istihdam kurumu olarak İŞKUR'a büyük sorumluluklar yüklemektedir. Türkiye'de istihdama yönelik politikaların sahadaki uygulayıcı olan İŞKUR'un da dünyadaki eğilim doğrultusunda ve ulusal plan program çerçevesinde örgütlenme yapısını yeniden yapılandırması, uygulanacak politikalarda etkinlik ve verimliliği artıracaktır. İşgücü piyasası politikalarının yerelleşmesinde gerekli olan bu yapılanma, Türkiye'nin siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel dinamiklerini dikkate alan, Türkiye'ye özgü bir karakter sergilemelidir.

Türkiye'nin de 2002 yılında kabul ettiği, AB'nin bölgesel düzeyde ekonomik ve sosyal sorunlara çözüm bulmak amacıyla, ihtiyaç duyulan bölgesel istatistiki verilerin derlenmesi ve analizi amacıyla oluşturulan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İİBS) bölgesel politikaların kapsamının belirlenmesinde oldukça önemli fonksiyon ifa etmektedir. Bu sınıflandırma kapsamında bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla 26 Düzey-II Bölgesinde Kalkınma Ajansları aracılığıyla çeşitli faaliyetler yürütülmektedir. Her ne kadar Ajanslar, buldukları bölgede işgücü piyasasına yönelik bazı faaliyetler ve projeler yürütse de, bu yapıların piyasayla ilgili sistemli bir politikaya sahip olmadığı görülmektedir. Diğer yandan, hazırlanan bölge planlarında da işgücü piyasası sorunlarına yeterli oranda yer verilmemekte ve işsizlik sorununun çözümüne sağlanan katkı zayıf kalmaktadır.

İŞKUR'un yerel düzeyde politika belirleyen organı olarak 81 ilde örgütlenen İİMEK'lerin de etkinliği ve verimliliği noktasında eksiklikler mevcuttur. Her ne kadar kamu ve sosyal taraf temsilcilerinin katılımı yönünden önemli bir platform olsa da, bu yapıların yerel işgücü piyasasının nabzını tutar nitelikte hizmet veremediği

---

<sup>179</sup> 10. Kalkınma Planı, s.63

görülmektedir. Nitekim İİMEK'lerin etkinliğinin artırılması gerek Kurum stratejik planında gerekse de AB destekli projelerde hedef olarak yer almıştır.

Yerel düzeyde işgücü piyasası politikalarının uygulanmasında doğrudan ve dolaylı rolü bulunan bu organizasyonların etkinsizliği yeni bir yapılanmayı zaruri kılmaktadır. Bu yeni yapılanma, işgücü piyasası politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında etkinliği gün geçtikçe artan İŞKUR'u merkez almalıdır.

Hâlihazırda var olan ve 81 il müdürlüğüne ilaveten, Düzey-II (26 Bölge) seviyesinde oluşturulacak bir yönetim yapısı, bu yapıların birbirleri ile koordinasyon ve rekabetini sağlayacak merkezi yönetim, işgücü piyasası politikalarının daha işler ve yerel potansiyeli harekete geçirecek hale gelmesini sağlayacaktır. Zira bölgesel kalkınma politikalarında odak alınan Düzey-II seviyesi, İŞKUR'un işgücü piyasasına yönelik uyguladığı faaliyetlere yön verecek işbirliği ve koordinasyonun sağlanacağı, yerel birimlerin faaliyetlerinin yönlendirileceği, merkez-yerel arasında köprü vazifesi göreceği bir yapıyı ifade etmektedir.

Düzey-II bölgeleri çerçevesinde bu yapılanma İŞKUR'un uygulayacağı bölgesel faaliyetler için önceliklidir. Nitekim güçlü ve etkin kurumsal yapılara sahip olmayan hizmet sunucuların elde edeceği sonuçlar sınırlı ve kısıtlı kalmaktadır. Dolayısıyla kamu istihdam hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için sunulan hizmetlerde parçadan bütüne gidilecek yöntemlerle yol alınması gerekmektedir.

Coğrafi, ekonomik, demografik ve sosyo-kültürel özellikleri bakımından farklılıklar gösteren her bir bölgenin işgücü piyasası sorunu da farklılık göstermektedir. Düzey-II seviyesinde oluşturulacak bölgesel yapılar, bu farklılıkların tespit edilebilmesini teminen her bir bölgede işgücü piyasası analizleri yaparak bölgenin demografik yapısını, istihdam olanaklarını ve işgücü piyasasının özelliklerini ortaya koymalıdır. İşgücü piyasasıyla ilgili çok yönlü ve kapsamlı donelerin temini, oluşturulacak bölgesel politikalarda sonuca ulaşılmasını kolaylaştıracak ve kaynakların etkin kullanılacağı alanlara yönlendirilmesini sağlayacaktır.

Bölgesel işgücü piyasası analizlerinden elde edilen sonuçlar bir planlama sürecini beraberinde getirecek, bölgesel işgücü piyasasının etkinliğini artırmak amacıyla oluşturulacak stratejilere yol haritası çizecektir. İşgücü piyasası ile ilgili yerel

dinamikleri esas alan bu planlama süreci, bölge istihdam stratejileri, bu stratejilere bağlı plan ve eylemleri kapsayacaktır.

İŞKUR'un sunduğu hizmetler bu strateji ve plan çerçevesinde bölgesel düzeyde ve bölgelerarası farklılaşacaktır. Örneğin; işe yerleştirme hizmetlerinde kilit role sahip, gerek iş arayanlar gerekse de işverenler için sağlanan ve oldukça etkili bir yöntem olan danışmanlık faaliyetleri iş arayanlar ve işverenler için bölgesel odaklı farklılaştırılacaktır. Nitekim sanayi yoğun bölgelerle, tarım veya hizmet sektörünün yoğun olduğu bölgelerde tekdüze verilen danışmanlık hizmeti faaliyetten beklenen etkiyi azaltmaktadır.

Ayrıca, iş arayanlara yönelik sunulan hizmetlerde de bölgesel ayırım oldukça önemlidir. Kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, göç etmişler, engelliler, işten çıkarılmışlar gibi spesifik grupların bölgesel yoğunluğu uygulanacak bölge istihdam planlarında dikkate alınmalıdır. Nitekim bölgesel farklılıklar göz ardı edilse bile, her biri kendi içinde dahi farklı özellikler -eğitim, yaş, cinsiyet, vs.- gösteren söz konusu gruplara yönelik benzer istihdam politikaları uygulanması verimli sonuçlar vermemektedir.

Hem göç alan hem de göç veren bölgelerin işgücü piyasalarında yapısal sorunlara sebep olan iç göçün istihdama bakan yönü İŞKUR'un görevleri kapsamına alınmalıdır. Örneğin; büyük kentlere göç eden ve genellikle gecekondu mahallelerinde yaşayan, düşük ücretler mukabilinde kayıt dışı sektörlerde istihdam edilen göç edenlerin işgücü piyasasındaki dezavantajlı konumu uygulanacak bölgesel istihdam planlarında özellikle göz önünde bulundurulmalıdır. Göç veren bölgelerde ise istihdam planları iç göçü yönlendirici ve bölge içinde tutmaya yönelik nitelik taşımaktadır.

Öte yandan bu yapı AB'ye üyelik sürecinde olan Türkiye için IPA fonlarından sağlanan ve istihdamın artırılmasına yönelik mali kaynaklar ile üyelik sonrasında yararlanacağı yapısal fonların bölgelerarası verimli ve etkin kullanımının koordinasyonunu sağlayacaktır.

Diğer bir önemli husus her ne kadar hazırlık aşamasında olsa da ulusal istihdam stratejisi ve bu kapsamda stratejinin temel uygulayıcısı olacak olan İŞKUR'a düşen görevlerdir.

Bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması, gelişmiş-geri kalmış ayrımı yapılmaksızın tüm bölgelere yönelik politikalar bölge refahının artırılması yoluyla toplam refahın artırılması amacını gütmektedir. Refahın artırılmasında kilit öneme sahip “istihdam” İŞKUR’un bir kamu istihdam kurumu olarak nihai hedefidir. Bu sebeple, bölgesel kalkınma politikalarının işgücü piyasası politikalarından dolayısıyla işgücü piyasası politikalarının uygulayıcısı olan İŞKUR’dan ayrı düşünülmesi mümkün görünmemektedir.

Ulusal istihdam politikalarının ve işgücü piyasası kararlarının belirlenmesi, merkezi otoritelerin tekelinde olsa da ihtiyaçların tespitinde soruna daha yakın olan ve önemi günden güne artan yerel mekanizmaların söz konusu süreçte etkin rol oynaması gerekmektedir.

### **6.3 SONUÇ**

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de var olan ve zaman zaman derinleşme eğilimi gösteren bölgesel dengesizlikler uygulanagelen bölgesel politikalara yeni boyutlar kazandırmıştır.

Bölgesel kalkınma politikalarında görülen yeni eğilim tüm bölgeleri odaklayan, işbirliğine ve koordinasyona dayalı, bütüncül bir yaklaşımı ortaya koymaktadır. Sadece ekonomik yönlü hedeflerle yürütülen bölgesel politikaların fayda sağlamayacağı, yaklaşımın “sosyal kalkınma”yı da kapsamı gerektiği günümüzde üzerinde hemfikir olunan bir husustur.

Kalkınmanın insani yönünü ön plana çıkaran sosyal kalkınmanın en önemli bileşenlerinden birini istihdamın artırılması oluştururken; yoksulluk, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi alanlar sosyal kalkınmanın iyileşme hedeflediği diğer bileşenler arasında yer almaktadır. Sebep veya sonuç yönünden ifade edilen bileşenlerle sıkı ilişki içinde olan “istihdamın artırılması”, Türkiye’nin yoğunlaştığı öncelikli hedeflerden biri olarak üst politika belgelerinde yerini almıştır.

Ekonomik yönden bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde mutabık kalınan ulusal planlara mekânsal boyut kazandırılması düşüncesinin yanı sıra işgücü piyasası politikalarına da mekânsal boyut kazandırılması önemli görülmektedir. Bu sayede, sosyal kalkınmanın bölgeler bazında bir dengeye getirilmesi sağlanabilecektir.



Öte yandan çalışmamızın da konusunu teşkil eden ve devam edeceği öngörülen iç göç olgusunun kontrol altına alınmasını sağlayacak bölgelerarası ekonomik ve sosyo-kültürel dengesizliklerin azaltılması, iktisadi kalkınma ile sosyal kalkınma politikalarının eş zamanlı ve birbirini tamamlayıcı şekilde yürütülmesi ile mümkün görünmektedir.

Sosyal politikanın bölgesel dinamikler dikkate alınarak planlanması ve uygulanması ayağında -özellikle işgücü piyasasına yönelik uygulamalarda- Türkiye'nin kamu istihdam kurumu olarak İŞKUR'a düşen görev ve sorumluluk oldukça önemlidir.

İŞKUR gerek Türkiye geneline dağılmış örgütlenme yapısı gerekse de uygulayıcısı olduğu faaliyetlerin kapsamı ve çeşitliliği ile söz konusu sorumluluğu yerine getirmek konusunda sahip olduğu ulusal ve yerel yapıya bölgesel odaklı yapılanmayı da dahil ederek üç kademeli bir vizyon geliştirmelidir. Bu vizyon İŞKUR'un idari yapısını ve faaliyetlerini ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde yeniden dizayn etmesini gerekli kılmaktadır. Ayrıca hizmet sunduğu hedef gruplarını avantajları ve dezavantajları itibarıyla ayrıntılandırması ve her bir grup için farklı politikalar geliştirmesi sunulan hizmetlerde etkinlik ve verimliliği artıracaktır.

Bugün dünyada birçok kamu istihdam kurumunun görev alanı içinde bulunan işgücü piyasası kaynaklı iç göçü yönlendirmek ve hem kaynak hem de hedef bölgelerde göç edenlere yönelik stratejiler geliştirme politikası İŞKUR'un faaliyetleri kapsamına alınması kaçınılmaz görünmektedir.

Örgütlenme, faaliyet kapsamı ve niteliği bakımından ulusal/bölgesel/yerel odaklı yapılanmayı kabul eden öneri için her üç kademedede, kamu/özel ve sivil toplum kuruluşları ile yapılacak işbirliği ve koordinasyon zorunluluk arz etmektedir. Nitekim çok değişkene bağımlı ve yapısal bir sorun haline gelen işsizliğin azaltılmasında ve işsizlik kaynaklı iç göçün önlenmesinde tüm tarafların azami derecede taşın altına elini koyması beklenmelidir.

Anayasamızda ifade edildiği üzere Türkiye Cumhuriyeti Devleti "sosyal" bir devlet olarak, milletin refahının artırılması görevi ile sorumlu kılınmıştır. İstihdamın hem nicelik hem de nitelik bakımından artırılması yoluyla refahın yükseltilmesi; bireylere çalışarak, üreterek, onurlu bir hayat sürme konusunda işgücü piyasasında

ihitiyaç duyduğu desteğin sağlanması, Türkiye'nin kamu istihdam kurumu olarak İŞKUR'a düşen sorumluluğu günden güne artırmaktadır. Bu bilinçle İŞKUR, yirmi birinci yüzyılda daha müreffeh bir Türkiye oluşturma mücadelesine büyük katkılar sunacak, modern bir istihdam kurumu haline gelecektir.

## KAYNAKÇA

- AB Bakanlığı; AB'nin Bölgesel Politikası, 2014. <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=87&l=1>
- Adaman, Fikret, Çağlar Keyder; "Türkiye'de Büyük Kentlerin Gecekondu ve Çöküntü Mahallelerinde Yaşanan Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma", Avrupa Komisyonu Raporu, Brüksel 2006.
- Akkayan, Taylan; **Göç ve Değişme**, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İst. 1979.
- ALIX, Jean Pierre; Public Employment Services in the World Mission, Structure and Activities, WAPES, December 2011.
- Arslan, İbrahim, Yusuf Akan; **Göç Ekonomisi**, Ekin Yayınevi, Bursa 2008.
- Arslan, Kahraman; "Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:4 Sayı:7 Bahar 2005.
- Asa, Sohlman, David Turnham; "What Can Developing Countries Learn From OECD Labour Market Programmes and Policies?", **OECD Development Center Technical Paper** No:93, January 1994, s.23. <http://www.oecd.org/dev/1919260.pdf>, (10.11.2013)
- A8 and A2 Free Movement, <http://www.ilpa.org.uk/data/.../4678/10.06.1136.pdf>.
- Bahar Ozan, Fehime Korkmaz Bingöl; "Türkiye'de İç Göç Hareketlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasalarına Etkileri", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi** C.15, S.2, 2010.
- Başel, Halis; "İç Göçün Sonuçları ve İşgücüne Etkileri", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S.51, 2006.
- Başel, Halis; "Türkiye'de Nüfus Hareketlerinin ve İç Göçün Nedenleri", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı 53, 2007.
- Berber, Metin; **İktisadi Büyüme ve Kalkınma**, Derya Kitabevi, 3. Baskı, Trabzon 2006.
- Burtan Doğan Bahar; Tarım Ekonomisi ve Tarımsal Politikalar, Anadolu Üniversitesi, Yayın No: 2717, 2012.
- Cihangir Damla; "Sorularla AB Politikaları ve Türkiye Serisi; Bölgesel Politika", **İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları**, Yayın No:247, İstanbul 2011.
- Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinin Görev, Yetki, Sorumlulukları ile Hizmet Merkezlerinin Kuruluş Esasları Hakkında Yönetmelik.
- Demir ŞEKER, Sırma, Müşerref KÜÇÜKBAYRAK; Türkiye'de Asgari Ücretin Uygulanabilirliği, **Kalkınma Bakanlığı İşgücü Piyasası Çalışma Raporları 1**, Kasım 2012.
- Demir, G. ; "Göç Nedenleri ve Göçerlerin Beklentilerindeki Gerçekleşme Durumu: Bolu İli Kıbrısçık İlçesi Örneği", **Toplum ve Göç Bildiriler Kitabı**, DİE Yayınları, No: 2046, Ankara 1997.

- DİE; **Türkiye Nüfusu, 1923–1994 Demografi Yapısı ve Gelişimi, 21.Yüzyıl Ortasına Kadar Projeksiyonlar**, DİE Yayınları No: 1839, Ankara 1995.
- Dinçer, Meral; “Göç –Doğal Kaynaklar İlişkisine Çevre Güvenliği Açısından Bir Bakış”, **Toplum ve Göç Bildiriler Kitabı**, DİE, Yayın No: 2046, Ankara 1997.
- Dinler, Zeynel; **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitabevi Yayınları, 8. Baskı, Bursa 2008.
- DPT; 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, “**Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**”, DPT Yayını, No:2603, Ankara 2001.
- DPT; **Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları**, Haziran 2007.  
<http://www.dap.gov.tr/index.php?lang=tr&page=109>
- DPT; Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi Yönetici Özeti, **Bölgesel Gelişme Ana Planı Yönetici Özeti**, Ekim 2006.
- E COLE, William, Richard D SANDERS, “Internal Migration and Urban Employment in the Third World”, **The American Economic Review**, Vol. 75: Is. 3,1985, ss. 481–492.; Aktaran: Bahar Ozan, Fehime Korkmaz Bingöl; “Türkiye’de İç Göç Hareketlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasalarına Etkileri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.15, S.2, 2010.
- Elmas Arslan, Gülen, Baki Demirel; Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi ve Bölgesel Dengeler, **Ankara Sanayi Odası Yayın Organı**, Mart / Nisan 2010.
- Eraydın, Ayda. “Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler, **Kentsel Ekonomi Araştırmaları Sempozyumu KEAS 2003**, Bildiriler, 2004.
- Eryılmaz, Bilal, Aziz Tuncer; “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt 8, S.1,2013. [http://www.aid.sakarya.edu.tr/uploads/PDF\\_8\\_1\\_M07.pdf](http://www.aid.sakarya.edu.tr/uploads/PDF_8_1_M07.pdf)
- European Commission; “Overview of Regional Policy”,  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_en.cfm)
- European Union Regional Policy, [http://europa.eu/pol/reg/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm)
- Eurostat,<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcod e=tgs00024>
- Faetanini, Marina, Rukmini Tankha; Social Inclusion of Internal Migrants in India and UNESCO, Haziran, 2013, <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002237/223702e.pdf>
- Free Movement of Labour Migration, [www.lawteacher.net/european-law/essays/free-movement-of-labour-immigration-european-law-essay.php](http://www.lawteacher.net/european-law/essays/free-movement-of-labour-immigration-european-law-essay.php)
- Giguère, Sylvain; “Governance and Strategies for Local Economic and Employment Development in OECD Countries”, Job and Human Resource Forum, 3 October, Daegu, Korea 2007.
- Giguère, Sylvain; More Than Just Jobs: Workforce Development In A Skills-Based Economy, OECD, 2008.

Göktürk, Atilla, Sevilay Kaygalak; **Göç ve Kentleşme**, Sosyal Hizmet Sempozyumu, Ankara 1999.

Gümgüm, B.; “GAP İle Oluşabilecek Çevre Sorunları ve Çözüm Önerileri”. GAP’ın Ekolojiye ve Tarıma Etkileri, **Türkiye Çevre Vakfı Yayını**, Ankara 1997.

Hacettepe Üniversitesi; Türkiye Göç ve Yerinden Olmuş Nüfus Araştırması (TGYONA): **Nüfus Etütleri Enstitüsü**, Ankara 2006. <http://www.hips.hacettepe.edu.tr/TGYONA-AnaRapor.pdf>

Hale, W.; The Political and Economic Development of Modern Turkey [Modern Türkiye’de Siyasi ve Ekonomik Gelişme], Croom Helm, London 1981.

Hoddinott, J.; “A Model of Migration and Remittances Applied to Western Africa”, **Oxford Economic Papers**, Vol. 46, No. 3, 1994.

html, [http://www.ekodialog.com/Konular/bolgesel\\_kalkinma.html](http://www.ekodialog.com/Konular/bolgesel_kalkinma.html) (27.11.2013).

[http://www.fao-ilo.org/fileadmin/user\\_upload/fao\\_ilo/pdf/Internal\\_migration\\_Youth\\_FAO.pdf](http://www.fao-ilo.org/fileadmin/user_upload/fao_ilo/pdf/Internal_migration_Youth_FAO.pdf)

<http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/bolgesel.pdf>

<http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/viewFile/350/321>

<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionaldevelopmentpoliciesinoecdcountries.htm>

ILO; “Global Employment Trends for Youth”, Geneva 2010.

İçduygu, Ahmet, İbrahim Sirkeci; “Bir Ülke, Bir Aile ve Birçok Göç: Cumhuriyet Döneminde Bir Toplumsal Dönüşüm Örneği”, 75 Yılda Köylerden Şehirlere, Ed. Oya Baydar, **Tarih Vakfı Yayınları**, İstanbul 1998.

İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Faaliyet Raporu, 2012.

İstanbul Kalkınma Ajansı; 2014-2023 İstanbul Bölge Planı.

Juma, A.; “Promoting Livelihood Opportunities For Rural Youth: Some Lessons from Tanzania”, Paper for IFAD Governing Council Roundtable: Generating Remunerative Livelihood Opportunities for Rural Youth, 2007.

Kalkınma Bakanlığı; “1960 Sonrası Dönemde Planlama”.  
<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/60SonrasiDonem.aspx>

Kalkınma Bakanlığı; **Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (Taslak)**, 2013.  
[http://www.bgus.gov.tr/dokuman/BolgeselGelismeUlusalStratejisi\(2014-2023\)Taslak.pdf](http://www.bgus.gov.tr/dokuman/BolgeselGelismeUlusalStratejisi(2014-2023)Taslak.pdf)

Kalkınma Bakanlığı; **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması** (SEGE-2011), Ankara 2013.

Kalkınma Bakanlığı; Kalkınma Planları (1-10), 2013.

- Kaynak, Muhteşem; **Kalkınma İktisadı**, Gazi Kitabevi, 3. Baskı, Ankara 2009.
- Keleş, Ruşen; **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 1998.
- Keleş, Ruşen; **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara 2010.
- Kocaman, Tuncer; **Türkiye’de İç Göçler ve Göç Edenlerin Nitelikleri**, (1965-2000), DPT, 2008.
- Leavy, J., Smith, S. ; “Future farmers: Youth Aspirations, Expectations and Life Choices”, **Discussion Paper 013**, Future Agricultures, 2010.
- Mosley, Hugh G.; “Decentralisation of Public Employment Services”, 2011.  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en>
- Mosley, Hugh G.; “The Trade-off between Flexibility and Accountability in Labour Market Policy” Giguere, S, Froy, F; “Flexible Policy and More and Better Jobs”, OECD, Paris 2009a.
- Mutlu, Servet; “Bölgesel Farklılaşmanın Nedenleri ve Türkiye Bağlamında Bölgesel Gelişme Stratejileri”, Haluk Erhat (der.), **Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Akdeniz Ekonomisi**, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara 2005.
- MÜSİAD; Bölgesel, Sektörel Sorunlar ve Çözüm Önerileri, (ed. İbrahim Öztürk), İstanbul 2005.  
[http://emusiad.com/contentimages/arastirmalaryayin/pdf/arastirma\\_raporlari\\_46.pdf](http://emusiad.com/contentimages/arastirmalaryayin/pdf/arastirma_raporlari_46.pdf),
- Myers, N.; Environmental Refugees. A Growing Phenomenon of the 21st Century, 2002.  
<http://www.envirosecurity.org/conference/working/EnvironmentalRefugees.pdf>.
- OECD; OECD Rural Policy Reviews: The New Rural Paradigm: Policies and Governance, **OECD Publishing**, Paris 2006a.
- OECD; Regional Development Policies in OECD Countries, 2010.
- OECD; Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth, OECD Publishing, Paris 2009a.
- Öncel, Abidin; “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinin Türkiye Bölgesel Gelişme Politikalarına Etkileri”, Sakarya Üniversitesi, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 4, No 1, 2012
- Özdemir, Kerim; “Türkiye’de Kırsal Sanayiinin Kentlere Olan Göçler Üzerine Etkisi”, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**.
- Özdemir, Süleyman; **1979 Nobel İktisat Odulu: Sir W. Arthur Lewis’in İktisat Bilimine Katkıları**, s. 12. <http://makale.suleymanozdemir.com/ArthurLewisMakale.pdf>
- Özkaplan, Nurcan; **Çalışma Ekonomisi**, Kavram Yayınları, İstanbul 1993.
- Öztürk, Mustafa, Nihat Altuntepe; “Türkiye’de Kentsel Alanlara Göç Edenlerin Kent ve Çalışma Hayatına Uyum Durumları: Bir Alan Araştırması”, **Journal of Yaşar University**, S.3, 2011.

- Pazarlıoğlu, M. Vedat; “İzmir Örneğinde İç Göç’ün Ekonometrik Analizi”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt 14, Sayı 1, 2005, s.121; Sevinç Bahar Yenigül, “Göçün Kent Mekânı Üzerine Etkileri”, **G.Ü. Fen Bilimleri Dergisi**, 18 (2), 2004.
- Pazarlıoğlu, M. Vedat; “İzmir Örneğinde İç Göçün Ekonometrik Analizi”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi** Cilt:14 Sayı:1, Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Manisa 2007.
- Resmi Gazete; 15.05.2008 tarihli 5763 sayılı Kanun ve 11.10.2011 tarihli 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname
- Resmi Gazete; <http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx>
- Sanır, Ferruh; **Coğrafya Terimleri Sözlüğü**, Gazi Kitapevi, Ankara 2000.
- Savaşan, F.; Kayıtdışı Ekonomi ve Kalkınma, Kar, M. & Taban S (Ed.), İktisadi Kalkınmada Sosyal, Kültürel ve Siyasal Faktörlerin Rolü. Ekin Kitabevi, Ankara 2005.
- SERKA; TRA2’de Göç Olgusu: Sebep ve Sonuçlar Bağlamında Analitik Bir Araştırma, 2012.
- Tatlıdil, Ercan, Yota XANTAHCOU; “ Türk İşgücünün Yapısı ve Avrupa Birliği İstihdam Politikaları”, **Ege Akademik Bakış Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2002, s. 8; Hüseyin Mualla YÜCEOL, “Türkiye’de Bölgesel İşgücü Hareketleri, İşsizlik ve Ekonomik Kalkınma”, **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, 2007.
- Tekeli, İlhan; “Türkiye’de İçgöç Sorunsalı Yeniden Tanımlanma Aşamasına Geldi”, Türkiye’de İçgöç Konferansı(Bolu-Gerede 1997), **Tarih Vakfı Yayımları**, İstanbul 1998.
- Tiebout, C.; “A Pure Theory of Local Expenditure” in *Journal of Political Economy*, 1956.
- Tokgöz, Erdinç; **Türkiye’nin İktisadi Gelişme Tarihi(1914-2001)**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2001.
- TÜİK: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi ve Hane halkı İşgücü Anketi Sonuçları.
- TÜİK; 2000 Genel Nüfus Sayımı Göç İstatistikleri, TÜİK Matbaası, Ankara, Aralık 2005.
- Türkiye İş Kurumu (2013-17) Stratejik Planı, 2012.
- Türkiye İş Kurumu VII. Genel Kurul Raporu, 2013.
- Türkiye İş Kurumu; Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği.
- Türkiye İşgücü Piyasası Analizi (TİPA), 2012 I. Dönem.
- UN; Rural Youth and Internal Migration, 2013.
- Uyanık, Faik; “**Regional Development Policy in Turkey: Perception and Implementation**”, Katholieke Universiteit Leuven Master of Arts in European Studies, 2004.  
<http://www.box.net/shared/0520t1d4qu>, (27.12.2013)
- Üner, Sunday; **Nüfusbilim Sözlüğü**, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 1972.

- White Deena; “To Market, To Market: Employability in the Liberal Investment State”, **Paper Presented at the Conference on Social Cohesion**, Universite de Montreal, Montreal 2001, s.4. [http://www.academia.edu/3053450/Aktif\\_Isgucu\\_Piyasasi\\_Politikalari](http://www.academia.edu/3053450/Aktif_Isgucu_Piyasasi_Politikalari)
- World Bank; “Leveraging Migration for Africa: Remittances, skills and investments”, The World Bank, Washington D.C. 2011a.
- World Bank; “World Development Report 2007: Development and The Next Generation”, The World Bank, Washington D.C. 2007.
- Yong-Woong, Kim; “**Spatial Changes and Regional Development Policy in Korea**”, Chungnam Development Institute(CDI), 2009.  
<http://cfile211.uf.daum.net/attach/161C03054C6A8607202A39>
- Yüceol, Hüseyin Mualla; Türkiye’de İllerarası İşsizlik Oranı Farklılıkları, Göç ve Ekonomik Kalkınma, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, S. 15, 2011.
- 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu.
8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**.
8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Nüfus, Demografi Yapısı, Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 2001.



## ÖZGEÇMİŞ

Âtîf GÜRLEVİK, 1984 yılında Sivas'ta doğdu. İlk ve orta öğrenimini Sivas'ta tamamladıktan sonra 2007 yılında Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümünden mezun oldu. 2010 yılında İstihdam Uzman Yardımcısı olarak memuriyete başladığı İŞKUR'da çalışma hayatına devam etmektedir.