

Kalkınma Planlarında Göç Olgusu: Arap Baharı Sonrası Değerlendirme¹

The Phenomenon of Migration in Development Plans: A Post-Arab Spring Evaluation

Hicran Hamza ÇELİKİYAY², Semih NARGÜL³, Kübra YÜKSEL⁴, Muhammed YAVUZ⁵

Başvuru Tarihi/Submitted: 23.07.2025 Kabul Tarihi/Accepted: 08.12.2025

Makale Türü/Article Type: Araştırma Makalesi/Research Article

Öz

Göç hem küresel dönüşümlerin bir sonucu hem de bu dönüşümleri tetikleyen bir unsur olarak özellikle jeopolitik gerilimlerin keşişim noktasında yer alan ülkelerde, ulusal kalkınma stratejilerinin merkezi bir konusu hâline gelmiştir. Bu çalışma, Türkiye'nin göç politikalarının nasıl evrildiğini, Arap Baharı'nın tetiklediği kitlesel göç hareketlerine yanıt olarak hazırlanan 10, 11 ve 12. Beş Yıllık Kalkınma Planları ekseninde incelemektedir. Nitel içerik analizi ve MAXQDA aracılığıyla gerçekleştirilen tematik kodlama yöntemiyle hem düzenli hem de düzensiz göçün kalkınma planlamasında nasıl kavramsallaştırıldığı, yönetildiği ve entegre edildiği analiz edilmektedir. Çalışma, göçün başlangıçta toplumsal bir mesele ya da geçici bir olgu olarak ele alınırken, giderek ulusal güvenlik, sosyoekonomik kalkınma ve uluslararası iş birliğiyle ilişkilendirilen stratejik bir konu olarak çerçevelendiğini ortaya koymaktadır. Bulgular, Türkiye'nin göç yönetiminin tepkisel ve insani temelli bir yaklaşımdan, çok boyutlu ve kurumsallaşmış bir modele doğru evrildiğini göstermektedir. Bu durum, küresel göç yönetimi, entegrasyon ve geri dönüş söylemleriyle de örtüşmektedir. Çalışma, Türkiye'deki göç söyleminin hem iç dinamikler hem de dış baskılar tarafından şekillendirildiğini vurgulamakta; göçün uzun vadeli kalkınma stratejileri bağlamında yönetilmesine ilişkin fırsatlara ve karşılaşılan zorluklara dikkat çekmektedir. Bu yönüyle çalışma, yarı çevre ülkelerde göçün güvenlileştirilme, kalkınmayla ilişkilendirilme ve yönetişimi üzerine yürütülen daha geniş çaplı tartışmalara katkı sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma planları, göç yönetişimi, göç politikaları, Türkiye, Arap Baharı

JEL Kodu: O21

Abstract

Migration, as both a driver and a consequence of global transformations, has become a central issue in national development strategies, especially in countries positioned at the crossroads of geopolitical tensions. This study explores how Türkiye's migration policies have evolved through the lens of the 10th, 11th, and 12th Five-Year Development Plans, particularly in response to the mass migration movements triggered by the Arab Spring. Utilizing qualitative content analysis and thematic coding via MAXQDA, the paper examines how migration—both regular and irregular—is conceptualized, governed, and integrated into development planning. It reveals a significant policy transformation: migration, once viewed as a social issue or temporary phenomenon, is increasingly framed as a strategic issue linked to national security, socio-economic development, and international cooperation. The findings suggest that Türkiye's migration governance has shifted from a reactive humanitarian approach to a multidimensional and institutionalized model, reflecting global discourses on migration management, integration, and return. The study emphasizes how migration discourse in Türkiye is shaped by both domestic needs and external pressures and highlights the challenges and opportunities associated with managing migration within long-term development strategies. In this regard, the study seeks to advance scholarly debates concerning the securitization of migration, its articulation with development, and the modalities of governance in semi-peripheral states.

Keywords: Development plans, migration governance, migration policies, Türkiye, Arab Spring

JEL Code: O21

¹İstanbul Beykent Üniversitesi öncülüğünde ve Transnational Press London işbirliğiyle 18-20 Şubat 2025 tarihlerinde düzenlenen Türkiye Göç Konferansı'nda özet bildirisi olarak sunulan bu çalışma; TÜBİTAK 1001 Programı çerçevesinde desteklenen, 323K385 numaralı "Türkiye'nin Yüz Yıllık Süreçte Uluslararası Göç Politikasının Analizi ve Belediyeler için Politika Önerileri" başlıklı proje kapsamında hazırlanmıştır.

²Düzce Üniversitesi, Akçakoca Bey Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Doç. Dr., hicrancelikyay@duzce.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4256-1397

³Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Coğrafya Bölümü, Arş. Gör. Dr., semihnargul@yyu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8694-0981

⁴Bağımsız Araştırmacı, Dr., kubrayuksel@outlook.com, ORCID: 0000-0002-3772-8789

⁵Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyoloji ABD, Doktorant, muhammedyavuz65@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0184-7329

Giriş

Kalkınma planları, ekonomik büyümeyi önceleyen ülkelerde kentsel ve kırsal kalkınmaya yön veren stratejik politika metinleridir. Altyapı, ekonomi, sağlık, ulaşım, iletişim, kentleşme, doğal kaynak yönetimi, çevre ve kamu hizmetleri gibi alanlarda öncelikleri ve araçları tanımlamaktadır (Song, 2012). Nüfus yapısının ağırlıkla kırsal olduğu erken Cumhuriyet Dönemi'nde planlama öncelikleri kırsal kalkınmaya; sağlıkta ise bulaşıcı hastalık kontrolü, aşılama ve anne-bebek sağlığına yönelmiştir. Ekonomik dönüşümle birlikte uluslararası normlara uyum artmış; planlı döneme geçişten bu yana beş yıllık kalkınma planları ekonomi, nüfus, kentleşme, sağlık, çevre, tarım, su kaynakları ve iklim değişikliği gibi alanlarda bütüncül politika çerçeveleri üretmiştir. Böylece planlar, ülkenin ekonomik ve toplumsal potansiyelini ortaya koyan, dönemlerinin önemli olay ve olgularını içeren ve bunlarla ilgili kamu belirleyen politika belgeleri hâlini almıştır.

1960'larda Türkiye planlı kalkınma dönemine girmiş; 1960'ta kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) bu süreci kurumsallaştırmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963) ile bölgesel kalkınma yaklaşımı çerçevelenmiş ve dengeli uygulamalar hedeflenmiştir. DPT¹, 2011 yılına kadar ulusal kalkınma ve bölgesel gelişme politikalarının ana yürütücüsü olmuş, bu yıldan sonra süreci Kalkınma Bakanlığı yürütmüştür. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) hazırlanma aşama ve raporları Kalkınma Bakanlığı² tarafından gerçekleştirilmiştir. Plan, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayımlanmıştır.

Türkiye'de kalkınma planları sadece dönemsel öncelikleri değil, devletin uzun vadeli politika vizyonunu da yansıtmaktadır. Bu nedenle küresel göç hareketliliği, jeopolitik krizler ve iklim değişikliği gibi yeni risk alanları giderek planların diline ve öncelik setine entegre edilmiştir. Son dönem planlarda göç yönetimi ilkeleri, karşılaşılan sorunlar ve çözüm araçları daha belirginleşmiş; Türkiye, uluslararası hareketlilik koşullarını kalkınma hedefleriyle uyumlu politik çerçevelere dönüştürerek bunu plan belgelerine yansıtmıştır.

Son dönem kalkınma planlarında etkisi görülen önemli olaylardan biri 2010 yılında Tunus'ta başlayan toplumsal hareketlerin bölgesel etkileri olmuştur. Eylemler kısa sürede Mısır, Libya, Suriye, Yemen ve diğer bölge ülkelere yayılmış; bu süreç alan yazınında Arap Baharı olarak adlandırılmıştır. Sürecin sonucunda bazı ülkelerde rejim değişiklikleri yaşanırken bazılarıysa uzun süreli iç savaflara sürüklenmiştir. Özellikle Suriye'de 2011'de başlayan çatışmalar, 2024 itibarıyla yaklaşık 13,5 milyon kişinin yerinden edilmesine ve bunların 6,8 milyonunun ülke dışına göç etmesine neden olmuştur (UNHCR, 2024). Benzer şekilde Libya'da devlet yapısının çökmesi ve güvenlik ortamının bozulması, 1,1 milyonun üzerinde kişinin yerinden edilmesine yol açmıştır. 2011 sonrası dönemde düzensiz göç hareketlerinde ciddi artış yaşanmış; özellikle Tunus ve Libya'dan İtalya'ya deniz yoluyla geçişler dikkat çekmiştir. Bu kitlesel göçlere karşı Tunus, Ürdün, Lübnan ve Türkiye açık kapı politikası izlemiş; yerel halklar ve sivil toplum kuruluşları bu süreçte önemli roller üstlenmiştir (Fargues & Fandrich, 2012: 6–16). Arap Baharı sonrası göç dalgaları yalnızca bölgesel demografiyi değil, küresel siyasi ve ekonomik dengeleri de derinden etkilemiştir.

Türkiye'de göç literatürü; iç göç–kentleşme dinamikleri (Kaya & Şahin, 2007; Erdoğan & Kaya, 2015), AB uyum süreci (Danış, 2004; İçduygu & Üstübcü, 2014; Dagi, 2020) ve Suriyeli nüfusa ilişkin politika değişimleri (Kirişçi, 2014; Akar & Erdoğan, 2019) gibi eksenlerde geniş birikim üretmiştir. Ancak kalkınma planları özelinde literatürde değinilmesi gereken noktalar görülmektedir. Göçün kalkınma planlarında güvenlik (düzensiz göçle mücadele, sınır/izleme), kalkınma (nitelikli iş gücü, beşerî sermaye) ve hak/uyum (hizmete erişim, sosyal uyum) eksenlerinde nasıl çerçevelendiği karşılaştırmalı ve sistematik biçimde yeterince ortaya konmamıştır.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'nin 10, 11 ve 12. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında göçü, bu üç eksen boyunca nasıl çerçevelendiğinin nitel araştırma yöntemine dayalı içerik analiz tekniği kullanılarak incelenmesi; göçün 2011 sonrası söylemdeki dönüşümünün ve seçicilik ile yönetim araçlarının metin içi kanıtlarla nasıl kurulduğunun gösterilmesidir. Bu amaç doğrultusunda çalışma, kalkınma planlarında göç söylemini tematik çerçeveler üzerinden okuyarak kavramsallaştırma, yönetim yaklaşımı ve politika araçlarının birlikte nasıl kurgulandığını ortaya koymaktadır. Ayrıca Arap Baharı sonrasında meydana gelen kitlesel hareketliliğin —özellikle Suriye kaynaklı göçün— Türkiye'nin kalkınma planı dili, hedefleri ve çözüm önerilerine yansımalarını analiz etmektedir.

¹ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 2011 yılında Kalkınma Bakanlığına devredilmiştir. 2018 yılında ise Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı oluşturulmuştur.

² Kalkınma Bakanlığı, 9 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 703 Sayılı KHK ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ismini almıştır.

2011 sonrası süreçte özellikle Suriye kitlesel göç hareketinin Türkiye göç politikalarını nasıl etkilediği, gelecekteki hedeflerin neler olduğu ve mevcut problemler ve çözüm yollarının nasıl sunulduğu araştırmanın temel problematiğini oluşturmaktadır. Bununla birlikte çalışmanın alt araştırma sorularıysa şu şekildedir:

- 10, 11 ve 12. Kalkınma Planlarında göç, güvenlik-kalkınma-hak/uyum eksenlerinde hangi temalar ve kavramlarla çerçevelenmektedir?
- Planlar arasında göç söylemi nasıl evrilmektedir; özellikle kurumsallaşma/veri-temelli yönetim ile seçici rejim (nitelikli göçün teşviki, düzensiz göçün kontrolü) nasıl şekillenmektedir?
- Strateji belgesi, veri/izleme, kurumlar arası koordinasyon, uluslararası iş birliği ve gönüllü/güvenli/onurlu dönüş gibi araçlar, nasıl kurgulanmakta ve hangi yönetim mantığına dayanmaktadır?

Alan Yazını Taraması

Kalkınma Planları: Devletin Stratejik Vizyon Metinleri

Kalkınma, ulusal veya yabancı kaynaklarla elde edilmesi amaçlanan ve bütün ülkelerin önelediği hedefler arasında yer alan bir olgudur. Farklı iktisadi dinamiklerle sıkı sıkıya ilişki kuran bu hedef, tarihsel süreçte birçok dönüşüm yaşayarak çeşitli şekillerde kendini göstermiştir. Kalkınmayı engelleyen ya da yavaşlatan sınırlamalar ve bunların yaşanmasına neden olan koşullar, politika yapıcılar tarafından ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda, ülkenin ihtiyaç duyduğu sermaye birikimini elde etmek, ekonomik büyüme ve gelişme konusunda sürdürülebilir bir etkiye sahip olabilmek için dönemsel olarak değişen iktisadi politikalar uygulanmaktadır.

Toplumların gelecekte önem arz edecek sorunlarına dair riskleri minimize etmek, bu sorunların üstesinden gelmek ve bu noktada politikalar üretmek, kalkınmanın başlıca hedefleri olarak göze çarpmaktadır (Ataşi & Cebeci, 2022). Devletlerin sosyokültürel, ekonomik, politik yaklaşımları ve gelişmişlik düzeylerinin kalkınma hamleleriyle doğrudan ilişkili olduğu düşünülmektedir. Planlama Waterston'a (1965) göre "belirli amaçları başarmada mevcut en iyi alternatifleri seçmeye yönelik organize olmuş akılcı bir teşebbüs" (Waterston, 1965: 26, akt. Turner ve Hulme, 1997: 132 olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda bir hedef doğrultusunda hazırlanan ve uygulamaya geçirilen kalkınma planları başta kamu kurumlarına olmak üzere ekonomi, nüfus, eğitim, sağlık vb. alanlarda yol gösterici nitelikler içeren metinler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ekonomik ve toplumsal ilerlemeyi önceleyen kalkınma planları, hem devletin resmî politikalarını ortaya koyar hem de ait oldukları dönemin toplumsal yapısına ışık tutar (Sağıroğlu, 2022). Ayrıca kalkınma planları, yalnızca hazırlandıkları dönemi değil devletlerin kısa, orta ve uzun vadeli politika ve stratejilerini tanımlayan vizyon metinleri olarak da değerlendirilebilir (Öner & Sarıtaş, 2005). Genel ekonomiyi ve ekonomik-sosyal faktörler arasındaki ilişkileri uzun vadeli, bütünsel bir bakış açısıyla ele alan kalkınma planları; kamu kurumları için bağlayıcı, özel sektör içinse orta ve uzun vadede yol gösterici nitelikte olup hukuki ve teknik koşullara sahip makro ölçekli planlardır (Godschalk, 2004). Ana odağı toplumsal refahı arttırmak olan kalkınma planları; dengeli, sürdürülebilir ve dışa bağımlılığı azaltmaya yönelik vurgularıyla ön plana çıkmaktadır. Bu planlardaki bir diğer önemli unsur, ülkenin mevcut durumunun etkin ve gerçekçi biçimde analiz edilerek planların buna uygun şekilde hazırlanmasıdır. Bu kapsamda yapılan analizlerde ekonomik ve sosyal göstergeler, altyapı durumu ile çevresel ve kurumsal yapılar belirleyici rol oynamaktadır (Yıldız, 2019: 1). Söz konusu analizler, yalnızca mevcut durumu değerlendirmekle kalmaz, aynı zamanda gelecekte ortaya çıkabilecek tehditler ve zorluklara karşı yol haritası işlevi görür. Nitekim Türkiye'nin ilk kez 1963 yılında yayımlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında şu ifadeler yer verilmiştir: "Millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararına, gerektirdiği önceliklerle yönlendirmek ve iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek üzere Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) hazırlanmıştır.". İfadeden anlaşılacağı üzere ekonomik kaynakları dışa bağımlı olmadan çoğaltmak, toplumun genel ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmak ve dayatmacı yöntemler yerine demokratik yollarla kalkınmayı sağlamak hedeflenmiştir.

Türkiye'nin kalkınma planlarında göç olgusuna ilişkin kapsamlı ve derinlikli bir alan yazınının henüz yeterince gelişmediği söylenebilir. Ancak kalkınma planlarında yer alan belirli temaları ele alan çeşitli çalışmalar mevcuttur. Bazı araştırmalar kalkınma planlarını istikrarlı ekonomi, yönetim, demokratikleşme ve hukuk devleti gibi kavramlar üzerinden karşılaştırmalı olarak incelemiştir (Ataşi & Cebeci, 2022). Diğer çalışmalar Türkiye'nin

iktisadi bağımsızlığının bu planlarda ne ölçüde yer bulduğunu sorgulamış (Salep, 2017) ya da ülke ekonomisinde kalkınma planlarındaki söylem değişikliklerini analiz etmiştir (Çelik & Çetiner, 2019). Öte yandan nüfus yoğunluğu ve istihdam politikalarının hedeflerinin gerçekleşme düzeyi (Tüzünkan, 2015), nüfus politikalarındaki değişim (Kayacan, 2022) ile kentleşme ve çevre politikalarının kalkınma planları bağlamında değerlendirilmesi (Batuhan & Kodaz, 2020; Hamza Çelikyay, 2021) de alan yazınında öne çıkan temalardandır.

Son yıllara bakıldığında göç, insan hareketliliği ve Türkiye'nin göç politikalarının kalkınma planlarındaki yansımalarını inceleyen çalışmalar, bu alandaki boşluğu kısmen doldurmaya başlamıştır (Sağiroğlu, 2022; Uzunparmak, 2023). Sağiroğlu (2022), Türkiye'nin son altmış yılı aşkın süreçte farklı biçimlerde deneyimlediği göç ve insan hareketliliğini tarihsel bir perspektifle ele almakta; 1960'larda yaşanan iş gücü göçleri ile 2011 sonrasında artan uluslararası göç hareketliliği arasında yapısal benzerlik ve farklılıklar kurmaktadır. Bu bağlamda, güncel göç dinamiklerinin geçmişteki nüfus hareketliliğiyle benzer biçimde demografik kaygılara sebep olduğu ancak bu kez "ontolojik bir demografik endişe"ye dönüştüğü vurgulanmaktadır (Sağiroğlu, 2022: 33). Bu yönüyle mezkûr çalışma, kalkınma planlarında göçün yalnızca ekonomik bir olgu olarak değil, toplumsal yapının dönüşümüne dair algılar üzerinden de şekillendiğini göstermektedir.

Uzunparmak (2023: 373), kalkınma planlarında göç olgusuna yönelik planlama ve tedbirleri incelediği çalışmasında göçün uluslararası boyutuna yönelik değerlendirmelerin belirgin biçimde arttığını; bu planlarda, özellikle sosyal uyum politikalarıyla bağlantılı olarak, yabancılara yönelik planlamaların merkezî bir konuma yerleştirildiğini vurgulamaktadır. Çalışmada, göç yönetiminin yalnızca ulusal düzeyde ele alınamayacağı; sürecin yürütülmesinde uluslararası iş birlikleri, kaynak ülkelerde alınacak önlemler ve yönetişime dayalı kurumsal koordinasyonun etkisine işaret edilmiştir.

Çalışmamızın özgün değeri, yukarıda bahsedildiği üzere kalkınma planları ve göç arasındaki ilişkinin alan yazınındaki sınırlılığına dayanmaktadır. Özellikle 2011 yılında başlayan Arap Baharı sonrası çok sayıda göçmene ev sahipliği yapan Türkiye'de, bu durumun kalkınma planlarına ne ölçüde yansıdığı önem arz etmektedir. Bu çalışmada kalkınma planlarında göçün konumuna dair analitik bir çerçeve sunulması hedeflenmiştir.

Göç Yönetimi Yaklaşımları

Göç yönetimi, devletlerin sınır ötesi insan hareketliliği politikalarını şekillendirmede popüler bir söylem hâline gelmiştir (Geiger & Pécoud, 2010). Uluslararası düzeyde bu terim Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), Avrupa Konseyi ve diğer uluslararası kuruluşlar tarafından yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. Soğuk savaş sonrası dönemde uluslararası göçlerin, ciddi kriz oluşturacak potansiyelde olduğunun anlaşılması üzerine küresel ve bütüncül göç yönetimi politikalarına ağırlık verilmiştir (Ghosh, 2000).

Göç, yalnızca insan hareketliliği çerçevesinde değerlendirilemeyecek kadar çok boyutlu bir olgudur; ülkelerin siyasi ve coğrafi yapısı, ekonomik gücü ve sosyokültürel deneyimlerine bağlı olarak farklı biçimlerde yönetilen karmaşık bir süreçtir. Bu doğrultuda göç yönetimi; ekonomik kalkınma, güvenlik, insan hakları ve toplumsal bütünleşme gibi çeşitli boyutlarıyla ele alınmaktadır. Özellikle daha az gelişmiş ülkelere daha gelişmiş ülkelere doğru gerçekleşen uluslararası göçler, bu yönetim sürecini daha da karmaşılaştırmakta ve hedef ülkeler açısından kapsamlı bir politika geliştirme ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Nitekim, kitlesel göçe maruz kalan ülkelere göç yönetimi, göçmenlerin ülkeye girişinden önce başlayan çeşitli yasal ve idari düzenlemeleri içermektedir (Aktel & Kaygısız, 2018). Giriş sonrasında ise göçmenlerin temel ihtiyaçlarının karşılanması, hizmetlere erişim ve toplumsal uyum süreçleri açısından göç yönetimi politikaları belirleyici rol oynamaktadır.

Göç yönetimi kavramı, son yıllarda popüler olmakla birlikte kavramın tam olarak neyi kapsadığı ve nasıl uygulandığına dair tartışmalar da güncelliğini muhafaza etmektedir (Geiger & Pécoud, 2010). Bu tartışmalarda aktörlerin kendi stratejilerini meşrulaştırdığı iddia edilmektedir. Meselenin siyasi bir içerik taşıması, yine aktörlerin kendi çıkarlarıyla doğru orantılıdır. Göçün yönetilme sürecinde göç alan gelişmiş ülkelerin menfaatleri ön plana çıkarken göçmenler ve göç veren ülkelerin çıkarları geri planda bırakılmaktadır. Her ne kadar insan hakları vurgusu göç yönetiminde öne çıksa da bu durumun bağlayıcılığı pratikte pek de mümkün görünmemektedir. En önemlisi, devletler göç yönetimini tarafsız ve teknik bir mesele gibi sunsa da göçün arkasındaki yapısal eşitsizlik ve iktidar ilişkilerinin de bu süreçte yadsınamayacak bir önemde olduğu görülmektedir.

Göçün yönetilmesi gereken bir olgu olduğuna dair farkındalık, esasen 19. yüzyıldaki toplumsal ve siyasal dönüşümlerle birlikte belirginleşmiş, özellikle modern ulus devletinin ortaya çıkışıyla kurumsal bir gereklilik hâline almıştır. Bu süreçte devletler, toprak egemenliklerini uluslararası düzeyde tanıtmaya ve kabul ettirmeye çabası içine girmiş; bununla birlikte sınırların korunması, nüfusun denetlenmesi ve vatandaşlık ile yabancılık statülerinin belirlenmesi göç yönetiminin merkezî bir mesele hâline gelmesine neden olmuştur (Demirhan & Aslan, 2015). Böylece 'yurttaş' ve 'yabancı' ayrımı netleşmiş; göç ulusal güvenlik, toplumsal uyum ve ekonomik kalkınma gibi alanlarla doğrudan ilişkilendirilmiştir.

Birinci Dünya Savaşı'nın ardından yaşanan büyük nüfus hareketlilikleri, göçü yalnızca ulusal değil, aynı zamanda uluslararası düzeyde ele alınması gereken bir sorun hâline getirmiştir. Bu bağlamda, Milletler Cemiyeti göç ve mülteci sorunlarını ilk kez uluslararası gündeme taşıyan kuruluşlardan biri olmuş ve çeşitli çözüm önerileri geliştirmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında insan hareketlerinin daha da kitlesel boyutlara ulaşması, göç yönetimi için kurumsal yapılar oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede kurulan Hükümetler Arası Mülteci Komisyonu, özellikle Almanya ve Avusturya gibi savaşın yıkıcı etkilerine maruz kalan ülkelere kaynaklanan yerinden edilmelere yönelik müdahalelerde bulunmuştur.

1951 yılına gelindiğinde Batı Avrupa'daki savaş kaynaklı nüfus hareketliliklerine yanıt olarak Avrupa'dan Göçmenlerin Hareketi İçin Geçici Hükümetler Arası Komite (PICMME) kurulmuş; bu yapı daha sonra Uluslararası Göç Örgütüne (IOM) dönüşerek günümüzde göç yönetimi konusunda küresel ölçekte referans kabul edilen başlıca kurumlardan biri hâline gelmiştir. Böylece göç yönetimi, devletlerin iç güvenlik ve toplumsal düzen politikalarının ötesinde; küresel sorumluluk, iş birliği ve norm üretimi çerçevesinde şekillenmeye başlamıştır.

Göç yönetimi yaklaşımlarında farklı paradigmlar öne çıkmakla birlikte, bunlar temelde kalkınma, güvenlik ve insani boyutlar etrafında şekillenmektedir. Özellikle göç ile kalkınma arasındaki ilişki, son yıllarda hem giderek daha fazla ilgi görmekte hem de çeşitli eleştirilere konu olmaktadır (Srisankarajah, 2005; Willis, 2010). Bu çerçevede, göçün kalkınma üzerindeki potansiyel etkilerini savunan yaklaşımlar, göçmenler ve diasporaların gönderdikleri dövizlerin yanı sıra geri dönüş süreçlerinde kaynak ülkelerde üstlendikleri rollerin kalkınma açısından merkezî bir öneme sahip olduğunu ileri sürmektedir (Geiger & Pécout, 2013). Buna karşın, bazı araştırmacılar kalkınmanın göçü nasıl etkilediğine odaklanmakta ve göç politikalarındaki sıkışmanın, göçün kalkınma üzerindeki etkisini sınırladığı yönünde eleştiriler getirmektedir (De Haas, 2010). Ancak tüm bu tartışmalara rağmen, 2000'li yıllardan itibaren göç ve kalkınma arasında olumlu bir ilişki kuran yaklaşımların sayısı artmış; işçi dövizleri, beyin göçü ve nitelikli insan kaynaklarının kalkınmadaki katkıları giderek daha fazla vurgulanmaya başlanmıştır.

Öte yandan göç alan toplumlarda bazı eleştirel yaklaşımlar ile yerel halkın da sıklıkla vurgu yaptığı husus, göçmenlerin toplumsal huzura yönelik bir risk unsuru olarak görülmesidir. Bu yaklaşım genellikle güvenlikçi politikaların meşrulaştırılması için bir araç olarak kullanılmakta ve güvenlik odaklı göç yönetiminin gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Özellikle Avrupa toplumlarında göç ve göçmenin yeni fırsatlar, çeşitlilik ve nitelikli insan kazanımı yerine; terör, suç, işsizlik gibi kavramlarla ilişkilendirilmesi (Bigo, 2002), göç yönetiminde güvenlikçi yaklaşımlara ağırlık verilmesine sebep olmuştur. Önleyici ve baskıcı göç politikalarının yaygın bir şekilde kamuoyuna duyurulması nedeniyle Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa ülkelerinde özellikle 1980'li yıllardan sonra kamusal alanda göçmenler ve sığınmacılara yönelik olumsuz algı artarak devam etmiş, mültecilik başlı başına suç unsuru olarak kabul edilmiştir (Ceyhan & Tsoukala, 2002). Bu durum daha katı kamu politikaları, sınır güvenlik önlemlerinin artması ve sınırı geçen mültecilere daha sınırlı bir yaşam hakkı verilmesine sebep olmuştur.

Göç yönetiminde öne çıkan yaklaşımlardan biri de insani temelli yaklaşımdır. Bu perspektif, göçmen ve mültecilerin temel hak ve ihtiyaçlarını merkeze almayı hedeflese de çağdaş göç yönetimi pratiklerinde insani söylemlerin, çoğu zaman baskıcı politikaları meşrulaştırmak için kullanıldığı görülmektedir (Fassin, 2005). Bir yandan uluslararası insani standartlara uygun yaşam koşulları sağlama iddiasıyla yardım ve destek sunulurken, öte yandan mülteciler güvenlik tehdidi olarak görülüp kamplarda izole edilmekte ve bu durum 'şefkat yoluyla denetim' olarak tanımlanmaktadır (Fassin, 2005). Bu çerçevede, özellikle politik sığınma taleplerine yönelik tutumlar da insani temelden ziyade, Avrupa ülkelerinin güncel siyasi öncelikleri ve kaynak ülkelerle olan

diplomatik ilişkilerine göre şekillenmektedir. Sığınmacıların ancak ciddi sağlık sorunlarına sahip olmaları durumunda kabul edilme ihtimallerinin artması, insani söylemin seçici ve stratejik biçimde kullanıldığını ortaya koymaktadır.

İnsani temelli göç yaklaşımı bağlamında, 2011 yılında Suriye’de başlayan iç savaş sonucunda kitlesel göç hareketine maruz kalan Türkiye önemli bir örnek teşkil etmektedir. Savaşın ilk dönemlerinde Türkiye, 'açık kapı politikası' uygulayarak Suriyelilerin ülkeye girişine izin vermiş ancak bu nüfus resmî olarak 'mülteci' değil, 'misafir' statüsünde değerlendirilmiştir. 2013 yılında yürürlüğe giren 'Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)' ile 2014’te çıkarılan 'Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY)' çerçevesinde Suriyelilere 'Geçici Koruma Statüsü' verilmiş ve bu statü, sağlanan hakların hukuki bir zemine oturtulmasını sağlamıştır. Ancak bu düzenlemeler, temelinde geçicilik ilkesine dayandığından vatandaşlık ya da kalıcı statü gibi uzun vadeli çözümlerden uzak kalmaktadır. Türkiye’nin bu yaklaşımı, zamanla yüksek maliyetler ve toplumsal tepkilere yol açmıştır (İçduygu, 2015). Özellikle kayıt dışı yaşayan Suriyelilerin temel insani hizmetlere erişimde yaşadığı zorluklar, ucuz iş gücü olarak sömürülmelerinin yanı sıra ırkçı söylem ve pratiklerin hedefi hâline gelmeleri insani temelli göç yönetiminin sahadaki sınırlılıklarını gözler önüne sermektedir. Bu durum, insani söylemin pratikte ne ölçüde hayata geçirilebildiği ve göç yönetiminin geçici çözümlerle sınırlı kalıp kalmadığına dair önemli tartışmaları gündeme getirmektedir.

Türkiye’nin Göç Politikalarının Dönüşümü

Coğrafi ve stratejik konumu itibarıyla göç hareketliliğinin merkezinde yer alan Türkiye, Osmanlı’dan devralınan çok etnikli yapıyı homojen bir ulus devlete dönüştürme hedefi doğrultusunda göç politikalarını şekillendirmiştir. Bu bağlamda, Bulgaristan ve Yunanistan’la yapılan nüfus mübadeleleri, etnik temelli iskân politikalarının bir parçası olmuştur (İçduygu vd., 2014). 1934 tarihli İskân Yasası, yalnızca Türk soyundan gelenlerin ülkeye kabul edilmesini öngörerek bu yaklaşımı kurumsallaştırmıştır. Bu yasa hem dış göçleri hem de ülke içindeki farklı etnik grupların yerleşimini düzenlemiş ve insan hakları bağlamında uzun süreli tartışmalara yol açmıştır (Arı, 1992; Tekeli, 2002; Jongerden, 2008).

1923–1950 yıllarını kapsayan dönemde bir yandan dışarıdan gelen Türk ve Müslüman nüfusun iskânı teşvik edilirken içeride farklı etnik ve dinî grupların ülke dışına çıkmasına yönelik politikalar uygulanmıştır (Arı, 1992). Aynı zamanda, sanayileşme ve kentleşme hedefleri çerçevesinde iç göç artmış; kırsaldan kente yönelen nüfus hareketleri, kent altyapısı üzerinde baskı kurmuştur.

1960’lı yıllardan itibaren ise Türkiye göç veren bir ülke konumuna geçmiş, bu yıllarda özellikle Avrupa ülkelerine yönelik işçi göçü ön plana çıkmıştır. 1970’lerde Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkelerine, 1980’lerin sonlarında ise Sovyetler Birliği’nin dağılmasının ardından Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerine doğru iş gücü hareketliliği yaşanmıştır (İçduygu vd., 2014). Tüm bu tarihsel süreçlerin birikimiyle birlikte, 2000’li yıllarda Türkiye’de göç, mültecilik ve sığınma gibi kavramlar daha fazla gündeme gelmiş; Avrupa Birliği uyum süreciyle birlikte göç yönetiminin kurumsallaşması ve etkin politikalar geliştirilmesi yönünde ihtiyaçlar belirginleşmiştir.

2000’li yıllarla birlikte Türkiye, yalnızca transit bir ülke olmaktan çıkarak hem düzenli hem de düzensiz göçmenler açısından bir varış ülkesi hâline gelmiştir. Bu dönüşüm sürecindeki önemli adımlardan biri, 2005 yılında yayımlanan 'İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı'dır. Söz konusu plan, sığınma sisteminin güçlendirilmesini hedeflemiş; bu kapsamda göç alanında yetkili personelin eğitilmesi ve oluşturulacak kurumların idari, fiziksel ve teknik kapasitelerinin geliştirilmesi öngörülmüştür (İçduygu ve Aksel, 2013: 180). Ayrıca planda, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde gerçekleştirdiği faaliyetler ve geleceğe yönelik hedefler açıklanmıştır (Dedeoğlu ve Gökmen, 2011: 63). Ancak 2011 yılına kadar Türkiye’de sistematik ve kapsamlı bir göç politikasının mevcut olduğu söylenemez. Bu dönemde uygulanan politikalar daha çok turistik amaçlı vize rejimleri ya da uzun süreli ikamet izinleri gibi sınırlı alanları kapsamıştır (Erder, 2011: 43-44). 2011’de Suriye’de başlayan iç savaş, Türkiye’nin göç politikalarında köklü bir dönüşümün tetikleyicisi olmuştur. Türkiye, savaş nedeniyle ülkesini terk eden Suriyelilere 'geçici koruma' statüsü tanımış ve bu durum, göç alanında kurumsallaşma ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda 2013 yılında 6458 sayılı 'Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)' kabul edilerek Türkiye’nin göç mevzuatında kapsamlı bir reform gerçekleştirilmiştir. Aynı yıl, göç yönetiminin kurumsal yapısını oluşturmak üzere Göç

İdaresi Genel Müdürlüğü (bugünkü adıyla Göç İdaresi Başkanlığı) kurulmuştur. 2014 yılına gelindiğinde ise Suriyeli göçmenlere yönelik temel hizmetlerin (sağlık, eğitim, sosyal yardım vb.) kapsamını düzenleyen 'Geçici Koruma Yönetmeliği' yürürlüğe girmiştir. Bu gelişmeler, Türkiye'nin göç politikalarının geçici çözümlerden kurumsal ve yapısal düzenlemelere doğru evrildiği bir dönüm noktası olarak değerlendirilebilir.

21. yüzyılın ilk yıllarında Türkiye'nin göç politikaları büyük ölçüde Avrupa Birliği'yle (AB) yürütülen uyum sürecinden etkilenmiştir. Bu dönemde, her ne kadar 'göç yönetimi' söylemi henüz yaygın bir şekilde kullanılmasa da bu söylemin zeminini oluşturan hukuki ve kurumsal altyapıların inşa edilmeye başlandığı görülmektedir. O zamana dek göçmenler genellikle 'geçici misafir' veya 'yabancı' statüsünde değerlendirildiğinden uzun vadeli entegrasyon politikaları geliştirilmemiştir. Ancak AB üyelik süreciyle birlikte Türkiye sığınma, sınır güvenliği ve insan kaçakçılığıyla mücadele gibi alanlarda uluslararası standartlara uyum sağlama yönünde baskı hissetmeye başlamıştır. Bu çerçevede, 2005 yılında kabul edilen 'İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı' kapsamında, sığınma başvurularının değerlendirilmesinden sınır kontrolleri ve insan kaçakçılığıyla mücadeleye kadar birçok alanda somut hedefler belirlenmiştir. Söz konusu plan kapsamında pasaport yasası, yabancılar ve ikamet mevzuatı gibi düzenlemeler de reform sürecine dâhil edilmiştir. Bu dönem aynı zamanda, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin (BMMYK-UNHCR) Türkiye'deki faaliyetlerinin daha görünür hâle geldiği bir süreç olmuştur. Ancak bu dönemin önemli bir özelliği, göç yönetiminin kurumsal olarak tek bir yapı tarafından yürütülmemesi, farklı kamu kurumlarının eş zamanlı ve çoğu zaman dağınık sorumluluklarla süreci yönetmeye çalışmasıdır. İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma, Sahil Güvenlik, Dışişleri Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı gibi çeşitli kurumlar göç yönetiminde farklı roller üstlenmiş, bu durum koordinasyon eksikliği ve bütüncül bir strateji geliştirme zorluğu yaratmıştır.

Kalkınma planları bağlamında ele alındığında 2011'deki Suriye göçü öncesine dair kısa bir değerlendirme yapmak, dönemin koşullarını kalkınma planları ekseninde yorumlamaya olanak sağlamaktadır. Cumhuriyetin 40. yılına denk gelen Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında göç olgusu daha çok kırsaldan kente yönelim ve kentleşme süreçleri üzerinden ele alınmıştır. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planıyla dış göç kavramına ilk kez değinilmiş, bu dönemde iskân merkezli bir yerleşim politikası ön plana çıkmıştır. Bu yaklaşım Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına kadar sürmüştür ancak bu planda, Türkiye tarihinde ilk kez yabancı göçmenlerin ülkeye gelişi ve farklı göç türleriyle karşılaşılması, Türkiye'nin hedef ülke konumuna geldiğinin göstergesi olmuştur.

Altıncı Plandan Onuncu Plana kadar olan süreçte, Türkiye'nin göç politikalarında belirgin bir dönüşüm yaşanmış; göç ve sığınma alanında yeni düzenlemeler yapılmış, Avrupa Birliği'ne uyum süreci çerçevesinde sınır politikaları belirlenmiş ve güvenlik odaklı yaklaşımlar giderek güçlenmiştir. Bu çalışma ise söz konusu tarihsel arka planın devamı niteliğinde, 2014–2028 dönemini kapsayan 10, 11 ve 12. Beş Yıllık Kalkınma Planlarını incelemektedir.

Yöntem

Türkiye'nin Arap Baharı sonrasında değişen göç dinamiklerinin kalkınma planlarına nasıl yansındığını inceleyen bu araştırma, kalkınma planlarının göç olgusuna yaklaşımını analiz etmektedir. Çalışma, nitel araştırma deseni çerçevesinde tasarlanmış olup veri toplama ve analiz sürecinde nitel içerik analizi yöntemi benimsenmiştir.

Araştırmanın evrenini Türkiye Cumhuriyeti'nin kalkınma planları oluşturmakla birlikte, çalışma kapsamı Arap Baharı sonrası 2014–2028 dönemine odaklanmış ve bu dönemi temsil eden 10, 11 ve 12. Beş Yıllık Kalkınma Planları analiz edilmiştir. Bu sınırlama, Arap Baharı sonrası dönemin göç politikalarındaki dönüşümü yakalayabilmek için yapılmıştır. Verilerin analizinde nitel içerik analizi yaklaşımı benimsenmiştir. Bu kapsamda öncelikle her bir kalkınma planındaki göçle ilişkili kavram, ifade ve politika öncelikleri ön okuma ve veri ayıklama süreciyle belirlenmiştir. Ardından bu ifadeler, MAXQDA programı kullanılarak tematik kodlama yöntemiyle analiz edilmiştir. Kodlama sürecinde, göçün mekânsal, sosyoekonomik, politik ve güvenlik boyutlarını temsil eden temalar oluşturulmuş; bu temalar altında göçün söylemsel bağlamı, politika yönelimi ve göç yönetimi anlayışı kategorize edilmiştir. Kodlama süreci üç aşamada yürütülmüştür:

1. Açık kodlama: Göçle doğrudan veya dolaylı ilişkili ifadeler metinden çıkarılarak ön kodlar oluşturulmuştur.
2. Eksen kodlama: Benzer veya ilişkili kodlar birleştirilerek tematik kümeler altında toplanmıştır.
3. Seçici kodlama: Kalkınma planlarındaki göç söyleminin zaman içindeki yönelimi, temalar arası bağlantılar kurularak yorumlanmıştır.

Analizin güvenilirliği, kodlamaların karşılaştırılması ve temalar arası tutarlılığın çapraz kontrol edilmesi yoluyla artırılmıştır. Ayrıca her planın kendi içindeki bağlamsal farklılıkları göstermek amacıyla kavram sıklığı, bağlamsal yönelim ve anlatı yoğunluğu karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Elde edilen veriler, söylem analizi mantığı içinde yorumlanmış; göçün kalkınma politikalarında ne tür bir anlam evreninde konumlandığı, hangi dönemlerde güvenlik, kalkınma veya beşerî sermaye ekseninde ele alındığı karşılaştırmalı biçimde değerlendirilmiştir. Böylece, Arap Baharı sonrasında ortaya çıkan Suriye krizi ve Türkiye'nin maruz kaldığı kitlesel göç dalgası bağlamında, kalkınma planlarında göçle ilgili politika hedeflerinin nasıl evrildiği değerlendirilmiştir. Bu bağlamda çalışma, kalkınma planlarının söylemsel ve politik çerçevesini çözümleyerek göçün Türkiye'nin kalkınma vizyonundaki yerini tarihsel ve analitik bir düzlemde ortaya koymayı hedeflemektedir.

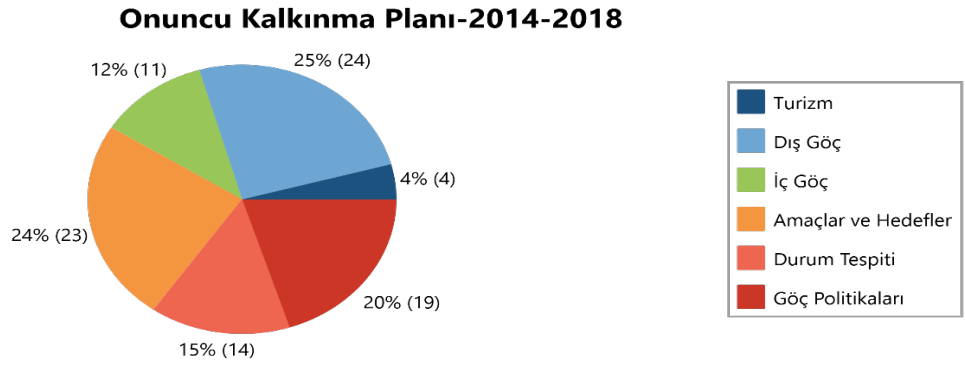
Bulgular

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018): Göç Olgusuna Riskten Fırsata Çok Yönlü Bir Yaklaşım

Türkiye'nin kalkınma planlarında göç olgusu uzun dönem boyunca iç göç, bölgesel dengesizlikler, yurt dışına işçi göçü bağlamında değerlendirmeye alınmıştır. Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan bu plan kapsamında göç olgusu hem doğrudan hem de dolaylı şekilde uluslararası göç, nitelikli iş gücü göçü, uluslararası koruma ve göç yönetimi gibi hususlar boyutunda ele alınmıştır (Şekil 2). Planın temel yaklaşımı dikkate alındığında göçün hem ekonomik hem güvenlik hem de sosyal boyutu irdelenmiştir. Bir başka ifadeyle göç, yalnızca sorun olarak değil, aynı zamanda ekonomik fırsat, rekabet aracı ve demografik avantaj olarak kavramsallaştırılmaktadır. Böylelikle plan söylemi, küresel ölçekte aynı anda ilerleyen iki tartışmayla kesişmektedir. Bir yandan göçün güvenlileştirilmesi (Asderaki & Markozani, 2021; Eminoğlu, 2024), öte yandan göç-kalkınma bağının olumlu etkilerine yapılan vurgu (Geiger & Pécoud, 2013) üzerinedir.

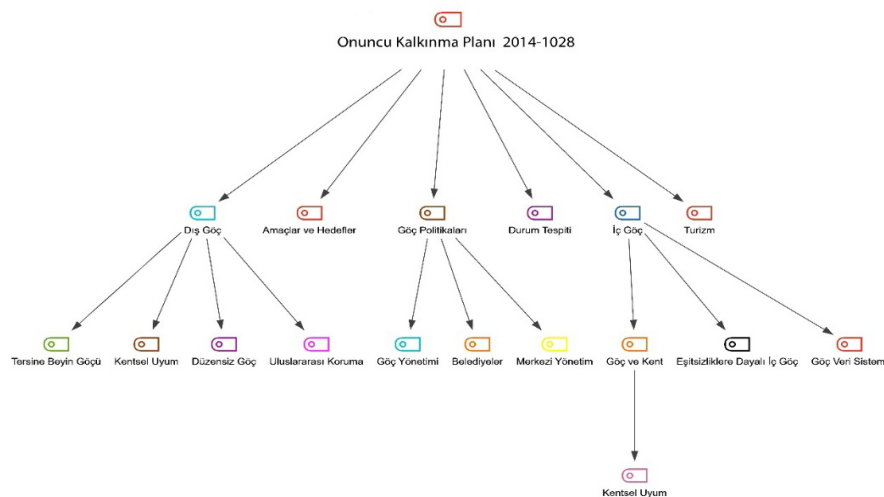
Bu faktörler çerçevesinde Kalkınma Planında öne çıkan başlıklar ele alındığında, öncelikle eşitsizlik ve uyum arasında dile getirilen iç göçün yer aldığı görülmektedir (Şekil 1 & Şekil 2). 1950'lerden itibaren hızlı kentleşmeye bağlı yaşanan iç göç hareketlerinin ortaya çıkardığı sosyoekonomik, kültürel ve politik etkiler (Sağlam, 2006; Çakır, 2011) kalkınma planlarında kendini gösteren önemli hususlardan olmuştur. Türkiye'nin bölgesel gelişmişlik düzeylerinin birbirinden farklı olması nedeniyle iş gücü, eğitim, sağlık, teknoloji ve kentsel altyapılar gibi alanlardaki eşitsizliklere dayalı iç göçlerin ülke içinde artarak sürmesi muhtemel bir durum olarak görülmüştür (Onuncu Kalkınma Planı, s. 10). Diğer yandan, kırsal alanlardan kentlere yönelik yaşanan ülke içi hareketlilikler sonucunda kent yaşamına uyumla ilgili tartışmalar alan yazınında sıklıkla tartışılan konular arasında bulunmuştur (Karpat, 1976; Erder, 1996; Keleş, 2004; Karpat, 2013; Tekeli, 2014). Bu olgunun üzerinden 60 yılı aşkın süre geçmesine rağmen göçle şehre gelen ailelerin şehir yaşamına uyumlarının hızlandırılması kalkınma planlarındaki hedefler olarak görülmektedir (Onuncu Kalkınma Planı, s. 192). Büyükşehirlerin merkez bölgelerindeki çöküntü alanlarında yaşamlarını sürdüren insanlar arasında iç göçle gelenler bulunmaktadır (Erder, 1996; Kurtuluş, 2003; Çakır, 2007). Bu alanlarda yaşayan insanlara yönelik kentsel hizmetlerin altyapı yetersizliği nedeniyle tam anlamıyla sunulması, kentsel dönüşüm projelerinin yaygınlık kazanmasıyla sonuçlanmıştır. İç göçle gelen insanların büyükşehirlerdeki kentsel uyumlarının sağlanmasına yönelik politika geliştirme tavrının sonuçları uzun yıllardır beklenen düzeyde olmamıştır. Bu nedenle, çeşitli tarım destekleri, kırsal kalkınma ajansları, ulusal ve uluslararası fonlar aracılığıyla farklı alanlarda sunulan hibeler vasıtasıyla göç veren bölgelerde yaşam kalitelerini ve kırsal alanlardaki olanakları artırmaya yönelik stratejilerin uygulanmasına yönelik bir politika belirlenmiştir. Bütün bu durumlar ışığında, Plan, iç göçü bölgesel gelişmişlik farklarının ürettiği süreklileşen eşitsizlik bağlamında ele almakta; büyükşehirlerde uyum, mekânsal ayrışma ve hizmet sunumu kapasitesi temelinde risk olarak çerçevelemektedir. Planın tercih ettiği politika dili, bahsedilen riskleri kentsel dönüşüm, kırsal kalkınma destekleri, bölgesel kalkınma ajans/fon/hibeleri ve hizmet altyapısının güçlendirilmesi gibi

teknik-yönetimsel araçlarla aktarmaktadır. Bu çerçeve, uyumun yalnızca kültürel olgularla sınırlandırılmadığını, aynı zamanda mekânsal üretim süreçleriyle belirlendiğini ortaya koymaktadır. Şekil 1’de Onuncu Kalkınma Planında yer alan belirgin kavramlar gösterilmektedir.



Şekil 1. Onuncu Kalkınma Planı’nda (2014-2018) Göçe Dair Belirgin Kavramlar

Öte yandan, insan hareketliliğinin yoğun bir biçimde arttığı 21. yüzyılda ulus sınırlarını aşan göçlerin yapısı oldukça çeşitlenmiştir. Dünyadaki dinamikleri göz önünde bulundurup, onları analiz ederek yeni bilgiler üretebilen, kendi toplumuna ekonomik ve sosyal fayda olarak sunabilen, süreci bilgi ve iletişim teknolojileri başta olmak üzere birçok güncel gelişmeyle bütünleşik hâle getirebilen ve insan odaklı kalkınma anlayışını benimseyen ülkelerin önemi artmaktadır. Bu hususta, nitelikli insan gücünü yetiştirebilme kabiliyetinin yanında küresel ölçekte vasıflı kişileri kendisine çekebilen ülkeler kalkınma yarışında avantaj sağlamaktadır. Bu ifadeler çerçevesinde kalkınma planında uluslararası göçün, nitelikli göç ve küresel rekabet söylemi etrafında vurgulandığı tespit edilmiştir (Onuncu Kalkınma Planı, s. 12). Göçün ekonomik değeri, yüksek nitelikli göçmenlerin Türkiye’ye çekilmesi üzerinden tanımlanmıştır. Ayrıca yurt dışındaki yetenekli vatandaşların da ülkeye kazandırılabilmesi için politikalar üretilmesinin önemi belirtilmiştir (Onuncu Kalkınma Planı, s. 188). Bu söylem, göçü yönetilmesi gereken bir risk olarak değerlendirirken, aynı zamanda beşerî sermaye artışı ve rekabetçilik için bir kaldıraç olarak konumlandırırmaktadır. Şekil 2’de yer alan dış göç ve göç politikaları kategorilerinde yer alan tersine beyin göçü ve göç yönetimi gibi bulgular bu durumu doğrulamaktadır. Nitelikli göçü ülkeye çekmeye yönelik yaklaşım, aynı anda seçicilik de üretmektedir. “İstenen” yüksek vasıflı insan hareketleri teşvik edilirken “istenmeyen” göçlerin filtrelenmesi/denetlenmesi meşrulaşmaktadır (Bigo, 2002).



Şekil 2. Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) Bulunan Hiyerarşik Göç Kategorileri

Yakın bölgede çok sayıda ülkeyi etkileyen Suriye krizinin en belirgin şekilde yaşandığı bu plan döneminde Türkiye, tarihindeki en yoğun kitlesel insan hareketliliklerinden biriyle karşılaşmıştır. Sahip olduğu jeopolitik konumu gereği üçüncü ülkelere ulaşmak isteyen göçmenler de düzenli veya düzensiz yollarla Türkiye’ye giriş yapmaktadır. Diğer ülkelerin uyguladığı göç politikaları nedeniyle ülkeden ayrılmak isteyen göçmenler

yaşamlarının önemli bir kısmını Türkiye’de geçirmek zorunda kalmaktadır. Ekonomik dinamikler ve uygulanan dışa açılma politikaları Türkiye’nin hem göç alan hem de göç veren ülke özelliğini güçlendirmektedir. Türkiye’nin Afganistan, Suriye ve İran gibi yakın coğrafyasında yaşanan politik, ekonomik ve sosyal karışıklıklardan önemli düzeyde etkilenmesi ve bu ülke vatandaşlarının Türkiye’ye sığınması uluslararası koruma mekanizmasının varlığını her geçen gün daha da kritik bir noktaya ulaştırmaktadır. Bu doğrultuda, niceliksel yoğunluklarından dolayı başta Suriyeliler olmak üzere göçmenlere yönelik çeşitli hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Şekil 1 ve 2’deki kategorilerde de ön plana çıktığı üzere, riskler ve fırsatlar gözetilerek uluslararası koruma ve göç yönetimi mekanizmasının geliştirilmesine yönelik politikalar üretilmiştir. Bu doğrultuda, 2013 yılında YUKK’nin yürürlüğe girmesiyle son derece parçalı hâlde bulunan göç ve uluslararası korumaya dair yasal çerçeve dertli toplu hâle gelmiştir (Gökalp Aras, 2019). Bu bağlamda, geçici koruma statüsü altındaki Suriyeliler ve uluslararası korumaya sahip olan diğer göçmenlerin durumunu takip edebilmek için etkin bir göç yönetiminin uygulanması yönünde hedefler belirlenmiştir (Onuncu Kalkınma Planı, s. 50):

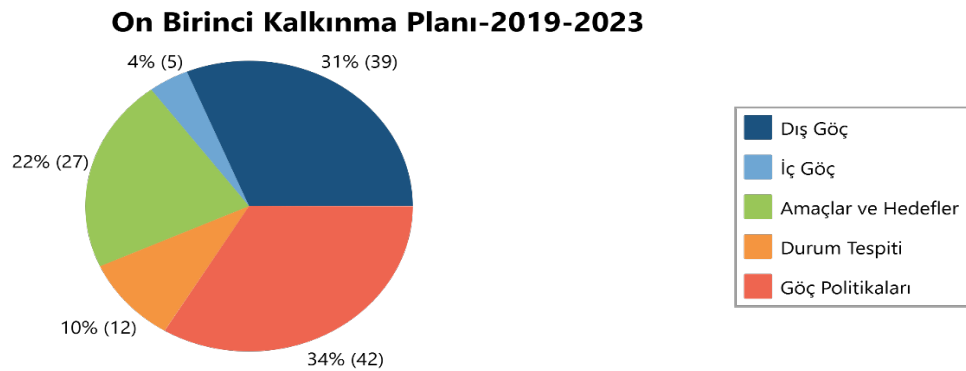
“Ülkemize yurtdışından gelen göçmen, uluslararası korumaya muhtaç olanlar, kaçak işçiler ve transit geçiş yapanlara ilişkin etkin bir izleme ve takip sistemi oluşturulacak ve uluslararası koruma statüsü tanınan kişilerin ülkeye uyumu desteklenecektir.”

Aktarılan hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için göçü güvenlik, kamu hizmetleri ve sosyal uyum etrafında çerçeveleyen bir zemin hazırlanmıştır. Suriye krizinin etkilerinin yoğunlaştığı bu dönemde plan, geçici/uluslararası koruma, veri temelli izleme, temel hizmetlere erişim (sağlık–eğitim–barınma) ve uyumun desteklenmesi hedefleriyle kurumsal kapasite ve yasal mimariyi güçlendirmeyi öngörmüştür. Bu durum, Türkiye’nin göç rejiminin insani-tepkisel çerçeveden kurumsal-veriye dayalı yönetişime evrildiğini yansıtmaktadır.

Kurumsal kapasiteyi güçlendirme hedefleri, gerçekleştirilen hukuki düzenlemeler ve göçmenlere yönelik farklı alanlarda sunulan hizmetler, Türkiye’nin göçü hem teknik hem de yönetilmesi gereken bir süreç olarak kabul ettiğini ortaya koymaktadır. Önceki kalkınma planlarında göç, büyük ölçüde sosyal sorunlarla anılan bir olgu olarak aktarılmıştır. 10. Kalkınma Planında, sosyal uyum problemleri ve mekânsal ayrışma gibi dinamikler bağlamında yönetilmesi ve kontrol edilmesi gereken risk; nitelikli iş gücü çekme ve kalkınma yolunda önemli bir itici, güç boyutunda ise fırsat olarak ele alınmıştır. Bu ikili yaklaşım, Türkiye’nin hem göç veren hem de artan şekilde göç alan ülke pozisyonunu birlikte yönetme gayretinde olduğunu yansıtmaktadır.

On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023): Güvenlik, uyum ve hak temelli yaklaşımlar arasında göç yönetimi

Küresel göç dinamiklerinin merkezinde yer alan Türkiye, bir yandan göçe kaynaklık eden ülke konumuna sahipken diğer yandan farklı bölgelerden göç alan ve transit geçiş güzergâhında yer alan bir noktada durmaktadır. Bu gerçeklikten hareketle 11. Beş Yıllık Kalkınma Planı göç olgusuna çeşitli boyutlarıyla dikkat çekmekte, başta uluslararası göç olmak üzere düzensiz göç, sosyal uyum ve uluslararası koruma gibi kavramlara yönelik vurgusuyla politika hedeflerini yansıtmaktadır. Şekil 3’te On Birinci Kalkınma Planında yer alan belirgin kavramlar gösterilmektedir.



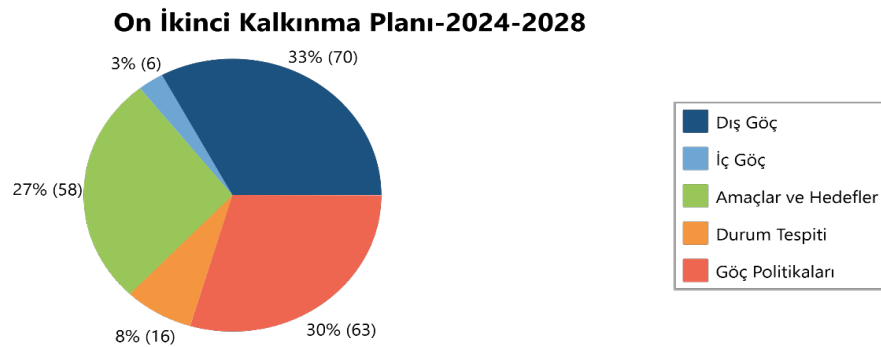
Şekil 3. On Birinci Kalkınma Planında (2019-2023) Göçe Dair Belirgin Kavramlar

Planın henüz başında ön plana çıkan husus, uluslararası göçün her geçen gün artan yoğunluğunun jeopolitik gerilimler sonucunda yabancı karşıtlığını tetiklediği ve popülist, kendi içine kapanan siyasi eğilimleri güçlendirdiği yönündedir (On Birinci Kalkınma Planı, s. 5). Böylesine bir vurgu, uluslararası göç hareketlerinin yalnızca insani ya da sosyoekonomik etkilerinin olmadığı, aynı zamanda siyasi yaklaşımlar ve yönetimleri de dönüştürdüğünü ortaya koymaktadır. Küreselleşmenin farklı veçhelerini gösterdiği 21. yüzyılda, nitelikli göçmenlerin hareketliliği düzenli ve sistemsal şekilde gerçekleşirken “istenmeyen” göçlerin yönetimiyle alakalı belirsizliklerin altı çizilmiştir (On Birinci Kalkınma Planı, s. 8):

“Uluslararası göçün hızlı nüfus artışı gösteren az gelişmiş ülkelerden hızlı büyüyen ekonomilere yönelmesi beklenmekte, seçici göçmen politikaları nitelikli işgücünde rekabeti artırırken niteliksiz ve yoksul nüfus hareketlerinin yönetimindeki belirsizlikler sürmektedir.”

Bu durum, Türkiye’nin göç politikalarında seçici ve kontrollü bir yönetim biçimini uygulama hedefi koyduğunu göstermektedir. Plan dâhilinde insan haklarına uyumlu, güvenli, düzenli ve veriye dayalı bir dış göç yönetimiyle ilgili hedefler göç politikalarının merkezine alınmıştır. Bununla birlikte, göçe yönelik hedefler sınır geçişlerindeki hareketliliği kontrol etmeye ilişkin ifadelerle sınırlandırılmamış, kurumsal kapasitenin geliştirilmesi (On Birinci Kalkınma Planı, s. 155), sosyal uyumun geliştirilmesi (On Birinci Kalkınma Planı, s. 126-146), uluslararası iş birliğinin tesis edilmesi (On Birinci Kalkınma Planı, s. 155) gibi Şekil 4’te yer alan çok katmanlı alanlar dile getirilmiştir. Göç Strateji Belgesi hazırlanması, bu alanda akademik çalışmaların ve bilimsel projelerin desteklenmesi, kurumlar arası koordinasyonun güçlendirilmesi ve uluslararası düzeyde tecrübe paylaşımına gidilmesi gibi durumlar Türkiye’nin göç politikasını bir “deneyim geliştirme” unsuruna dönüştürme hedefi taşıdığını göstermektedir.

Kalkınma Planının kapsadığı yıllarda uluslararası göçün en önemli meselelerinden biri hâline gelen ve Türkiye’yi de etkileyen düzensiz göç olgusuna yönelik çeşitli söylemler bulunmaktadır. Öncelikle, ülkenin sınır hattı başta olmak üzere kentsel alanlarında kontrol ve izleme mekanizmalarının güçlendirilmesi amaçlanmakta, gönüllü geri dönüş uygulamalarının yaygınlık kazanması (On Birinci Kalkınma Planı, s. 155) önerilmektedir. Belirlenen bu stratejiler dikkate alınıp, sınır dışı uygulamalar, geri gönderme merkezlerindeki koşullar ve kısıtlayıcı kontrol politikaları değerlendirildiğinde uluslararası insan hakları normlarıyla çeşitli gerilimlerin yaşandığı görülmüştür (Atasu-Topcuoglu, 2019; Lewkowicz, 2021; Karadağ & Sert, 2023). Düzensiz statüdeki göçmenlerin düşük nitelikli iş piyasasında yoğunlaşması emek, ücret ve zaman açısından dezavantajlı koşullarda çalışmalarına, bu durumun yarattığı yapısal eşitsizlikler ise yerli nüfusla aralarındaki sosyal ve ekonomik gerilimlerin artmasına (On Birinci Kalkınma Planı, s. 8) neden olduğundan; göç olgusunun yalnızca güvenlik ve kontrol odağında ele alınmayıp, aynı zamanda sosyal adalet ve emek piyasasına hak temelli erişim bağlamında analiz edilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Şekil 4’te On Birinci Kalkınma Planına ait hiyerarşik göç kategorileri gösterilmektedir.



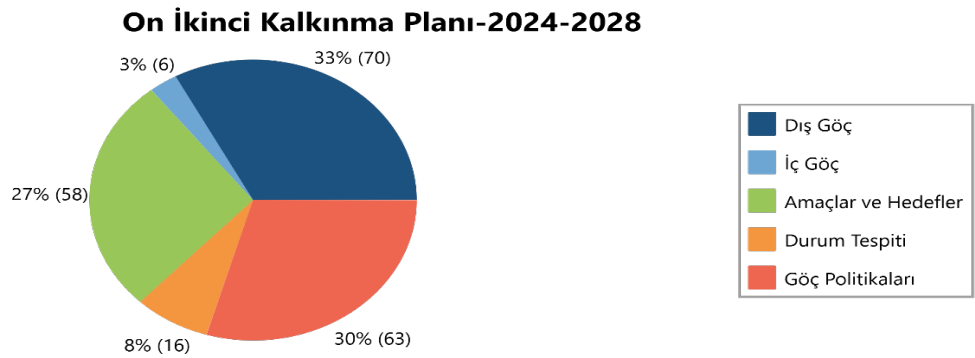
Şekil 4. On Birinci Kalkınma Planında (2019-2023) Bulunan Hiyerarşik Göç Kategorileri

Şekil 4'te temel başlıklarıyla yer alan kategoriler çerçevesinde planda göç ve kent ilişkisine yönelik ifadeler incelendiğinde, kentlerde uyum süreçlerinin başarıyla yürütülememesi durumunda sosyal gruplar arasında mekânsal ayrışma, güven ve aidiyet duygusunun zedelenmesi, suç oranlarının yükselmesi gibi sorunların (On Birinci Kalkınma Planı, s. 10) ortaya çıkabileceği düşünülmektedir. Kentsel alanlarda göçmenlerin konumlanması, uyum süreçleri ve mekânsal öbekleşmenin sadece bireysel ya da kültürel dinamiklerden kaynaklanmadığını, yapısal ve planlamaya dayalı faktörlerin de son derece etkili olduğunu göstermektedir (van Ostaijen & Scholten, 2018; Lefebvre, 1996). Ülke genelinde büyükşehir modelinin yaygınlaştırılması ve sivil toplumla yerel yönetimlerin iş birliği ve koordinasyon içinde hareket etmesine yönelik yapılan vurgu (On Birinci Kalkınma Planı, s.13), Türkiye'nin göç yönetimi için sadece merkezîyetçi bir tutumla yetinmeyip yerelin kendi yapısını da dikkate alan çözümlere eğileceğini ortaya koymaktadır.

Plan çerçevesinde, uluslararası koruma ve geçici koruma statüsündeki göçmenlerin kamu hizmetlerinden faydalanması, eğitime erişimi ve sosyal uyumları için farklı programlar önerilmektedir (s. 25, 26, 145, 146). Çocuklara ve gençlere özellikle dikkat çekilmekte, onların sosyal uyumlarının gerçekleşmesi, eğitim ve mesleki yönlendirme faaliyetlerine katılması önem arz etmektedir. Buradan hareketle, hukuki statüleri bulunan ve koruma altında olan göçmenlerin yalnızca yardımdan faydalanan pasif özneler olmasından ziyade, nitelik ve yetenekleri bakımından katkı sunan bireyler olması için hedeflerin belirlendiği anlaşılmaktadır. Şekil 4'te dış göç kategorisinin altında yabancıların kamu hizmetlerinden yararlanması mevcut gelişimi yansıtmaktadır. Dolayısıyla, göçmenlerin öznelliklerini dikkate alan ve hak temelli katılım biçimlerini merkeze alan bir dönüşümün gerekliliği üzerinde durulmuştur.

On İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2024-2028): Göçün Çok Boyutlu Konumlanması

Karmaşık ve çok daha katmanlı bir hâle gelen küresel göç hareketliliği iklim değişikliği, silahlı çatışmalar, sosyoekonomik eşitsizlikler ve siyasi istikrarsızlıklar ile neoliberal ekonomi-politiğin dinamikleri çerçevesinde yeniden şekillenmektedir (Castles, de Haas & Miller, 2020). Göçün yaşadığı bu dönüşüm nedeniyle, On İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, göçü demografik veya sosyal bir olgu olarak kabul etmenin ötesinde; güvenlik, beşerî sermaye, kalkınma ve dış politikayla doğrudan ilintili çok boyutlu bir mesele (On İkinci Kalkınma Planı, s. 21) olarak ele almıştır. En temel vurgu, düzensiz göçün yönetimi ve sınır güvenliğinin artırılması yönünde gerçekleşmiştir. Düzensiz göç, iç siyaset, ulusal güvenlik ve dış politika açısından stratejik bir mesele boyutuyla tanımlanmıştır (On İkinci Kalkınma Planı, s. 12). Şekil 5'te On İkinci Kalkınma Planında yer alan belirgin kavramların gösterildiği oran grafiği yer almaktadır.



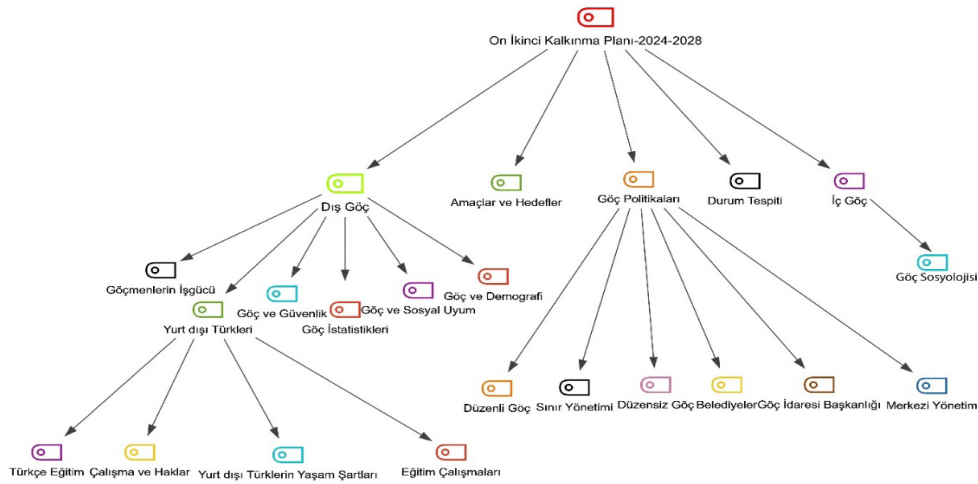
Şekil 5. On İkinci Kalkınma Planında (2024-2028) Göçe Dair Belirgin Kavramlar

Sosyal ve iktisadi etkileriyle dikkat çeken düzensiz göçe ilişkin maliyetlerin, uluslararası iş birliği ve koordinasyonu gerektiren politikalarla karşılanması gerektiği Planın önemli vurguları arasındadır. Bir önceki Kalkınma Planında (2019-2023) yer alan sınır kontrol sistemlerinin güçlendirilmesi, geri gönderme merkezlerinin kapasitelerinin artırılması ve gönüllü geri dönüş mekanizmalarının geliştirilmesi gibi politika tercihleri (On İkinci Kalkınma Planı, s. 40) bu planda da Türkiye'nin göç yönetimine yönelik stratejilerinde merkezî bir noktada durmaktadır. Göçe güvenlik odaklı bu yaklaşım, Avrupa Birliği üye ülkelerinin göçü dışsallaştırma politikaları ve sınır dışı uygulamalarıyla (Karadağ, 2019; Muftuler-Bac, 2021) benzerlik taşımaktadır. Ayrıca göç yönetimine ilişkin kurumsal ve stratejik kapasitenin güçlendirilmesi için çeşitli somut hedefler belirlenmiştir. Bu yönüyle, Göç

İdaresi Başkanlığı yeniden yapılandırılmış, kurumsal kapasitesi artırılmıştır. Kamu, üniversite, özel sektör ve STK'lerde meydana gelen bir danışma kurulunun oluşturulması planlanmıştır (On İkinci Kalkınma Planı, s. 197).

Geçici koruma altında bulunan Suriyeliler başta olmak üzere ülkede yaşayan göçmenlerin geri dönüşlerine yönelik yaygın tartışmaya (İçduygu & Nimer, 2019; Kayaoglu, Şahin-Mencütek & Erdoğan, 2021) rağmen sosyal uyum süreçlerinin desteklenmesi için Türkçe dil eğitimi, çeşitli kamu hizmetlerine erişim imkânlarının güçlendirilmesi ve yerel yönetimlerin bu süreçte aktif rol oynaması, göçmenlerin kalıcılığının politika yönünden kabul edildiğini göstermektedir (On İkinci Kalkınma Planı, s. 197). Uyum çalışmalarına ağırlık verilmesinin temel nedeni ise hem göçmenlerin toplumsal yaşama entegre edilmesinin sağlanması hem de toplumda artan göçmen karşıtlığına yönelik gerilimlerin azaltılmasıdır. Şekil 6'da On İkinci Kalkınma Planına ait hiyerarşik göç kategorileri gösterilmektedir.

Hiyerarşik Kod-Alt kod Modeli



Şekil 6. On İkinci Kalkınma Planında (2024-2028) Bulunan Hiyerarşik Göç Kategorileri

Diğer yandan, göçün ekonomik boyutu kalkınma planında kapsamlı bir şekilde incelenmektedir (On İkinci Kalkınma Planı, s. 21, 23, 152). Ülkenin bazı sektörlerde ihtiyaç duyduğu iş gücü açığının kontrollü bir şekilde vasıflı kişilerle göç yoluyla sağlanmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bununla birlikte, genç ve eğitilmiş nüfusun yurt dışına göç etme eğiliminde olduğuna ilişkin tespitler sunulmuş, göç ve istihdam politikalarının birbirlerini tamamlayıcı şekilde yeniden yapılandırılmasının önemi aktarılmıştır (On İkinci Kalkınma Planı, s. 163).

Planın üzerinde durduğu bir diğer husus ise yurt dışında yaşayan Türk topluluklarıdır. Yoğunlukla Almanya, Fransa, Hollanda gibi Batı Avrupa ülkelerinde yaşayan ve kuşak bakımından çeşitlenen Türk diasporası, Türkiye için sosyokültürel, ekonomik ve politik yönleriyle stratejik bir kaynak olarak kabul edilmektedir. Bu doğrultuda, yeni kuşaklar arasında Türkçenin muhafaza edilmesi, Türkçenin de yer aldığı çift dilli eğitim programlarının yaygın bir görünüm sergilemesi, genç nesillerin anavatanla ilişkilerinin güçlendirilmesi gibi kültürel politikalara özel önem atfedilmiştir (On İkinci Kalkınma Planı, s. 197-199).

Dikkate alınan dinamikler bağlamında, Türkiye'nin göçü sadece bir kriz olarak değerlendirmede anlaşılmaktadır. Ülkenin kalkınma hedefleriyle uyumlu bir yönetim planı geliştirme çabasında olduğu, bunun için de sürdürülebilir ve kapsayıcı politikalar üretmeyi amaçladığı görülmektedir. Bununla birlikte, düzensiz göçün ortaya koyduğu sorumlulukların Türkiye tarafından tek başına karşılanamayacağı ve maliyetlerin çok taraflı mekanizmalarla paylaşılması gerektiği ön plana çıkmaktadır.

Sonuç ve Tartışma

2011 sonrası bölgesel kırılmalıkların eşlik ettiği politika zemininde, kalkınma planları göçü güvenlik, kalkınma ve hak/uyum anlatılarının birlikte işlediği çoklu bir çerçeve içinde konumlandmaktadır. Bu çalışma, Türkiye'nin 10, 11 ve 12. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında göçün güvenlik–kalkınma–hak/uyum eksenlerinde nasıl çerçeveselendiğini nitel içerik analiziyle karşılaştırmalı olarak incelemiştir. Arap Baharı sonrasında hızlanan bölgesel hareketlilik bağlamında, plan metinlerinde iç göç/uyumun “yönetilecek risk”, nitelikli göçün ise “kalkınmanın kaldıraç gücü” olarak konumlandığı; 11. Planla birlikte dış göçün veri ve kurumsallaşma vurgusuyla ayrı bir mimariye kavuşturulduğu; 12. Planda ise çok aktörlü iş birliği ve sürdürülebilirlik söylemiyle küresel yönetim diline eklenildiği gösterilmiştir. Böylece çalışma, amaçta belirtilen söylem evrimi ve seçici politikaların (nitelikli göçe teşvik, düzensiz göçün denetimi) plan belgeleri içinde nasıl kurulduğunu metin içi kanıtlarla ortaya koymuştur. Tablo 1’de kalkınma planlarında göç söyleminin tematik dağılımı yer almaktadır.

Tablo 1

Kalkınma Planlarında Göç Söyleminin Tematik Dağılımı

Tema	10. Plan (2014–2018)	11. Plan (2019–2023)	12. Plan (2024–2028)
Kurumsallaşma & Yönetişim (Strateji Belgesi, Veri, İzleme)	Zayıf/Dağınık vurgu	Güçlü (Örn. Göç Strateji Belgesi, Kurumlararası koordinasyon)	Güçlü (Çok aktörlü, Sınır/ Deniz gözetim entegrasyonu)
Sosyal Uyum (Dil, Eğitim, Farkındalık)	Dolaylı (İç göç/uyum ve kentsel dönüşüm bağlamı)	Güçlü (Uyum, Türkçe eğitim geçişleri)	Güçlü (Çocuk/Genç odaklı uyum, Yaygın programlar)
Düzensiz Göçle Mücadele	Dolaylı	Açık vurgu (Engelleme, İzleme/Denetleme)	Açık vurgu (Önleyici uygulamalar, Sınır güvenliği)
Gönüllü/Güvenli/ Onurlu Geri Dönüş	Belirgin değil	Açık (Gönüllü geri gönderme mekanizmaları)	Açık (Gönüllü, güvenli, onurlu geri dönüş)
Nitelikli İş Gücü & Kalkınma	Açık (Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı)	Açık (Sektörel/İnsan kaynağı bağlamında)	Açık (Dijital dönüşüm ve beceri eşleştirmeyle ilişkili)

Kuramsal düzlemde elde edilen bulgular, plan metinlerinin göçü tekil bir politika alanı olarak değil güvenlik, kalkınma ve hak/uyum anlatılarını eş zamanlı çalıştıran çoklu bir çerçeveleme mantığıyla kurduğunu göstermektedir. Tercih edilen seçici söylem, “istenen” yüksek vasıflı akışlara yönelik teşvik ile “istenmeyen” akışlara yönelik kontrolün aynı metinde birlikte normatifleştiğine işaret etmektedir. Bu yapı, tepkisel insani söylemden veri temelli ve kurumsallaşmış bir yönetime doğru kademeli bir geçişi yansıtmakta; plan belgelerinin yalnızca hedef beyanı değil, aynı zamanda yönetim dilini üreten metinsel araçlar olduğunu teyit etmektedir.

Uygulama açısından çıkarımlar nettir. Veri ve izleme iddiasının somutlaşması için şeffaf göstergelerle düzenli etki değerlendirmeleri gerekmektedir. Merkezî idare ile yerel yönetimler ve sivil toplum arasındaki eş güdümün kalıcılığı, kurumsal koordinasyon mekanizmaları ve ortak finansman araçlarıyla desteklenmelidir. Hak temelli hizmete erişim ve çalışma hayatına dâhil olma araçları, sınır yönetimi ve izleme tedbirleriyle birlikte tasarlanarak orantılılık ve hesap verebilirlik ilkeleri güvence altına alınmalıdır. Nitelikli göç politikalarının dil, eğitim ve mesleki geçiş programlarıyla eşleştirilmesi, beşerî sermaye hedefi ile toplumsal uyum amaçlarının birbirini güçlendirmesini sağlayacaktır.

Bunların yanı sıra çalışmanın sınırlılıkları bulunmaktadır. Analiz, plan metinlerinin içerik ve söylemine dayanır; uygulama sonuçlarını doğrudan ölçen bütçe, idari veri ve performans göstergeleri kapsam dışındadır. Zaman ve kapsam bakımından inceleme 10, 11 ve 12. Planlarla sınırlandırılmış, sektörel strateji belgeleri ve diğer alt politika belgeleri değerlendirmeye alınmamıştır.

Gelecek çalışmaların iki yönde derinleşmesi önerilmektedir. İlk olarak planlarda yer alan hedeflerin uygulama verileriyle üçgenlenmesi; bütçe tahsisleri, idari kayıtlar ve göstergeleri üzerinden sonuç odaklı değerlendirmelerin yapılması önemlidir. İkinci olarak Türkiye bulguları AB ülkeleri ve komşu ülkelerin planlarıyla karşılaştırılarak resmî söylem ile hak–güvenlik dengesinin bağlamlar arası farklılıklarının test edileceği karşılaştırmalı tasarımlar geliştirilmelidir.

Genel olarak, 10, 11 ve 12. Planlar, Türkiye’de göçün risk–fırsat ikiliği içinde kurumsal ve veri temelli bir yönetişime doğru evrildiğini göstermektedir. Bu evrimin sahada karşılık bulması, açık göstergelerle izlenen politika döngüleri, merkez–yerel eş güdümünü kurumsallaştıran yapılar ve uluslararası ortaklarla güçlendirilmiş dayanışma mekanizmalarıyla mümkün olacaktır. Böyle bir çerçeve, Türkiye’nin Arap Baharı sonrası dönemde göçe yalnızca kriz yönetimi penceresinden değil, kalkınma ve sosyal uyum alanlarında yeni imkânlar ortaya çıkaran bir politika alanı olarak yaklaşmasını sürdürülebilir kılacaktır.

Kaynakça

- Akar, S., & Erdoğan, M. M. (2019). Syrian refugees in Turkey and integration problem ahead. *Journal of International Migration and Integration*, 20(3), 925–940. <https://doi.org/10.1007/s12134-018-0639-0>
- Aktel, M., & Kaygısız, Ü. (2018). Türkiye’de göç yönetimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(2), 579–604.
- Arı, K. (1992). Cumhuriyet dönemi nüfus politikasını belirleyen temel unsurlar. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 8(23), 409–420.
- Asderaki, F., & Markozani, E. (2021). The securitization of migration and the 2015 refugee crisis: From words to actions. In A. Tziampiris & F. Asderaki (Eds.), *The new Eastern Mediterranean transformed*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-70554-1_9
- Ataış, A., & Cebeci, A. (2022). Kalkınma planlarının kıyaslamalı analizi: Türkiye örneği. *Ekonomi ve Finansal Araştırmalar Dergisi*, 4(2), 157–172. <https://doi.org/10.56668/jefr.1123716>
- Atasu-Topcuoglu, R. (2019). Media discussion on the naturalization policy for Syrians in Turkey. *International Migration*, 57(2), 283–297.
- Babuş, F. (2006). *Osmanlı’dan günümüze etnik-sosyal politikalar çerçevesinde göç ve iskan siyaseti ve uygulamaları*. Ozan Yayıncılık.
- Batuhan, T., & Kodaz, İ. (2020). On birinci kalkınma planında kentleşme ve çevre politikaları. *Şehir ve Medeniyet Dergisi*, 6(12), 75–94.
- Bigo, D. (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives: Global, Local, Political*, 27(Special Issue), 63–92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2020). *The age of migration*. Red Globe Press.
- Ceyhan, A., & Tsoukala, A. (2002). The securitization of migration in Western societies: Ambivalent discourses and policies. *Alternatives: Global, Local, Political*, 27(Special Issue), 21–39. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S103>
- Çakır, S. (2007). *Kentleşme ve gecekondulu sorunu: Elazığ örneği*. Fakülte Kitabevi.
- Çakır, S. (2011). Türkiye’de göç, kentleşme/gecekondulu sorunu ve üretilen politikalar. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2011(23), 209–222.
- Çelik, O., & Çetiner, S. (2019). Türkiye ekonomisinde kalkınma planları ve kalkınma planlarındaki söylem değişiklikleri. *Uluslararası Ekonomi Siyaset İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi*, 2(3), 121–131.
- Dagi, D. (2020). The EU–Turkey migration deal: Performance and prospects. *European Foreign Affairs Review*, 25(2), 197–216. <https://doi.org/10.54648/eerr2020019>
- Danış, A. D. (2004). Yeni göç hareketleri ve Türkiye. *Birikim Dergisi*, 184–185, 216–224.
- de Haas, H. (2010). Migration and development: A theoretical perspective. *International Migration Review*, 44(1), 227–264. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>
- Demirhan, Y., & Aslan, S. (2015). Türkiye’nin sınır ötesi göç politikaları ve yönetimi. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 23–62. <https://doi.org/10.20493/bt.78101>
- Eminoğlu, N. (2024). Securitization of migration: The case of Syrians in Türkiye. In S. A. Erkmen & M. E. Erendor (Eds.), *The security dimensions of the Syrian civil war: The case of Türkiye*. CRC Press. <https://doi.org/10.1201/9781003461111>
- Erder, S. (1996). *İstanbul’a bir kent konu: Ümraniye*. İletişim Yayınları.
- Erdoğan, M., & Kaya, A. (Eds.). (2015). *Türkiye’nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye’ye göçler*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Fargues, P., & Fandrich, C. (2012). *Migration after the Arab Spring* (MPC Research Report). European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Fassin, D. (2005). Compassion and repression: The moral economy of immigration policies in France. *Cultural Anthropology*, 20(3), 362–387. <https://doi.org/10.1525/can.2005.20.3.362>
- Geiger, M., & Pécoud, A. (2010). The politics of international migration management. In M. Geiger & A. Pécoud (Eds.), *The politics of international migration management* (pp. 1–20). Palgrave Macmillan.
- Geiger, M., & Pécoud, A. (2013). Migration, development and the “migration and development nexus”. *Population, Space and Place*, 19(4), 369–374. <https://doi.org/10.1002/psp.1778>
- Ghosh, B. (2000). *Managing migration: Time for a new international regime?* Oxford University Press.
- Gökalp Aras, N. E. (2019). A game changer in EU–Turkey relations: The opportunities and pitfalls of migration policy. *The International Spectator*, 54(4), 47–61. <https://doi.org/10.1080/03932729.2019.1670481>
- Hamza Çelikyay, H. (2021). Türkiye’de çevre politikaları: Kalkınma planları üzerinden bir inceleme. *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 6(15), 185–205. <https://doi.org/10.25204/iktisad.839408>
- İçduygu, A. (2015). Syrian refugees in Turkey: The long road ahead. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/articles/syrian-refugees-in-turkey-the-long-road-ahead/>
- İçduygu, A., & Nimer, M. (2019). The politics of return: Exploring the future of Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey. *Third World Quarterly*, 41(3), 415–433. <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1675503>
- İçduygu, A., & Üstübcü, A. (2014). Negotiating mobility, debating borders: Migration diplomacy in Turkey–EU relations. In *New border and citizenship politics* (pp. 44–59). Palgrave Macmillan.
- İçduygu, A., Erder, S., & Gençkaya, Ö. F. (2014). *Türkiye’nin uluslararası göç politikaları, 1923–2023: Ulus-devlet oluşumundan ulus-ötesi dönüşümlere*. Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi.
- Jongerder, J. (2008). *Türkiye’de iskan sorunu ve Kürtler: Modernite, savaş ve mekan politikaları üzerine bir çözümleme*. Vate Yayınları.
- Karadağ, S. (2019). Extraterritoriality of European borders to Turkey: An implementation perspective of counteractive strategies. *Comparative Migration Studies*, 7(12), 1–16.
- Karadağ, S., & Sert, D. Ş. (2023). (Non-)deport to discipline: The daily life of Afghans in Turkey. *Journal of Refugee Studies*, 36(3), 449–466.
- Karpat, K. H. (1976). *The gecekondu: Rural migration and urbanization*. Cambridge University Press.
- Karpat, K. (2013). *Osmanlı’dan günümüze etnik yapılanma ve göçler*. Timaş Yayınları.
- Kaya, A., & Şahin, B. (Eds.). (2007). *Kökler ve yollar: Türkiye’de göç süreçleri*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kayacan, E. (2022). Türkiye’nin nüfus politikalarındaki değişimin kalkınma planları üzerinden değerlendirilmesi. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 22(54), 107–139. <https://doi.org/10.21560/spcd.vi.1081252>
- Kayaoglu, A., Şahin-Mencütek, Z., & Erdoğan, M. M. (2021). Return aspirations of Syrian refugees in Turkey. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 20(4), 561–583. <https://doi.org/10.1080/15562948.2021.1955172>
- Keleş, R. (2004). *Kentleşme politikası*. İmge Kitabevi.
- Kirişçi, K. (2014). *Syrian refugees and Turkey’s challenges: Going beyond hospitality* (pp. 1–46). Brookings.
- Kurtuluş, H. (2003). Mekânda billurlaşan kentsel kimlikler: İstanbul’da yeni sınıfsal kimlikler ve mekânsal ayrışmanın bazı boyutları. *Doğu Batı Düşünce Dergisi*, 6(23), 75–96.
- Lefebvre, H. (1996). *Writing on cities*. Blackwell Publishers.

- Lewkowicz, R. (2021). Informal practices in illicit border-regimes: The economy of legal and fake travel documents sustaining the EU asylum system. *Migration Letters*, 18(2), 177–188.
- Muftuler-Bac, M. (2021). Externalization of migration governance, Turkey's migration regime, and the protection of the European Union's external borders. *Turkish Studies*, 23(2), 290–316. <https://doi.org/10.1080/14683849.2021.1943661>
- Oner, M. A., & Saritas, O. (2005). A systems approach to policy analysis and development planning. *Technological Forecasting and Social Change*, 72(7), 886–911. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2004.11.002>
- Sağiroğlu, A. Z. (2022). Migration and human mobility in Turkey's development plans: An assessment on the First (1967–1972) and Second (1967–1972) development plans. *İçtimaiyat, Göç ve Mültecilik Özel Sayısı*, 16–35. <https://doi.org/10.33709/ictimaiyat.1106055>
- Sağlam, S. (2006). Türkiye'de iç göç olgusu ve kentleşme. *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları*, 5, 33–44.
- Salep, M. (2017). Türk iktisat tarihi açısından Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963–1967). *Journal of Turkish Studies*, 12(12), 209–230. <https://doi.org/10.7827/TurkishStudies.11778>
- Song, Y. (2012). Planning institutions: China. In S. J. Smith (Ed.), *International encyclopedia of housing and home* (pp. 196–201). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-047163-1.00440-9>
- Sriskandarajah, D. (2005). *Migration and development*. Global Commission on International Migration.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *On Birinci Kalkınma Planı (2019–2023)*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). *On İkinci Kalkınma Planı (2024–2028)*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028_11122023.pdf
- T.C. İçişleri Bakanlığı. (2005). *İltica ve göç alanındaki Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye ulusal eylem planı*. <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/yonetmelikler/Temel-Belgeler/Iltica-Ve-Goc-Ulusal-Eylem-Plani.pdf>
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014–2018)*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf
- Tekeli, İ. (2002). *Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze nüfusun zorunlu yer değiştirmesi ve iskan sorunu*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (2014). *Göç ve ötesi*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Turner, M., & Hulme, D. (1997). Planning for development: The solution or the problem? In M. Minogue, C. Polidano, & D. Hulme (Eds.), *Governance, administration and development* (pp. 179–196). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-25675-4_6
- Tüzünkan, D. (2015). Türkiye'de uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarının istihdam politikaları açısından değerlendirilmesi. *Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(2), 90–117. <https://doi.org/10.18221/bujss.87517>
- UNHCR. (2024). *Global trends: Forced displacement in 2023*. <https://www.unhcr.org/media/global-trends-report-2023>
- Uzunparmak, M. (2023). Türkiye Cumhuriyeti'nin yüzüncü yılında Türkiye'nin göç politikalarını kalkınma planları üzerinden okumak. *Türk İdare Dergisi*, 497, 571–602.
- van Ostaijen, M., & Scholten, P. (2018). Between mobility and migration: The consequences and governance of intra-European movement. In P. Scholten & M. van Ostaijen (Eds.), *Between mobility and migration: The multi-level governance of intra-European movement* (pp. 1–17). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-77991-1_1

- Waterston, A. (1965). *Development planning: Lessons of experience*. Oxford University Press.
- Willis, K. (2010). Introduction: Mobility, migration and development. *International Development Planning Review*, 32(3–4). <https://doi.org/10.3828/idpr.2010.15>
- Yıldız, M. Ş. (2019). Stratejik yönetim anlayışının Beş Yıllık Kalkınma Planları çerçevesinde değerlendirilmesi. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 1(1), 1–13. <https://doi.org/10.53001/uluabd.2021.6>

Extended Abstract

Purpose

This study aims to explore how Türkiye's migration policies have evolved through the lens of the 10th, 11th, and 12th Five-Year Development Plans, especially in the aftermath of the Arab Spring. The central research question addresses how the Syrian refugee crisis and broader regional instability have influenced Türkiye's strategic planning regarding migration. The study seeks to determine the extent to which migration has shifted from being treated as a temporary or humanitarian concern to becoming a multidimensional issue linked to national security, economic development, and international cooperation. Understanding this policy transformation is critical for evaluating the institutional, legal, and strategic capacities developed by the Turkish state to manage complex and layered migration dynamics.

Methodology

This research adopts a qualitative content analysis approach to examine how migration has been conceptualized and operationalized in Türkiye's national development planning. The analysis is based on the 10th (2014–2018), 11th (2019–2023), and 12th (2024–2028) Five-Year Development Plans. These plans are strategic policy documents prepared by the Presidency's Directorate of Strategy and Budget and are central to understanding long-term state planning in Türkiye.

The study uses MAXQDA software to conduct thematic coding of textual data, focusing on keywords, policy goals, institutional references, and framing devices related to migration. Key categories include regular and irregular migration, internal displacement, international protection, labor migration, and social integration. The research also tracks the frequency and context of specific terms such as "irregular migration," "social cohesion," "border security," and "qualified labor," analyzing their discursive shifts over time.

The plans are systematically compared to assess changes in the language, priorities, and institutional responses to migration. Special emphasis is placed on the impact of the Syrian refugee crisis and the Arab Spring, which have dramatically altered migration flows in the region. The analysis also integrates secondary literature on migration governance and Turkish public policy to contextualize the findings.

This methodological framework allows the study to identify not only the evolution of migration discourse but also the interplay between development planning and geopolitical pressures, domestic needs, and international obligations.

Findings

The findings indicate a clear policy shift in Türkiye's approach to migration, marked by the growing institutionalization and securitization of migration governance. In the 10th Development Plan, migration was addressed with a dual perspective—on the one hand, internal migration and rural-to-urban transitions were framed as sources of socio-spatial inequality; on the other, international migration was viewed through an economic lens, with emphasis on attracting qualified labor and leveraging the Turkish diaspora as a strategic asset.

The 11th Plan deepens the security dimension of migration, highlighting concerns about irregular flows, social tensions in urban centers, and the need for border surveillance and voluntary return mechanisms. At the same time, it promotes rights-based integration policies such as language instruction, education access, and institutional capacity-building. Migration is thus framed simultaneously as a security challenge and a social integration issue.

The 12th Plan further reinforces this multidimensional perspective. Migration is no longer treated merely as a demographic phenomenon but as a strategic issue connected to national development, foreign policy, and regional stability. The plan introduces specific measures to manage irregular migration, enhance the institutional structure of the Directorate General of Migration Management, and strengthen collaboration with civil society and local governments. It also emphasizes sustainable integration for Syrians under temporary protection, indicating a pragmatic acknowledgment of their long-term presence.

Collectively, the plans reveal a trajectory in which migration governance evolves from reactive humanitarian responses to proactive, security-conscious, and development-linked policies. This shift mirrors broader global trends, especially in semi-peripheral countries facing increasing migration pressures.

Limitations

This study is limited by its exclusive focus on policy texts—namely, the official development plans—and does not include primary field data such as interviews or institutional evaluations. While the analysis offers insight into state discourse, it does not fully capture implementation gaps, localized practices, or migrant perspectives. Furthermore, the analysis is confined to the post-2011 period, which, although critical, excludes earlier foundational migration frameworks. Another limitation stems from the evolving nature of migration crises and policies; thus, some insights may become outdated as new challenges emerge. Nevertheless, the study provides a timely and relevant examination of how policy discourse has adapted to complex migration realities.

Implication

Theoretically, the study contributes to scholarship on the securitization and developmentalization of migration by illustrating how migration becomes embedded in national planning frameworks. It aligns with critical migration studies that interrogate the role of policy discourse in shaping governance mechanisms. Practically, the findings offer valuable insights for policymakers and planners aiming to balance security, integration, and human rights within development agendas.

The shift toward institutionalized migration governance highlights the need for enhanced inter-agency coordination, data-based policymaking, and local-level implementation capacities. Strategies such as strengthening the Migration Management Directorate, fostering diaspora engagement, and supporting social cohesion initiatives underscore a more comprehensive approach.

Socially, the emphasis on integration, education, and service access reflects growing awareness of migrants as long-term participants in Turkish society. However, this must be weighed against increasing political polarization and xenophobia, which threaten to undermine inclusive governance. The study suggests that development planning can play a critical role in shaping public discourse, providing a normative framework that promotes both security and rights-based inclusion.

Finally, by focusing on the intersection of development, migration, and geopolitics, the study offers an analytical framework that could be applied to other semi-peripheral contexts grappling with similar challenges. It emphasizes the importance of aligning migration policies not only with short-term crisis management but also with long-term social and economic planning.

Originality and Value

This study presents an original contribution to migration and development literature by systematically analyzing Türkiye's Five-Year Development Plans in relation to post-Arab Spring migration dynamics. While prior studies have focused on legal reforms or humanitarian responses, this paper uniquely situates migration within the strategic architecture of national development. The use of qualitative content analysis with MAXQDA adds methodological rigor, enabling a granular examination of policy discourse.

Moreover, by tracing the evolving framing of migration—from a social problem to a strategic opportunity and security concern—the study illustrates how state narratives adapt to both internal pressures and external geopolitical events. Its focus on Türkiye as a semi-peripheral actor navigating global migration governance adds value to comparative policy research. The findings offer a model for understanding how development planning can serve as a discursive and operational tool for migration management in transitional and geopolitically exposed states.

Araştırmacı Katkısı

Yazarlar çalışmaya eşit oranda katkı sunmuştur.

Çıkar Çatışması Beyanı

Araştırma kapsamında herhangi bir kişiyle ve/veya kurumla çıkar çatışması/ilişkisi bulunmamaktadır.

Teşekkür

Bu çalışma, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) tarafından 323K385 Numaralı proje ile desteklenmiştir. Projeye verdiği destekten ötürü TÜBİTAK'a teşekkürlerimizi sunarız.