

## BÖLGESEL KALKINMADA ALT YAPININ ÖNEMİ

Y.Doç.Dr.Selim ERDOĞAN(\*)

### GİRİŞ

Modern iktisat teorisinde, kalkınmadan söz edildiği zaman en çok dile getirilen konulardan biri de alt yapıdır. Alt yapı kavramının tanımı ve kapsamı oldukça geniştir. Alt yapının basit örnekleri; yollar, barajlar, limanlar, büyük enerji santralleri ve antrepolardır. Aslında alt yapı çok daha geniş bir alanı kavrar ve anlamı da mutlak değil kıyaslamalıdır. Demir-çelik tesisleri, petro-kimya üniteleri bütünüyle sinai altyapı sayılabilir(1).

Bu çalışmada alt yapı kavramından, türlerinden ve özelliklerinden bahsedeceğiz. Şüphesiz alt yapı ekonomik kalkınmada önemli görevler üstlenmekte ve dolayısıyla bölge kalkınmasını da aynı derecede etkilemektedir.

Geri kalmış bölgenin alt yapı tesislerinin tamamlanması için merkezi hükümetin sabit yatırımlarını bölgede arttırması ve bölgenin emrine belli bir miktar kaynak vermesi gerekmektedir. Alt yapı ile ilgili temel bazı projelerin gerçekleşmesi, bölgeyi ülkenin bütününe açarken diğer yandan yatırımların da gerçekleşmesiyle ulusal pazarın bütünleşmesine katkıda bulunur. Bölge halkının sağlık, eğitim ve kültürel ihtiyaçlarının karşılanması sonucu bölge insanların çalışma gücü ve morali yükselmiş olur.

---

(\*) Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi.

## 1. ALT YAPI KAVRAMI VE TÜRLERİ

Alt yapı kavramı ekonomik literatüre İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra girmiştir(2). Alt yapı, iş bölümünün olduğu bir toplumda, ekonomik birimlerin hizmetinde olan faktörler gelirlerini benzer faaliyetler için eşitleyerek amaca uygun kaynak dağılımını ve ekonomide mümkün olan en yüksek gelir düzeyine ulaşmayı sağlayan, ekonominin tüm maddi, kurumsal ve personel donatım toplamı olarak tanımlanmaktadır(3). Brockhaus da, herhangi bir ekonomik alanda üretim şartlarının yaratılması ya da geliştirilmesine hizmet eden unsurların tümü olarak ele alınan alt yapı kavramının kapsamına; ulaşım düzeni, enerji sağlanmasına ilişkin temel unsurlar ile eğitim ve öğretim hizmetlerini de dahil etmektedir(4). Kısaca, alt yapı ekonominin diğer üretim kollarına girdi sağlayan, fakat onlardan girdi almayan veya az sayıda girdi alan bir koldur(5).

### 1.1. Ekonomik Alt Yapı

Ekonomik literatürde yaygın olarak kullanılan sosyal sabit sermaye ile eş anlamlıdır(6). Bu kavramlardan bir ekonominin enerji, yol, ulaşım, haberleşme alanlarındaki bütün yatırım, donatım ve işletme araçlarıyla doğal kaynaklarının ve ulaşım yollarının korunması ve ayrıca kamu yönetimi, eğitim araştırma sağlık ve sosyal hizmetler için gerekli bina ve donatım stoklarında mal ve hizmet üretiminde genellikle ön hizmetler olarak üretime girerek yararlanılan bölümü maddi alt yapıyı oluşturmaktadır. Ekonomik alt yapı ekonomik faaliyetin düzey ve bütünleşme derecesine hem doğrudan doğruya hem de dolaylı olarak etki etmektedir(7).

İç dinamizmden yoksun olan geri kalmış bir bölgede ekonomik alt yapı yatırımlarından bazılarının eksikliği görülmeye başlaması muhtemel seyrek ekonomik faaliyetlerin de körleşmesi sonucunu vererek, bölgenin kalkınması şansını olumsuz yönde etkileyecektir. Bölgesel gelişmede alt yapı yatırımlarının önemi büyük olmakla beraber, eğer bu yatırımlar bölgede istihdam artışı sağlayacak bir faaliyeti uyarmazsa, yani bölgede endüstriyel faaliyetler kurulmazsa, bölgenin daha çok göç vermesine yol açmaktadır. Böylece bölgenin yeni yolları, köprüleri, deniz ve hava limanları, başlangıçta bölgeye bir canlılık getirmiş olmasına rağmen, daha sonra bölgeden ekonomik kaynakların akımına neden olmaktadır(8). Şu halde alt yapı yatırımları kadar bölgenin koşullarına uygun yeni faaliyetlerin de bölgede başlatılması gerekmektedir.

Geri kalmış bir yöreye götürülecek ekonomik alt yapı yatırımları, her bölgenin ekonomik kalkınma perspektiflerine göre, alt yapı yatırımlarının önem sırasına koyan bir program düzenlemek gerekir. Bu programın düzenlenmesinde her yatırımın verimliliği inceden inceye hesaplanarak birbiriyle karşılaştırılmalı ve öncelik seçimi ona göre yapılmalıdır. Eğer ekonomik alt yapı yatırımlarının sırası belirlenmez ve teknik teknik idareler arasındaki dağılımı tesadüflere bırakılırsa zaten çok uzun dönemde verimli olan bu yatırımların ayrıca etkinliği azaltılmış olacaktır(9).

Endüstriyel sektörü ilgilendiren ekonomik alt yapı yatırımlarıyla devlet az gelişmiş bölgelerin yapısındaki belirli merkezlere yatırımları çekerek buralarda ekonomik canlılığı sağlama imkanlarını arayacaktır. Haberleşme, ulaşım ve enerji şebekelerini içine alan bu alt yapı yatırımlarının tamamlanmasıyla girişimler kendi faaliyetleri dışında gerçekleştirilmiş olan bu yatırımlardan yararlanmak ve dolayısıyla düşük maliyetli üretimi gerçekleştirebilmek için, bölgede faaliyette bulunmak isteyeceklerdir. Günümüzde endüstriyel nitelikli ekonomik alt yapı yatırımlarının belirli bir bölgeye bilinçli olarak yapılması ve bu amaçla yeni bir organizasyon kurulması yönünde gelişmeler görülmektedir. Organize Sanayi Bölgesi ve Küçük Sanayi Bölgesi v.b. şekilde organize edilen belirli alanlarda arsa düzenlemesi dahil tüm altyapı tesisleri yapılarak, girişimciler hem cesaret verilmekte hem de özellikle geri kalmış yörelerdeki aşılması çok güç engeller ortadan kaldırılmış olmaktadır.

Sonuçta, bir firma ya da üretimin kendi üretim faaliyeti faaliyeti sırasında ya da sonucu olarak bir başka üretici ya da üreticilere karşılıksız sağladığı hizmet olan dışsal ekonomiler(10) niteliğinde olan ekonomik altyapı yatırımlarından yararlanmak isteyen işletmeler, eskiden geri kalmış durumunda olan bölgeye yerleşirken bir kutup oluşturacaklardır. Bir araya gelen işletmelerin yaratacağı dışsal ekonomiler (yetişmiş işgücü temini, ara mal temini, hazır alıcı kitle si imkanları, sosyal avantajlar vb.) yeni işletmeleri yöreye cezbedecek ve bu hareketler yeni hareketleri doğuracaktır.

Endüstriyel nitelikli alt yapı yatırımları ise, endüstriyel faaliyet alanına göre farklı nitelik göstermektedir. İrmak ve deniz ulaşımından yararlanması gerek ağır endüstriyle, karayolu ve demiryolu ulaşımından yararlanabilecek olan hafif endüstrilerin ihtiyaç duyduğu altyapı yatırımları farklı olacaktır. Öte yandan, karayolu ve demiryolu şebekesini ilgilendiren altyapı yatırımları, bölgenin yapısına göre farklılık gösterir. Mezzogiorno ve Doğu Anadolu gibi oldukça

geniş bir alanı kaplayan az gelişmiş bölgelerde, yaratılmak istenen endüstriyel gelişme kutupları kara ve demiryolu şebekeleriyle birbirine bağlanmalıdır. Ekonomik altyapı yatırımlarının yapılmasında en fazla gelişme imkânlarına sahip olan yerleşme merkezlerine öncelik sağlamak, zaten kıt olan yatırım imkânlarının israfını önlemek için gerekli bir şarttır.

Ekonomisinde tarım sektörünün hakim olduğu geri kalmış bir bölgede ekonomik gelişmeyi sağlamak için sadece endüstriyel sektörü geliştirmek yeterli değildir. Bölgenin köhne tarımsal yapısını da değiştirecek tarıma geçilmesi gerekir. Dolayısıyla, ekonomik alt yapı yatırımlarının bir bölümü tarım sektörünü, bör bölümü de endüstriyel sektörü ilgilendirmektedir.

### 1.2. Kurumsal Alt Yapı

Bir toplumda ekonomik birimlerin faaliyet planlarının hazırlanması, karara bağlanması, uygulanması ve kontrolü için genel çerçeveyi oluşturan zaman içinde yerleşmiş ve geliştirilmiş olan norm, örgütlenme biçimleri ve yöntemleri kapsamaktadır(11). Böylece ekonominin idari örgütlenmesi hukuk ve sosyal düzeni ile kişilerin alışkanlıkları, davranışları, düşünce yöntemleri ve temel toplumsal değer yargıları kurumsal alt yapıyı oluşturmaktadır. Kurumsal alt yapı, yürürlükteki ekonomik sisteme işlerlik sağlayacak biçimde ve onunla uyumlu olarak geliştirilip yaratılmalıdır. Ancak, bu sayede ekonominin mevcut potansiyeli değerlendirilerek ideal gelişme ile fiili gelişme düzeyleri arasındaki farkın en aza indirilmesi sağlanmaktadır. Kurumsal alt yapıyı oluşturan unsurlar ekonomik faaliyetin düzey ve özellikle de bütünleşme derecesini belirlemektedir. Bu yöndeki etkileri çoğu kez personel alt yapı ile ortaya çıkmaktadır.

### 1.3. Personel Alt Yapı

Sosyo-ekonomik gelişmenin insan unsurunu kapsayan personel alt yapı beşeri sermaye olarak da bilinmektedir. Bu kavramda iş bölümüne dayanan bir ekonomide sayı ve özellikleri açısından kişilerin ekonomik faaliyetin düzeyi ve bütünleşme derecesine katkıları yönündeki yetenekleri anlaşılmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişmede insan unsuru, girişimcilik, uzmanlaşmış işgücü, teknikerlik ve vasıfsız işçilik ile yöneticilik, eğitimcilik, örgütsel ve teknik gelişme için araştırma, geliştirme, planlama ve ekonomi politikası alanındaki uğraşları ve fonksiyonları kapsamaktadır. Eğitim ve sağlık ekonomilerinin konusunu oluşturan personel alt yapıya yönelik harcamalar toplum açısından yatırım, fakat bireyler için tüketim özelliği göstermektedirler.

Gelişme süreci içinde bu fonksiyonların daha nitelikli insan gücü ile gerçekleştirilmesi, aynı zamanda kişilerin toplumsal değer ve norm sisteminin daha çok homojenleşmesi ve dolayısıyla sosyal bütünleşmenin artması yönünde etkili olmaktadır. Bunlarla birlikte kişilerin yalnızca tüketim tercihleri değil aynı zamanda diğer alt yapı unsurlarına dayanan boş zaman değerlendirilmesi ve konut tercihlerinde de değişimler olmaktadır. Bu durum kurumsal alt yapı ile personel alt yapı arasındaki sıkı ilişkiyi yansıtmaktadır. Personel alt yapı eğitim, öğretim, araştırma ve uzmanlaşma süreçleri içinde oluşturulup yaratılmaktadır. Bu süreçler içinde aynı anda kurumsal alt yapı olarak temel norm ve değer sistemleri ve örgütlenme biçimleri oluşmaktadır.

## 2. ALT YAPI YATIRIMLARININ ÖZELLİKLERİ

Alt yapı yatırımlarının özellikleri aynı zamanda bu tür yatırımların diğer yatırımlarla olan farklarını da ortaya koymaktadır. Alt yapı yatırımlarının diğer yatırımlardan göstermiş olduğu farklar aşağıdaki gibi belirlenebilir(12):

- Birincisi, alt yapı yatırımları baraj, enerji tesisleri, ulaşım ağı gibi sermayenin fiziksel türleriyle insanların yeterlik, yetenek ve refahlarının yükseltilmesi ile ilgilidir. Bir ulusun fiziksel sermaye stokunda olagelen değişiklikler kolayca ölçülebilir. Buna karşılık insan unsuruna yapılan yatırımların ölçülmesi zordur. Bunun bir yolu kamu ve özel sektörce yapılan eğitim, sağlık hizmetleri ve benzeri harcamaların değerini alıp, bunun insanlara yapılan yatırımın değerini gösterdiğini kabul etmektedir. Demek ki fiziksel tesislere ve insan unsuru üzerine yapılan yatırımın tümü yol, enerji santralleri, sulama ağı gibi unsurlarla halkın sosyal alt yapısını geliştiren kamu hizmetlerine yapılan cari ve sermaye harcamalarının toplamıdır.

- Alt yapı yatırımlarının verimliliğinin ölçülmesinde görülen güçlük alt yapı yatırımlarının bir diğer özelliğidir(13). Çok uzun vadede ancak verimli olabilen bu yatırımları, üretken sektör yatırımlarından ayıran en önemli fark da budur. Yatırım birimi çok büyük ve tamamlanması uzun zaman isteyen bu yatırımlara özel sektör iltifat etmez. Alt yapı yatırımları ancak çok uzun dönemde verimli olabildiği için, özel sektör kısa sürede verimli olabilen üretken yatırımları tercih edecektir. Bu nedenle de, yalnızca geri kalmış yörelerde değil, gelişmiş yörelerde bile alt yapı yatırımlarının hiçbir kâr amacı güdülmenden tamamen sosyal amaçlarla devlet tarafından yapılması gerekir. Çünkü, gelişmekte olan ülkelerde devlet ekonomik kalkınmayı, başka bir deyişle endüstrileşmeyi ve teknolojik gelişmeyi başarmak

sorumluluğunu yüklenmiştir. Esasen bu ülkelerde ya da geri kalmış yörelerde kalkınmaya öncülük eden ve onu yüklenecek belli bir özel girişim ve yeterli sermaye birikimi bulunmadığından devlet zorunlu olarak birçok sorumluluklar üstlenmiştir. Bu durumda devlet genel yönetimin yanında, temel endüstriyel, ticari, mali, tarımsal girişimleri korumak, yönetmek ve alt yapı tesisleri oluşturmak görevlerini de üzerine almak zorunda kalmıştır(14). Geri kalmış bir yörede yol ya da su şebekesinin yapımını göz önüne alalım, yörede nüfus yoğunluğu az, üretim ve ticaret hacmi düşük ve halk bulunduğu yeri çeşitli nedenlerle terk edemeyecek kadar yoksul ve ulaşım araçları da son derece azdır. Özel girişimcinin böyle verimsiz bir projeye yatırım yapması beklenemez. Soruna tüm ekonomi açısından baktığımızda bu bölgelerde yapılacak olan yollar ekonomik değildir. Ama orada oturan halkın hayati ihtiyaçlarını karşılayacaktır. Yol bir defa yapıldıca yöre halkı yavaş yavaş öteki yörelerle ticari ilişkilere başlayacak böylece tarımsal ürünlerinin bir kısmını daha geniş pazarlarda satma imkânı elde edecektir. Bu pazar için üretimin başlamasını sağlayacaktır. Diğer taraftan bu yeri gelişmiş bölgelerin endüstriyel ürünleri için yeni pazar imkânları niteliği kazanacaktır. Dolayısıyla uzun dönemde tüm ülke ekonomisi başlangıçta tamamen sosyal amaçlı olan bu alt yapı yatırımdan yararlanmış olacaktır.

- Ekonominin üretken sektöründen, özellikle de sanayi sektöründen üretim ve gelişme için asgari bir alt yapı gereklidir(15). Bu yüzden alt yapı sosyo-ekonomik gelişmenin bir ön koşuludur. Asgari geçim düzeyinde olan ve köylünün sadece tüketimini karşılamak için üretim yaptığı ekonomilerde alt yapıya gerek yoktur. Ama bir lükenin sanayi sektörü büyüdükçe, hasıla bileşimi bir kaç küçük çiftçinin hasılası olmaktan çıkar ve modern teknolojinin getirdiği dış ekonomilerden yararlanabilen çoğu kez büyük firmaların üretimi türüne girer. Bu değişiklik olagelirken sürekli gelişme için asgari bir alt yapı düzeyi gereklidir. Alt yapı ekonomik faaliyetlerinin olduğu ortam ve temel çevredir(16). Ekonominin tarım ve sanayi kesimleri arasındaki alışveriş için ülkeler arası ticarete olduğu gibi yeterince gelişmiş bir taşıt ve ulaştırma düzeni gereklidir.

Ekonominin gelişmesi için asgari bir alt yapının gereği bazı ekonomistleri oldukça dramatik sonuçlara götürmüştür. Örneğin, Rostow'a göre gelişmemiş ülkeler önce asgari bir alt yapı düzeyine sahip olmalıdır. Bu alt yapının meydana getirilmesi çok pahalıya mal olduğundan, durgun ekonomiyi gelişme yolunda ağır ağır harekete geçirebilmek için ya geniş miktarda yabancı sermaye bulunmalı ya da üretken faaliyetler sınırlandırılmalıdır(17).

- Alt yapı yatırımları bölünemez büyük birimlerdir. Bunların olgunlaşma ve yararlanma süreleri uzundur. Bu yatırımların verimliliği daha çok dolaylı olduğu ve uzun dönemde ortaya çıktığı için, kısa dönem sermaye hasıla katsayıları yüksektir(18).

- Alt yapı yatırımlarının diğer bir özelliğini sağladığı hizmetlerin ithalinin güçlüğü ve yabancı sermayenin bu alana sokulmaması oluşturur. Alt yapı kuruluşlarının büyük kısmı, kısa vadede çok verimsiz yatırımlar olduğundan özel sektör bu alanda yatırıma gitmeyecektir. Alt yapı yatırımlarının yabancı sermayeye bırakılması önce verim düşüklüğü nedeniyle imkânsızdır. Buna karşın ulaştırma ve enerji alanında bu mümkün olsa bile alt yapının ulusal politika içinde yapılması mülkiyetinin ulusal girişimcilere verilmesi görüşü giderek ağırlık kazanmaktadır. Geri kalmış yörelerin alt yapı yatırımları yatırım yönünden verimsiz olan bu yörenin yabancı sermayenin gelmesi de ayrıca imkânsızdır. Demek ki alt yapı yatırımları genellikle ithalat ve ihracata konu olmadıkları için her toplum kendisi bizzat yapmak zorundadır.

## S O N U Ç

Ülkelerin nisbeten geri kalmış bölgelerinin kalkındırılması için, bölgesel kalkınmaya başvurulmaktadır. Bölgesel kalkınmanın sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi için kullanılan önemli araçlardan birisi de alt yapı yatırımlarıdır. Yukarıda açıklamaya çalıştığımız alt yapı türlerinin tamamlanması bölgeler arasındaki ekonomik dengesizliği ortadan bir dereceye kadar kaldırabilecektir.

Az gelişmiş bölgelerde yatırımların yapılması, serbest piyasa düzeni çözümlenemeyebilir. Bu nedenle konuya devletin eğilmesi kaçınılmaz olabilir. Alt yapı yatırımları üretken faaliyetler için bir ön şart kabul edilirken, özellikle bölgeler arası kalkınma dengesizliklerinin giderilmesinde önemli bir araçtır. Alt yapı yatırımları genel olarak yapılan her tür yatırım gibi, yalnızca mevcut gelir düzeyini yükseltmekle kalmaz, ekonomide üretim yapabilme gücünü özellikle arttırarak en belirgin etkisini ortaya koyar.

Alt yapının yapılması ve tamamlanması, her ulusal ekonominin temel taşıdır. Gelişmiş ülkeler yönünden kısmen önemini koruyorsa da, gelişmekte olan ülkeler için tamamiyle hayati bir öneme sahiptir.

## D İ P N O T L A R

- (1) Ahmet KILIÇBAY; Türkiye'de Piyasa Ekonomisi, İstanbul: İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayını, 1985, s. 159.
- (2) Ergül HAN; Kalkınmada Altyapı Yatırımları, Eskişehir: EİTIA Yayını, 1975, s. 4.
- (3) Hüsnü ERKAN; Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme: Teorik ve Uygulamalı Bir Yaklaşım, İzmir: D.E.Ü.İ.İ.B.F. Yayını, 1987, s. 40.
- (4) Der Grosse Brockhäus, Infrastruktur, Wiesbaden, 1961'den, Ergül HAN; a.g.e., s. 4.
- (5) Hüsnü ERKAN; a.g.e., s. 40.
- (6) J.Tinbergen; Shaping The World Economy, New-York, 1962, s. 17.
- (7) Hüsnü ERKAN; a.g.e., s. 17.
- (8) İsmet ERGÜN; Türkiye'nin Ekonomik Kalkınmasında Ulaştırma Sektörü, Ankara: H.Ü. Yayını, 1985, s. 130.
- (9) Zeynel Dinler; Bölgesel İktisat (2. Baskı), Bursa: U.Ü.İ.İ.B.F. Yayını, 1986, s. 223.
- (10) Servet MUTLU; Dışsal Ekonomiler ve Endüstriyel Konum, Ankara: DPT-KÖYD Yayını, 1975, s. 6.
- (11) Hüsnü ERKAN; a.g.e., s. 41 - 42.
- (12) James LAND; "Sosyal ve Ekonomik Enfrastrüktür ve Gelişme Hızı", Türkiye'de İktisadi Planlama Semineri, İstanbul: İktisadi Araştırmalar Tesisi, 1966'dan Aktaran, Ergül HAN; a.g.e.,s.12.
- (13) Zeynel DİNLER; a.g.e., s. 219.
- (14) Doğan CANMAN; "Türkiye'de Kalkınma Gereklerine Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi", Anne İdaresi Dergisi, Cilt 11, Sayı 3,(Eylül 1978), s. 3.



- (15) Reşat AKTAN; "İktisaden Azgelişmiş Memleketlerin Başlıca Ekonomik Meseleleri ve Kalkınma İmkânları", SBF Dergisi, Cilt 9, Sayı 2, s. 77.
- (16) Hüsnü ERKAN; a.g.e., s. 43.
- (17) W.W.ROSTOV; İktisadi Gelişmenin Merhaleleri, (Çev. Erol GÜNGÖR), İstanbul, 1970, s. 21 - 22.
- (18) Hüsnü ERKAN; a.g.e., s. 43.