



## Global Public Goods & the Sovereignty Responsibility Approach

**Ufuk Selen**

uselen@uludag.edu.tr

Bursa Uludag University

orcid.org/0000-0002-1337-8294

JEL Code: H40, H41, H42, H87

Received: 30.04.2020

Revised: 20.05.2020

Accepted: 20.05.2020

Available Online: 21.09.2020

### To cite this document

Selen, U., (2020). Global Public Goods & The Sovereignty Responsibility Approach. Equinox, Journal of Economics, Business & Political Studies, VII (2), 193-213

### Abstract

The problems with the production and financing of Global Public Goods weaken the thesis that nation-states have lost their sovereignty and that international governance structures are the determinant of the system in the globalization process. The increase in global public goods and its inability to be resolved with transnational systems further strengthens the reason why nation-states exist. Failure to solve problems related to Global Public Goods by international institutions increased the role and importance of the nation-state. The increasing role of the state in solving the production and financing problems of global public goods brings the concept of "sovereign responsibility". Responsibility for sovereignty expresses the necessity of political sovereignty to behave sensitively towards the citizens of the countries inside and to the international community outside. In this framework, each sovereign state is responsible for planning global public goods supply and demand in its jurisdiction and producing it to meet the needs of all global elements. For global public goods, which is beyond the dominance of the state, the states, international and supranational structures that steer the world economy and politics should be engaged.

**Keywords:** Public goods, sovereignty, global public goods, state, global governance

### Küresel Kamu Malları ve Egemenlik Sorumluluğu Yaklaşımı Öz

Yaşanan ekonomik krizler ve Küresel Kamusal Mal (KKM) üretim ve finansmanına ilişkin sorunların varlığı, küreselleşme sürecinde, ulus devletlerin hakimiyetini yitirdiği ve uluslar üstü yönetim yapılarının sistemin belirleyicisi olduğu tezlerini zayıflatmaktadır. KKM'ların artması ve uluslar üstü sistemlerle çözülememiş olması ulus devletlerin varlık sebebini daha da güçlendirmektedir. KKM alanında devletin artan rolü "egemenlik sorumluluğu" kavramını beraberinde getirmektedir. Egemenlik sorumluluğu (responsible sovereignty) ise "politik egemenliğin; ülkelerin içerde kendi vatandaşlarına karşı, dışarıda ise uluslararası topluma karşı duyarlı biçimde davranma gerekliliğini ifade etmektedir. Bu çerçevede her egemen devlet, kendi yetki alanında KKM arz ve talebini planlamak ve tüm küresel unsurların ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde üretmekle sorumludur. Devletin hakimiyet alanını aşan nitelikteki KKM için ise dünya ekonomisi ve siyasetine yön veren devletlerin, uluslararası ve ulus üstü yapıların devreye girmesi gerekmektedir.

**Anahtar Kelime:** Kamusal mal, egemenlik, küresel kamusal mal, devlet, küresel yönetim

## 1. Giriş

Küresel Kamu Mallarının (KKM) ortaya çıkışı ve küreselleşme arasındaki ilişkiye fazlaca itibar edilmezken, günümüzde küreselleşmenin KKM'ın ortaya çıkışında etkili olduğu yönünde artan bir bilinçlenme vardır. Bu bilinçlenme “egemenlik sorumluluğu” kavramını beraberinde getirmektedir. Egemenlik sorumluluğu (responsible sovereignty) ise “politik egemenliğin; ülkelerin içinde kendi vatandaşlarına karşı, dışarıda ise uluslararası topluma karşı duyarlı biçimde davranma gerekliliğini ifade etmektedir. Bu çerçevede her egemen devlet, kendi hakimiyet alanında KKM arz ve talebini planlamak ve tüm küresel unsurların ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde üretimini sağlamakla sorumlu tutulmaktadır. Devletin hakimiyet alanını aşan nitelikteki KKM için ise dünya ekonomisi ve siyasetine yön veren egemen güçler ile uluslararası ve ulus üstü güçlerin devreye girmesi gerekmektedir.

Bu noktada “ülkelerin egemenlik sorumluluğu nerede başlayıp nerede bitmektedir?” sorusu akla gelmektedir. Bu sorunun cevabı KKM kavramında yatmaktadır. KKM kavramı bağlamında ulus devletin üstleneceği rollerin belirlenmesi ilgili sorunun cevabını verecektir. Bu nedenle çalışmada, KKM kavramı ele alınıp incelenecek ve bu bağlamda ulus devletin rolü tanımlanacaktır.

## 2. Kamusal Mal Sınıflandırılması ve Küresel Kamusal Mal Kavramı

Kamusal mal türü olan KKM kavramının anlaşılabilmesi kamusal mal türleri hakkında bilgi sahibi olmayı gerektirir. Kamusal malların gruplandırılmasında esas alınan kriterler KKM kavramının algılanmasına imkan sağlayacaktır. Bu nedenle, bu başlık altında, önce kamusal mal kavramı ve sınıflandırma esasları üzerinde durulacak ve sonrasında KKM kavramı incelenecektir.

### 2.1. Kamusal Mal Kavramı ve Sınıflandırma Esasları

KKM kavramı, kendiliğinden ortaya çıkmış bir kavram olmayıp, maliye literatüründe kullanılan “Kamusal Mallar Teorisi”nden hareketle geliştirilmiştir. “Kamusal Mallar Teorisi”ne ilk katkılar 19. yüzyılda İtalyan, Alman ve İskandinav kökenli kamu ekonomistleri tarafından sağlanmıştır. “Kamusal mal” kavramı ekonomide kaynak dağılım etkinliğine yönelik çalışmalarda ortaya çıkmıştır (Şener, 1996:48). Sax, Wicksel, Lindalh, Musgrave ve Bowen gibi yazarlar kamusal mallar kavramı yerine “sosyal mal” kavramını kullanmışlardır. Bugünkü anlamıyla “Kamusal Mal” kavramını, kamu harcamaları üzerine yaptığı bir çalışmada “collective consumption goods” (Ortak Tüketim Malları) ifadesiyle, sistematik olarak ilk kullanan yazarlardan biri Paul Samuelson’dur. (Samuelson, 1954:387-389). Samuelson, yoğun olarak vergileme teorisi üzerinde çalışan Sax, Wicksel, Lindalh, Musgrave ve Bowen gibi yazarlardan farklı olarak; kamu harcamaları üzerinde yoğunlaşmıştır. Devletin, harcamalarını özel ve toplumsal nitelikli mallara yönelik yaptığını kabul etmiş ve çalışmasını bu kabul üzerine

kurmuştur. Samuelson, “Ortak Tüketim Malları” biçiminde ifade ettiği kamusal mal kavramını; toplumda bireylerden herhangi birisinin tüketimi nedeniyle, diğer bireylerin aynı malı tüketme imkanında herhangi bir değişimin olmadığı; birlikte ve eşit biçimde tüketilen mallar olarak tanımlamaktadır (Samuelson, 1954:387). Samuelson kamusal malların sabit fayda özelliğine dikkat çekmektedir. Yararlanıcı sayısı artmasına rağmen ortak tüketime konu malın faydasında azalma olmaması sabit marjinal fayda olarak ifade edilmektedir. Teknik bir ifadeyle Samuelson, kamusal malı azalan marjinal fayda ilkesinin geçerli olmadığı mallar olarak tanımlamıştır.

Takip eden teorik çalışmalarda “kamusal mal” kavramı, birbirini besleyen, farklı ölçütler kullanılarak tanımlanmıştır (Şener, 1996:49-52; Edizdoğan vd., 2017: 19-22). Bu tanımlamalarda kullanılan ortak ölçüler; 1) Bölünmezlik, 2) Bedava yararlanma, 3) Faydanın sonradan elde edilmesi, 4) Kolektif tüketim ve 5) Dışsallıklar taşıması olarak sayılmaktadır. Bu ölçütleri genel hatları ile aşağıdaki gibi açıklayabiliriz.

**Bölünmezlik:** Kamusal mal arzının ve tüketiminin parçalara ayıramayacağını ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle bölünmezlik, kamusal malların bireyselleştirilemeyen bir niteliğe sahip olduğunu ifade etmektedir. Bu niteliği ortaya çıkaran temel özellik kamusal malların sabit fayda sağlamasıdır. Sabit fayda tüketimde rekabeti yok etmekte ve tüketimden dışlamayı imkansız kılmaktadır. Dışlanamazlık özelliği de kamusal mala bağlı olarak ortaya çıkan fayda ve zararlardan herkesin eşit düzeyde etkilenmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla dışlanamazlık kamusal malların bölünmezlik özelliğinin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

**Bedava yararlanma:** Tüketimde dışlama imkanının olmaması tüketicilerin malın finansmanına doğrudan katkı yapmadıklarını ve ilgili malı bedava tüketme imkanının varlığını ifade etmektedir. Aslında, bedava yararlanma imkanının varlığı, kamusal malların tüketiminde dışlama olmamasının bir sonucudur. Bu nedenle, kamusal malların finansmanı doğrudan tüketenler tarafından değil, kolektif olarak tüm toplum tarafından sağlanmaktadır. Çünkü birey kendisi dışında kişilere fayda sağlayacak nitelikteki bir malın üretimine ve finansmanına katkı sağlamak istememektedir. Kamusal malların bireylere sağladığı faydalar ölçülemediğinden ve bu faydalar dışsal faydalardan bölünüp ayıramadığından ticarete konu edilip fiyatlandırılmamaktadırlar.

**Fiyatlandırılmama özelliği** teknik olarak kamusal malların sıfır marjinal maliyet koşulunda üretilebilmesiyle de ilgilidir. Piyasa ekonomisi koşullarında etkin kaynak dağılımı marjinal maliyet fiyatlaması koşuluyla garanti edilmektedir. Dolayısıyla marjinal maliyetin sıfır olduğu bir malın piyasada üretilmesi imkansızlaşacaktır. Dolayısıyla kamusal malın sabit fayda özelliği talep oluşumunu engellerken, sıfır marjinal maliyet koşullarında üretiliyor olması da arzın oluşmasına engel olmakta ve kamusal mal piyasası oluşmamaktadır. Bu nedenle, kamusal malların üretimi piyasa dışı üretim güçleri tarafından

sağlanacaktır (Champney, 1988:988; Edizdoğan vd., 2017:21). Kamusallığın niteliğine bağlı olarak üretim devlet veya sivil toplum kuruluşlarınca üstlenilecektir.

Kolektif tüketim: Kamusal mallarda bedava yararlanma imkanının varlığı, bu malların toplu olarak tüketilmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Bu malların arzına katılım sağlanmada, topluca tüketilme imkanı olan bir mala ilişkin olarak bireye özel kullanım hakkı tanınmamışsa, karşılıklı bağımlılık ilişkisi içinde tüketim kararının verilmesi gereklidir. Yani kimin, ne karşılığında tüketebileceğine karar verilmesi gerekecektir. Bu noktada kararlar siyasal süreçte toplu alınmaktadır. Kolektif tüketim mantığı oldukça basit çalışmaktadır. Bireysel çıkar peşinde koşan bireyler, ortak çıkarlar söz konusu olduğunda aynı isteklilikle hareket etmeyeceklerdir. Bunun ekonomik mantığı kamusal tercihler teorisinde bulunabilir. Kamusal malların varlığı durumunda bireysel fayda ve toplumsal yarar arasındaki asimetric ilişki bedavacılığı kaçınılmaz kılmaktadır. Bedavacılığın varlığı halinde de toplumu oluşturan bireylerin ortak tüketimi söz konusu olacaktır.

Faydanın daha sonra elde edilmesi: Kamusal malların etkilerinin mekansal ve zamansal olarak yayılma gösterdiğini ve yayılmanın gecikmeli olarak ortaya çıktığını ifade etmektedir. Faydanın gecikmeli olarak ortaya çıkmasında kamusal malların “Kamusal Derecesi” ve “Etki Alanı” belirleyici olmaktadır. Kamusal alanının genişliğine ve etki gücüne bağlı olarak faydanın ortaya çıkış süreci değişebilmektedir. Örneğin, bir atom enerjisi reaktöründe meydana gelen patlamanın neden olduğu olumsuz etkiler, patlamanın şiddeti, iklim koşulları ve kimyasal tepkimenin yapısı gibi faktörlere bağlı olarak, çok geniş alanda ve birkaç nesil üzerine etkili olabilecektir. Tam kamusal mal olan çevre üzerindeki bu olumsuz gelişmenin etkisi gecikmeli olarak ortaya çıkmaktadır.

Dışsallıkların varlığı: Dışsallık kavramı, bir malın üretimine ve/veya tüketimine bağlı olarak ortaya çıkan, üreten ve tüketenler dışında kişilerin de bunlardan etkilendiği durumları ifade etmektedir. Dışsallıklar, niteliğine bağlı olarak aşırı veya eksik kaynak kullanımına neden olduğu için kaynak dağılım etkinliğinin bozulmasına neden olmaktadır. Kaynak kullanım etkinliğinin artırılması amacıyla dışsallıkların görüldüğü alanların düzenlenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu düzenlemeler dışsallığın yayılma alanlarının kontrolü ile mümkün olmaktadır. Dışsallık özelliği kamusal mal sınıflandırmasında kullanılan kriterlerden biridir. Dışsallığın yayılma alanına göre kamusal mallar yerel kamusal mal, ulusal kamusal mal ve KKM olarak sınıflandırılmaktadır. Kamusal malların fayda veya zararlarının nesiller ve sınırlar ötesine taşması KKM kavramının ortaya çıkmasında önemli bir unsur olmuştur (Kaul vd.:1999).

Yirminci yüzyılın sonlarında hızlanan küreselleşme toplumları karşılıklı bağımlılığa ve işbirliğine zorlamaktadır. Yani piyasaların küreselleşmesi, piyasa başarısızlıkları ile birlikte, özellikle negatif dışsallıkların da küresel ölçekte düşünülmesini zorunlu kılmaktadır. Her düzeydeki yönetim birimi kendi alanı

içine denk düşen dışsallıkları yönetmek ve düzenlemekle sorumludur. Yerel ve ulusal düzeydeki dışsallıkların kontrol yeteneği ve gücü tanımlanabilirken küresel dışsallığa sahip kamusal mallarda bu mümkün olmamaktadır. Dışsallıkların yönetiminde temel prensip dışsallığın yayılma alanındaki en güçlü otoritelerin yönetim ve kontrolüne bırakılması olmalıdır. Diğer bir ifadeyle küresel sorunların çözümü yine küresel ölçekte aranmalıdır. Küresel yönetimin önemli bir unsuru olan Birleşmiş Milletler bu çözümler üzerine odaklanmıştır.

## 2.2. Değişen Kamusal Anlayışı ve Küresel Kamusal Mal Kavramı

Kamu malları kavramı genel olarak maliye disiplini içinde incelenmekle birlikte uluslararası politik ekonomi alanında da inceleme konusu edilmektedir (Akyol ve Ulutürk, 2007: 67). 1980'li yıllarda bu malların uluslararası arenada nasıl sunulacağı Kindleberger tarafından tartışmaya açılmıştır (Kindleberger, 1986). Kindleberger "International Public Goods without International Government" başlıklı çalışmasında bazı malları uluslararası kamu malı biçiminde tanımlayarak bu malların nasıl sunulacağını tartışmıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (BMKP), kamusal mal kavramını, ulusal ekonomik temelden uluslararası politika analizine taşıyarak, 2000'li yıllarda KKM kavramını tartışmaya açmıştır (Cabon, 2007:181). Bir malın, KKM olarak değerlendirilebilmesi için iki temel ölçütü sağlaması gerekmektedir. Bunlar, malın "Kamusallık Derecesi" ve "Kamusallığın Etki Alanı"dır. "Kamusallık derecesi", kamusal olarak tanımlanan mallardan yararlanma ve bu malların tüketimindeki rekabet gücünün sınırlarını ifade etmektedir. Bir malın kamusal olarak tanımlanabilmesi için yararlanıcılarının dışlanamaması ve tüketiminde rekabetin bulunmaması gerekmektedir ki, bu zaten kamusal malların genel karakteristiğidir (Ferroni ve Mody, 2002:6).

Kamusallık derecesi, bize bir malın bir yönüyle kamusal özellik taşıırken, diğer boyutlarıyla da kamusal niteliğinin değişebildiğini göstermektedir. Özellikle yarı kamusal mal ve hizmetlerde kamusal derecesi toplumların ekonomik gelişmişlik düzeyi, zaman ve teknolojik gelişmeler gibi faktörlere bağlı olarak değişmektedir (Şener, 1996:49). Örneğin, kamusal mal olarak kabul edilen telgraf işletmeciliği, iletişim teknolojilerindeki değişime ve sermaye birikimine bağlı olarak, kamusal özellikini kaybetmiştir. Sermaye birikimine ve teknolojisinin ucuzlamasına bağlı olarak piyasa malı niteliği kazanmasına rağmen alternatif iletişim teknolojilerinin devreye girmesiyle piyasadan çekilmiştir.

"Etki alanı", kamusal nitelikli bir malın fayda veya zararının yayıldığı mekânsal sınırlarla ilgilidir. Bir malın, KKM olarak tanımlanabilmesi için uluslararası sınırlara yayılması ve belli guruplar ve nesiller arasında ayrımcı bir nitelik taşımaması gerekmektedir (Kaul, vd.,2003b:23). KKM'lerin faydaları ülkeler, insanlar (birden fazla popülasyon grubunun etkilenmesi) ve nesilleri (bugünkü ve gelecek nesiller) içine alacak şekilde "evrensel benzeri" (quasiuniversal) özellik taşımalıdır (Anand, 2004:215-235 ve Sandler, 1999). Yani KKM'ler birden çok ülkeyi ve evrensel çapta tüm insanları kapsamına almalıdır. Aynı zamanda faydası

birden çok nesle yayılmalıdır. BMKP'ye göre KKM, özetle, ülkeler, kişiler ve nesiller düzeyinde güçlü evrenselliğe sahip mallar olarak tanımlanmaktadır. "Etki alanı" evrendeki herkesin kamusal malın sağladığı faydalarından yararlanma hakkı olduğuna vurgu yapmaktadır (Karayılmazlar, 2006:151). Bu alan içinde bireylerin bu faydalardan yararlanma düzeyleri, tercihlerine ve sahip oldukları olanaklara bağlı olarak farklı olacaktır. Örneğin internet gelişmiş toplumlar için kamusal bir mal olarak talep edilirken, Afrika kabileleri için teknik imkânsızlıklar nedeniyle kamusal bir mal olarak algılanmamaktadır. Dolayısıyla, Afrika'nın kabile halkları, kamusallık alanı (yani etki alanı) teknik imkanlarla sınırlı kaldığı için, internetin sunduğu olanaklardan yararlanamamaktadır.

Bu tanımlamadan hareketle, KKM'ların tanımsal özelliklerini; malların faydalarının bölünmezliği, dışsallıkların yayılma alanı, tüketimde rekabetin olmaması ve dışlanamama şeklinde vermek olanaklıdır. Faydanın bölünmezliği teknik imkanlara bağlı olarak ortaya çıkarken, tüketiminde rekabet olmaması ve dışlanamama özellikleri uygulanan politikalara bağlıdır (Mutlu, 2006:56). Örneğin yoksulluğun azaltılması, dünya genelinde adil çalışma koşullarının sağlanması ve bulaşıcı hastalıkların önlenmesi gibi örnekler bu çerçevede değerlendirilebilir.

KKM'ın rekabet konusu olmaması ise, ortaya çıkan dışsal faydalardan etki alanındaki herkesin yararlanması anlamına gelmektedir. Ancak, faydaların herkesi eşit olarak etkilediğini söylemek çoğu zaman mümkün değildir. Başka bir ifadeyle, (i) her KKM'ın küresellik derecesi tam değildir. Diğer bir ifadeyle her malı "pür kamusal mal" olarak kabul edemeyiz. Bazılarının tüketiminde rekabet vardır ve hariç tutulabilme özelliği bulunabilmektedir; (ii) her yararlanıcı, mekansal sınırlar nedeniyle, KKM'ların kullanımından aynı faydayı elde edemez (Mutlu, 2006:56). Örneğin, buzulların erimesinden kaynaklanan olumsuzluklardan, buzullarda yaşam süren kişi ve grupların diğer bölgelerde yaşayanlara oranla daha fazla etkileneceği açıktır.

KKM'yi sadece etkileri küresel çapta hissedilen mallar olarak değil, küresel yönetim sisteminin sorunsuz işlemesi için sunulması gerekli olan mallar biçiminde de nitelendirmek mümkündür (Akyol ve Ulutürk, 2007:81). Bir malın, kamusallık derecesi ve yayılma alanı esas alınarak yapılan bu tanımlama KKM kavramını teknik olarak ele almakta ve sınırlandırmaktadır. Çünkü kamusallığın ve bedavacılığın olduğu yerde, ilgili malların üretim maliyetlerine katlanma sorunu ortaya çıkmaktadır (Brando vd., 2019:556 ). KKM kavramının sadece teknik açıdan tanımlanması, aslında bu kavramın politik tercihler meselesi olduğunun algılanmasını güçleştirmektedir (Carbone, 2007:182-183). Bu değerlendirme konunun küresel düzeyde ekonomi politik bağlamında daha fazla incelenmesini gerekli kılmaktadır. BMKP tarafından desteklenen projede KKM'ın politik tercih meselesi olduğu gerçeğinden hareket edilmiş ve KKM kavramı, "kamusallık üçgeni" olarak kabul edilen ölçüt üzerinden, tanımlanmaya çalışılmıştır (Desai, 2003:64).

Küreselleşme sürecinde, devlet anlayışındaki değişime bağlı olarak ulusal nitelikli kamusal malların pek çoğu özelleştirilirken, sürdürülebilir çevrenin sağlanması ve gıda güvenliği gibi bir grup malın kamusalılığı artmıştır. Bu nedenle, KKM'ın arz ve talebinin belirlenmesi ve izlenmesindeki güçlük, kamusalılık sınırlarının yeniden tanımlanmasını gerektirmiştir. Günümüzde "kamu" kavramı, kamu maliyesi literatüründe kabul edilen, devletin hakimiyet alanı olarak algılanmamaktadır. Kamu, atmosfer gibi doğal ortaklıklar, tüm insanların ortaklaşa yaşadığı ve oluşturduğu çevre ile özel alanlar dışındaki tüm unsurların toplamı olarak ele alınarak tanımlanmakta ve kamusal mal kavramına küresellik olgusu da katılmaktadır (Kaul vd., 2003b:11-12). Böyle bakıldığında, "küresel kamusalılık", ulus devletler ile kar amacı gütmeyen, devlet örgütlenmesine sahip olmayan, ve kısmen devredilmiş yetkilerle çalışan uluslararası aktörlerin hakim olduğu alanlar ve bu alanlarda cereyan eden uluslararası ilişkilerin etkileri biçiminde tanımlanabilir. Çünkü uluslararası ilişkiler, devlet dışı aktörler tarafından yönetilen piyasalar, sivil toplum kuruluşları ile devletler tarafından şekillendirilmektedir (Martin, 1999). Buna göre KKM; üretiminde, tüketiminde ve bölüşümünde küresel kamusalılıkların hakim olduğu mallar biçiminde yeniden tanımlanmaktadır (Kaul vd., 2003a). Bir malın KKM olarak tanımlanabilmesi için şu üç noktada kamusalılık taşıması gerekir (Kaul ve Mendoza, 2003:91-92, Desai, 2003):

1. ***Tercihlerin Açıklanmasında Kamusalılık (Preference revelation)***: Bireyler ve gruplar malları diledikleri gibi kullanabilmelidirler. Bunun için de kamusal alanda toplumun hangi malları talep ettiğinin ve bunların finansmanına kimlerin katkı sağlamaya istekli olduğunun belirlenmesi gerekir. Bu yönüyle bakıldığında salgın hastalıklarla mücadele bir tür KKM olarak tanımlanabilir. Mücadeleyi veren tüm toplum ve hatta diğer toplumlar dışlanmadan yararlanabilme imkanına sahiptir.
2. ***Üretimde Kamusalılık (Production of public goods)***: Kamusalılık alanı içinde KKM'ın üretimini hangi birimin üstleneceğinin belirlenmesi gerekir. Bu noktada devlet, uluslararası işbirliği ile çalışan uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri olmak üzere üç temel üretim birimi bulunmaktadır. KKM'yi hangi birim üretirse üretsün, malın sunulduğu her alanda açık ve şeffaf uygulamalar yapılmalıdır. Örneğin, finans piyasalarında istikrarın sağlanabilmesi için sistemde dolaşan bilginin doğru ve herkese açık olması gerekmektedir. Doğru ve şeffaf bilgi akışının sağlanması üretimde kamusalılık olarak kabul edilmektedir. Benzer

biçimde salgın hastalıkların yayılma hızı ve alınan önlemler hakkında Dünya Sağlık Örgütü'nün bilgilendirilmesi ve Dünya Sağlık Örgütü tarafından da tüm dünyaya pandemi (salgın hastalık) ilan edilmesi ve gerekli önlemlerin alınması konusunda tüm dünyanın bilgilendirilmesi önlemlerin artırılmasını sağlamayı üretimde kamusal olarak tanımlama mümkündür.

3. ***Kararlara Katılımda Kamusalılık (Political bargaining)***: Kamusal alanda hangi mallardan, ne kadar ve nasıl üretilip, bölüşüleceğine ilişkin kararların alınmasıyla ilgilidir. İster ulusal nitelikte olsun isterse küresel ölçekte olsun kamusal malların arz ve talep koşulları politik süreçte belirlenmektedir. Dolayısıyla, KKM'in üretimine yönelik kararların alınmasında politik süreçte karar mekanizmasında yer alan aktörlerin katılımı gerekmektedir. Salgın hastalıkla mücadele konusunda yürütme organlarıncı iş yeri kapatma, sokağa çıkma yasağı gibi özgürlüklere getirilen engeller politik süreçte belirlenmiş yasal sınırlar içinde uygulanabilmektedir. Toplumsal uzlaşa sonucu alınan kararlara toplumsal tepki gösterilmediği gibi aksine toplumsal destek sağlanabilmektedir. Bunun tipik örneği Covid-19 salgınında tüm dünyada alınan yasal önlemler ve toplumların buna belli ölçüde gönüllü uyum sağlaması olarak gösterilebilir.

Desai (2003:64) tarafından, kamusal malların "3 P'si olarak adlandırılan bu kriterlerden hareketle, KKM kavramı somut olarak şöyle tanımlanabilir. "KKM, küresel ölçekte toplum katmanları tarafından ihtiyaç duyulan ve başta uluslararası sivil toplum örgütleri olmak üzere farklı kurumlar yardımıyla tercihlerin belirlenebildiği, hangi maldan, kim tarafından, ne kadar ve kimin için üretileceğinin politik süreçte kararlaştırıldığı; bölünemeyen, tüketiminden mahrum edilemeyen ve dışsallıklara sahip mallardır. Bu tanımla birlikte, son olarak, bir malın ne oranda küresel ve kamusal olduğunu belirleyen temel unsur malın "Kamusallık Derecesi" ve "Etki Alanı" olduğunu yeniden vurgulamak gerekir.

### **2.3. Küresel Kamu Mallarının Sınıflandırılması**

Kamusallık, tüm insanların ortaklaşa yaşadığı çevre ve özel alanlar dışındaki tüm unsurların etkileşimi olarak ele alındığında, kamusal malların çok çeşitli olduğu



görülebilir (Kaul vd., 2003b:11-12). Bu çeşitlilik farklı açılardan KKM'ın sınıflandırılmasını kaçınılmaz kılmaktadır. KKM'ların sınıflandırılması ile ilgili olarak literatürde KKM'ların a) karakterleri, b) sağladıkları faydanın türü, c) icra ettikleri fonksiyonlar gibi kriterler esas alınarak değişik açılardan sınıflandırmalar yapılmıştır (Kaul vd., 2003b). Ülkeler, kişiler ve nesiller düzeyinde güçlü evrenselliğe sahip KKM karakterlerine göre a) ortak doğal küreselliğe sahip mallar, b) insani küreselliğe sahip mallar ve c) politik küreselliğe sahip mallar olmak üzere üç temelde sınıflandırmaktadır (Deneulin ve Townsend, 2007:24-31; Kaul ve Mendoza 2003).

### **2.3.1. Ortak Doğal Küreselliğe Sahip Mallar**

Bu mallar, özünde tüketim rekabeti bulunmayan ve tüketiminden dışlanılamayan mallardır. Bu grupta yer alan KKM'ların genellikle fiziki bir değeri söz konusudur. Bu malların birçoğu insanoğlunun yaşaması için gerekli olan koşulları sağlar. Normal koşullar altında tüketimlerinde rekabet olmayacak ölçüde bol miktarda kaynağa sahiptir. Bu açıdan, dünyanın kendisi bizzat küresel ortak mal olarak kabul edilmektedir. İnsanoğlunun ortak kullanımına konu ve yaşamın sürmesi için gerekli olan okyanuslar, ozon tabakası, atmosfer, su kaynakları, hava, biyolojik varlıklar bu grup içerisinde ele alınabilir. Global ortak (doğal) mallar olarak adlandırılacak bu grupta yer alan KKM, nüfus artışına ve insan faaliyetlerine bağlı olarak aşırı tüketime konu olmaktadır (Carbone, 2007:182). Aşırı tüketime bağlı olarak, bu malların yok olma ve insanlara yeterince fayda sağlamayacak nitelikte değişmesi riski bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle global ortak malların arz güvenliği sorunludur. Arz güvenliği riski bu malların korunmasına yönelik küresel işbirliğini zorunlu kılmaktadır.

### **2.3.2. İnsani Küreselliğe Sahip Mallar**

İkinci grupta yer alan KKM'lar "küresel kulüp malları" veya "insan yapımı küresel ortak mallar" olarak adlandırılmaktadır (Kaul, Grunberg ve Stern, 1999:454). Birinci grubun aksine, bu malların tüketiminde rekabet olmamakla birlikte tüketiminde dışlama kontrol altına alınabilir. Örneğin, küresel bir kulüp malı olan internete erişim, erişimi sağlayan firmaların talep ettiği ücret ödenmedikçe engellenebilir. Benzer biçimde, entelektüel bilgi olarak patentler aslında kamusal taşımasına rağmen belirli bir süre de olsa, hak sahibi dışında kullanımı yasal olarak sınırlandırılmaktadır. Bundaki temel amaç, özel bilgi üreticilerinin desteklenmesi ve onların dinamik güçlerinden yararlanılarak ekonomik büyümenin hızlandırılmasıdır (Kaul ve Mendoza, 2003:100). Tüketimden dışlanabilmenin mümkün olması bedavacılığı azaltırken aynı

---

<sup>1</sup> KKM sınıflandırılması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Yılmaz, Binhan Elif ve Yaraşır, Sevinç (2011) "Bir Küresel Kamusal Mal Olarak Sağlık ve Finansmanında Resmi Kalkınma Yardımlarının Rolü" *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları* 55. Seri / Yıl 2011-[1].

zamanda arzın optimal olarak sunulmasına imkân sağlamaktadır. İnsani küresellik taşıyan KKM, kapsayıcılığı ve ağ karakteristiği ilave kullanıcıların faydalarını artırmakta, yani olumlu ağ dışsallıkları sağlamaktadır. Çok taraflı ticaret sistemi, insan hakları bildirgesi gibi uluslararası rejimler, küresel iletişim ve taşıma sistemleri ve enformel uluslararası kurallar, kapsayıcı ve ağ dışsallıkları taşıyan, KKM'ye örnek olarak verilebilir.

### **2.3.3. Politik Küreselliğe Sahip Mallar: Özel Malların**

#### **Evrenselleştirilmesi**

KKM'lerin son grubunu özel malların evrensel nitelik kazanmasıyla ortaya çıkan, temel eğitim, sağlıklı yaşam, gıda güvenliği, barış, eko-sistemin korunması, finansal istikrar gibi mallar oluşturmaktadır. Tüketiminde rekabet ve dışlamanın olmadığı bu tür mallar, küresel politik pazarlıkların sonucunda ortaya çıkar (Kaul ve Mendoza, 2003:100). Küresel politik sonuçlar olarak tanımlanan bu malların küresel nitelik kazanması, sürekli sunulmaları gerekirken, küresel ölçekte yetersiz üretiminden kaynaklanmaktadır. Yetersiz üretimin neden olduğu olumsuz dışsallıklar tüm dünyayı etkileyebilmektedir.

Bu mallar, olumsuz dışsallıklar taşımaları nedeniyle “Bağlı Ürün” olarak da nitelendirilmekte ve en dikkat çekici örnek olarak küresel finansal istikrara vurgu yapılmaktadır (Sandler, 1999:123-127). Örneğin, bir ülkede ortaya çıkan finansal kriz, serbestleştirilmiş finans piyasalarına hızla yayılmakta ve diğer ülke ekonomilerinin de krize girmelerine neden olabilmektedir. Bu bağımlılığın yaşanmış örneklerini, 1929 yılında ABD’de başlayan ve dünyaya yayılan büyük buhran, 1997 yılında Tayland’da başlayarak tüm Asya ülkelerinde, 1998 yılında Rusya’da ve 2008 yılında ABD’den tüm dünyaya hızlı ve etkili biçimde yayılan finansal krizlerde görmek mümkündür. Tüm dünyanın 2019 yılında, Çin kaynaklı olarak yüzleşmeye başladığı ve 2020 yılında tüm dünyaya yayılan Corona virüs (Covid -19) salgınına karşı verilen mücadele de bağımlı mala en canlı örnek olarak verilebilir. Bu sınıflandırma altında KKM özellikleri ve örneklerini Tablo 1’den görmek mümkündür.

**Tablo 1: Malin Doğasına Göre Sınıflandırma**

KKM Türü	Faydalar		Üretim Doğası/Kullanı m Problemi	Global Kötü	Maliyetler		
	Dışlanam ama	Rekabetin Olmaması			Dışlanma ma	Rekabetin olmaması	
Doğal küresel Ortak Mallar	Ozon Tabakası	Evet	Evet	Aşırı kullanım	İncelmesi ve Artan radyasyon	Evet	Evet
	Atmosfer	Evet	Evet	Aşırı kullanım	Küresel ısınma riski	Evet	Evet
İnsan yapımı küresel Ortak Varlıklar	Evrensel norm ve ilkeler (insan hakları)	Kısmen	Evet	Yetersiz kullanım (baskı altında tutma)	Kötü muamele ve adaletsizlik	Kısmen	Evet
	Bilgi	Kısmen	Evet	Yetersiz kullanım	Eşitsizlik	Kısmen	Evet
	İnternet	Kısmen	Evet	Yetersiz kullanım (giriş bariyerleri)	Dışarıda bırakma ve eşitsizlik	Kısmen	Evet
Küresel Koşullar	Barış	Evet	Evet	Yetersiz arz	Anlaşmazlık ve savaş	Kısmen	Evet
	Sağlık	Evet	Evet	Yetersiz arz	Hastalıklar	Evet	Evet
	Finansal İstikrar	Kısmen	Evet	Yetersiz arz	Finansal krizler	Evet	Evet
	Serbest Ticaret	Kısmen	Evet	Yetersiz arz	Kırılgan piyasalar	Evet	Evet
	Yoksullu ktan Kurtuluş <sup>2</sup>	Hayır	Hayır	Yetersiz arz	Sivil çatışma	Evet	Evet
	Çevresel Sürdürül ebilirlik <sup>3</sup>	Evet	Evet	Yetersiz arz	Dengesiz Ekosistem	Evet	Evet
	Eşitlik ve Hukuk <sup>2</sup>	Kısmen	Evet	Yetersiz arz	Sosyal çatışmalar	Evet	Evet

**Kaynak:** Kaul, I. Grunberg I. and Stern A., (1999). "Global Public Goods Concepts, Policies and Strategies". *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century* (Ed. By, Kaul, Inge, Isabella Grunberg ve Stern A.). Newyork, 1999, s.454-455.

1. Burada dışlanamama, birisi için küresel kötünün maliyetlerinden kaçınmanın zor olmasını ifade etmektedir. Hiç kimse Corona-19 virüs salgınına karşı alınan önlemlerin yarattığı olumsuzluklardan uzak kalamaması bunun en tipik örneği olarak gösterilebilir.
2. Burada rakip olmama, bir kişinin hastalıktan etkilenmesinin diğerlerinin hastalanma riskini azalmamasını ifade etmektedir.
3. Bu mallar için talep doğal küresel varlıkların aşırı kullanım boyutuyla meydana çıkar ya da insan yapımı küresel varlıkların yetersiz kullanımı tehlikeli oranlarda varsayılır.

### 3. KKM Temel Sorunu: Üretim ve Finansman

Küreselleşen dünyanın daha iyi yönetilmesi esas itibarıyla tüm dünya toplumlarının ortak çıkarlarının korunması ve global düzeyde bölüşüm ilişkilerinin adalet temelinde gerçekleştirilmesi adına verilen çabaları ifade etmektedir. KKM, sınır aşan nitelikli malların üretiminde devletler, sınır aşan dışsallıkların önlenmesinde devletlerarası işbirliği ve bilimsel araştırmalar üzerine gerçekleştirilen yatırımlarda olduğu gibi devlet dışı unsurlar tarafından üretilmektedir. Bu açıdan KKM arz ve talep yapılarının planlanması ve koordinasyonu küresel yönetim adına ciddi bir sorun olarak görülmektedir (Kaul vd., 2003b:17; Kanbur, 2004:61). Sorun, KKM'in üretimi ve bunların finansmanı ile ilgili konularda ortaya çıkmaktadır. Bu malların üretimi ve finansmanı, piyasa süreçlerinde gerçekleştirilemediği için, politik karar mekanizmalarıyla yakından ilgilidir. Üretim ve finansman sorunu politik karar mekanizmasında gerçekleştirilen tedarik planlamasında görülen a) Karar Boşluğu, b) Katılım Boşluğu ve c) Uyarıcı Boşluğu'ndan kaynaklanmaktadır (Carbone, 2007:182).

#### 3.1. Karar Boşluğu

Karar boşluğu kamusal malların küresel yönü ve karar vericilerin ulusal sorumluluk alanı arasındaki boşluğu ifade etmektedir. Yani üretim için tek bir ülkenin politik kararının yetmemesi anlamına gelmektedir. Günümüzde kamusal nitelikli bazı malların yönetimine yönelik pek çok karar ve politika yerel ölçekte planlanırken, bu malların etkileri evrensel nitelik taşımaktadır. Kamusal malların bu niteliği uluslararası etkilerin yönetiminde bir boşluk yaratmaktadır. Diğer bir ifadeyle, idari boşluk KKM'in üretiminde kullanılan kaynakların tahsisinde etkinlik ve adaletten sapmaları ifade etmektedir. Esas olarak etkinlikten ve adaletten sapma sorunu kamusal malların bedava kullanım imkanının varlığından kaynaklanmaktadır.

Bedavacılık sorunu, tüketimden mahrum bırakma niteliğinin olmadığı yerel ve ulusal kamusal mallarda ortaya çıktığı gibi, KKM'larda da çıkmaktadır. Tüketimden mahrum bırakmanın mümkün olmaması, diğer bir deyişle bedel ödemeyenin de hizmeti kullanabilmesi, teknik olarak kamusal mallar piyasasının işlemlerini imkansız kılmaktadır. Ayakkabı, süt, bilet vb. özel mallar piyasadan sağlanmakta ve çoğunlukla tüketiminde rekabet bulunan ve faydalananın bedelini ödediği mallardır. Bunun aksine, temiz hava, istikrarlı bir iklim, bulaşıcı hastalıklardan uzak iyi bir yaşam gibi KKM bireysel kullanımına mahsus olmadıkları gibi tüketimi karşılığında da bir bedel ödenmemektedir. KKM faydaları büyük ölçüde ulusal sınırları, nüfus grupları ve hatta nesilleri bile aşmakta ve sıklıkla bu malların üretimine katkı sağlanmak istenmemektedir.

Bu durum, tercihlerin (taleplerin) açıklanmaması ve dolayısıyla kamu mallarında arz yetersizliği sorununa neden olmaktadır (Kirmanoğlu vd., 2006:27). Bu

çerçevede, etkin üretim kapasitesinin belirlenmesi ve bedavacılık sorununun çözümü için ihtiyaç duyulan koordinasyonun sağlanması gerekmektedir (Kirmanoğlu vd., 2006:32-34). Ayrıca, küresel kamusalığa sahip bir malın üretim etkinliğinin sağlanması için, üretimi gerçekleştiren birime finansal katkı sağlanmadığı sürece adalet sorunu ortaya çıkaracaktır. Bu nedenle iyi bir uluslararası gelir transferi mekanizmasının kurulması gerekir. Bu yapılmadığı takdirde, KKM'in etkin ve adil tahsisini gerçekleştirmek güçleşecektir (Karayılmazlar, 2006:154). Aslında etkinlik ve adalete ilişkin kaygılar, temelde bu malların nasıl finanse edildiğine bağlı olduğundan, "idari boşluğun", "uyarıcı boşluktan" kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

### **3.2. Uyarıcı Boşluğu**

Uyarıcı boşluğu, KKM finansmanı için ihtiyaç duyulan kaynak ve teşviklerin yetersizliğini ifade etmektedir. KKM'in yetersiz sunulması (veya aşırı üretilmesi) ve bedava tüketimi cezbetmesi nedeniyle sıkıntılı bir meseledir. Tüketimden mahrum bırakmanın mümkün olmaması, diğer bir deyişle bedel ödemeyenin de hizmeti kullanabilmesi kamusal mallar piyasasının teknik olarak işlemlerini mümkün kılmamaktadır. Bu durum, bilindiği gibi, tercihlerin (taleplerin) açıklanmaması ve dolayısıyla kamu mallarında eksik sunum sorununun nedenidir (Kirmanoğlu vd., 2006:27). Bedavacılık sorunu, tüketimden mahrum bırakma imkanının olmadığı yerel ve ulusal kamusal mallarda ortaya çıktığı gibi, KKM'larda da görülmektedir. KKM etkileri büyük ölçüde ulusal sınırları, nüfus grupları ve hatta nesilleri bile aşmakta ve dolayısıyla bu malların üretimine katkı sağlanmak istenmemektedir. Bu durumda bazı fayda elde eden birimler, finansmana katılmayacak ve arz yetersizliği sorunu ortaya çıkacaktır. Eksik sunum sorunun yaşandığı bu mallar, özellikle insan güvenliği ve küresel istikrar açılarından yaşamsal öneme sahiptir (Albin, 2003:367). Çünkü küresel mal ve hizmetlerin sunulmaması veya yetersiz sunulması durumunda kamusal zararlar (public bads) ortaya çıkar. Küresel düzeydeki olumsuzlukların çözümü, uluslararası alanda işbirliğini gerektirir.

### **3.3. Katılım Boşluğu**

Katılım boşluğu, bazı uluslararası aktörün uluslararası yönetim sisteminden dışlanmasını ifade etmektedir. Çok az sayıdaki güçlü ülke, uluslararası politikaların belirlendiği, müzakere süreçlerinde belirleyici olmaktadır. Uluslararası politikaların gündemi, finansman ihtiyacı duyan fon kullanıcılarından ziyade, fon sağlayıcıları tarafından belirlenmektedir. Bugün dünyada hiçbir KKM'in üretim sürecinde tam kamusalılık veya karar alma sürecinde tam katılım görülmemektedir. Birçok KKM'in üretim ve finansman kararları, gelişmiş ülkeler tarafından veya karar organlarında ağırlıklı olarak gelişmiş ülkelerin yer aldığı, uluslararası kuruluşlar tarafından verilmektedir (Carbone, 2007: 186). Gelişmiş ülkelerin gelişmemiş ülkelere atıklarını dökmesi,

ABD'nin Irak'ı işgali ile küresel barışın zarar görmesi gibi birçok KKM de gelişmiş ülkeler nedeniyle üretilmek zorunda kalmaktadır.

Uluslararası işbirliğinin zamanı ve nedeni, uluslararası ilişkiler literatürünün ve politika alanının en temel meseleleri arasındadır. Anarşik bir dünyada devlet davranışının arkasında yatan hareket tarzları kimlerin yararına, hangi amaçla ve kiminle işbirliği yapılacağı gibi meselelere yoğunlaşmaktadır. Uluslararası işbirliği ve bu işbirliğini şekillendiren kurallar müzakerelerle belirlenmektedir. Örneğin, prensipler ve amaçlar, faydaların paylaşımı ve pazarlıkların hepsi müzakere süreçlerinde ortaya çıkmaktadır. Küresel problemler masaya yatırıldığında, bu görüşmeler çoğunlukla geniş katımlı ve oldukça kompleks, çok taraflı görüşmeler şeklinde gerçekleşmektedir. Bu görüşmeler taraflarca kabul edilip uygulanabilir ortak işbirliği anlaşmalarının formüle edilip edilemeyeceğini belirlemektedir (Albin, 2003:366).

Uluslararası politikaların belirlendiği bu müzakere süreçlerinde gelişmekte olan ülkeler, gündem belirleyen değil gündem ve hatta politika alıcı ülkelerdir. Birçok gelişmekte olan ülkenin, ulusal kurumsal kapasitenin zayıflığı, müzakerelerdeki etkinliğini azaltmaktadır (Kaul vd., 2003:31-33). Müzakere sürecinde ortaya çıkan işbirliği engelleri, müzakere gündeminin ve danışma süreçlerinin belirlenmesi, KKM üretiminden kaynaklanan fayda ve maliyetlerin bölüşümü ve bedava yararlanma ilkeleri gibi konulara yönelik anlaşmazlıkların çözümünü güçleştirmektedir. Bu durum, uluslararası kalkınmaya yönelik bir KKM'in sunum koşullarının zayıflaması riskini taşımakta ve mülkiyetin ulusal zeminden uluslararası alana kaymasına neden olmaktadır. Dünya politikalarındaki bu asimetrikler değerlendirilirken, gelişmekte olan ülkeler, hangi KKM'in üretilmesine ve bunun nasıl finanse edileceğine ilişkin karar verilirken kendi ihtiyaçlarının dikkate alınmasını istemektedirler. Şayet güçlü bir iş birliği anlaşması gerçekleştirilmek isteniyorsa, adalet ve doğruluk çizgisinde müzakerelerde zayıf kalan kesimlere de söz hakkı tanınmalıdır. Tüm bunlar, esas olarak, adaletin ve doğruluğun sağlanmasını gerektirmektedir (Albin, 2003:367).

#### **4. Üretim Ve Finansman Sorununun Çözümünde Egemenlik**

##### **Sorumluluğu Yaklaşımı**

KKM üretiminin çok aktörlü bir süreçte ve sınır ötesi alanlarda gerçekleşmesine bağlı olarak, "kamu" algılamasının değişmesiyle birlikte, kamusal mallar sadece devlet tarafından üretilen mallar olmaktan çıkmıştır (Kaul vd., 2003b:11). Kamu, pek çok muhtelif aktörün etki ve faaliyet alanı olup, bu aktörler kendi alanları içinde kamusal malların üretimine katkı sağlamaktadır. Üretim yönüyle KKM'in, ulusal düzeyde üretilenler ve uluslararası işbirliği ile üretilenlerin toplamı olarak ele alındığında, neden çok ülkeli, çok taraflı, çok sektörlü ve çok aktörlü üretim gerektirdiği daha açık anlaşılabilir. Küresel iklim değişiklikleri ve tüm toplumları ilgilendiren HIV/AIDS ve Covit-19 gibi bulaşıcı hastalıkların yayılması ile ilgili

kaygılar yersiz değildir. İklim istikrarını sağlamak ve bulaşıcı hastalıkların yayılmasını engellemek için gerekli karmaşık üretim süreçleri belirlenmeli ve tamamlanmalıdır. Sınırların aşıldığı ve sınırlar arası faaliyetlerin yoğunlaştığı bir dünyada, herhangi bir coğrafyadaki KKM'nin arz koşulları dünya genelinde kendini hissettirir. Sonuç olarak, ülkelere yüklenmiş sorumluluklar sayesinde oluşan ortak bilinçten hareket eden, uluslararası toplumda politik çözüm arayışları artmaktadır.

Gelinen noktada KKM üretecek ve küresel zararlarla mücadele edecek küresel rejim ve kurumların oluşturulmasını; ulusal, bölgesel ve küresel düzeydeki tedbir ve politikaların uyumlaştırılmasını ve gerekli finansmanın bulunmasını içeren uluslararası temelli “uyumlu eylemler” için acele edilmesi zorunluluk halini almıştır.

Bunun içindir ki, etkili uygulama stratejilerine gereksinim duyulmakta ve bu gereksinimin “egemenlik sorumluluğu” yaklaşımıyla aşılabileceğine inanılmaktadır (Kaul vd., 2003b:17; Nordhaus, 2006:92). Uluslararası hukuk alanından uzlaşmanın sağlanamadığı durumlar “Westphalian İkilemi” olarak kabul edilmekte ve ikilemin çözümü, belli kurallar çerçevesinde taraf ülkelerin sorumluluğuna bırakılmaktadır (Nordhaus, 2006:92). 1648 yılında imzalanan “Westphalian Anlaşması”na taraf ülkeler kendi egemenlik alanlarında serbest bırakılmıştır. “Bağımsız devletler sistemi” olarak tanımlanan bu sistem uluslararası hukukta yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu sistemin özünde uluslararası yükümlülükler hakim devletin rızası ölçüsünde karşılanabilmektedir (Nordhaus, 2006:92). “Egemenlik sorumluluğu” olarak da adlandırılan bu sistem KKM ile ilgili üretim ve bölüşüm sorunlarının çözümünde de bir araç olarak kullanılmaktadır.

Egemenlik sorumluluğu (responsible sovereignty) “politik egemenliğin; ülkelerin içerde kendi vatandaşlarına karşı, dışarıda ise uluslararası topluma karşı duyarlı biçimde kullanılması gerekliliğini” ifade etmektedir (Kaul vd., 2003b:14). Bu yaklaşımla aslında KKM üretiminde sorumluluk özelden genele doğru belirlenmektedir. Yani egemenlik sorumluluğu yaklaşımı, ülkelerin bu alanda yetkilendirilmelerini zorunlu kılmaktadır. KKM üretiminde ülkelerin bireysel olarak yetersiz kalmaları halinde öncelikli olarak bu ülkelere uluslararası destek sağlanması öngörülmektedir. Sağlanan uluslararası desteğe rağmen KKM üretimine yönelik sorunların aşılamaması halinde, ilgili küresel malın üretiminin sorumluluğu tümüyle yetkilendirilmiş uluslararası kuruluşlara bırakılmaktadır. Örneğin, insan hayvan bitki sağlığına zararlı ürünlerin ticareti, Dünya Ticaret Örgütü ve diğer uluslararası anlaşmalarla küresel düzeyde yaşanacak olumsuzlukların bu yolla önlenmesi amacıyla, yasağın uygulanması ve eşyaların dolaşımının takibi, ulus devletlere bırakılmıştır. Ulus devletlerde kendi iç hukuklarında ve politika uygulamalarında ilgili eşyanın ticaretini uluslararası düzenlemelere uygun olarak yer vermektedirler. Bireysel düzeyde başarı sağlanamaması halinde uluslararası işbirliği devreye girebilmektedir. Örneğin

ticareti yasak olan uyuşturucu maddelerle mücadelede ulus devletlerin yetersiz kalması halinde Interpol ile işbirliği içinde hareket edilmektedir.

Egemenlik sorumluluğu yaklaşımı, uluslararası işbirliğini, sınır aşan dışsallıkların mümkün olduğu ölçüde içselleştirilmesi çabalarıyla, içeride başlatmayı amaçlamaktadır (Kaul vd., 2003b:14). Ayrıca bu yaklaşım, maliyetlerin yerelde içselleştirilmesi politikasıyla, finansman sorununa da bir ölçüde çözüm üretmektedir. Egemenlik sorumluluğu temelinde ulus devletler, uluslararası kuruluşlar, sivil toplum örgütleri, özel sektör kuruluşları ve kamu-özel sektör ortaklıkları, KKM'ların sunumu ve politikalarının oluşturulması konularında, doğrudan veya dolaylı olarak çaba göstermektedirler (Kirmanoğlu vd., 2006:32-34). Çoğunlukla, KKM'nin ortak üretimi Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Birleşmiş Milletler gibi kuruluşlarla sağlanan uluslararası işbirliği içinde gerçekleştirilmektedir. Bu işbirliğinde uluslararası kuruluşlara ölçek ekonomilerinden yaralanma sorumluluğu verilmektedir. Örneğin, hava kirliliği gibi sınır aşan olumsuz dışsallıkların diğer ülkeler tarafından içselleştirilmesi ülkeler için ciddi maliyetler oluşturacaktır. Ancak, maliyetlerin içselleştirilmesi işlemi BM gibi üst bir kuruma bırakılması ve bunun maliyetlerinin paylaşılması halinde, tüm ülkeler daha az maliyete katlanmak zorunda kalacaklardır. Ülkelerin BM finansmanına ödeme gücü oranında katıldıkları dikkate alındığında, özellikle gelişmekte olan ülkeler bu durumdan avantajlı çıkmaktadır. Bu nedendir ki, ABD, AB ve Japonya KKM finansmanı konusunda tüm ülkelerin aktif olmasını ve küresel vergi uygulamalarının devreye sokulmasını istemektedir (Carbone, 2007:186).

KKM'larda sunum, çoğunlukla fiziksel üretim yerine ortak standartlar koyma şeklinde olmaktadır. Kuralların alınması, standartların oluşturulması ve ortak davranış kurallarının yerleştirilmesinde rol alan birimler gerek devlet, gerekse özel birimlerden oluşmaktadır. Uluslararası etkileşimin arttığı günümüzde, devlet ve özel, iç ve dış yasal prosedür ve mekanizmalar arasında kesin bir ayırım bulunmamaktadır. Yasa koyma ve uygulama, eskisi gibi devlet sistemi hiyerarşisi içinde gerçekleşmemektedir (Held Mc Grew, 2003:189). Bununla birlikte devlet, zorlama ve yasama gücünü hala elinde bulundurmaktadır. Bu nedendir ki, uluslararası düzeyde belirlenen standartların uygulanması ulus devletlere bırakılmıştır. Zor kullanma ve yasama gücüne sahip olan devlet aygıtından yararlanılmaktadır.

Devlet bu gücünü, mali ve düzenleyici fonksiyonlarını icra ettiği hâkimiyet alanı içinde, özel kesimin faaliyetlerini cesaretlendirici ve tamamlayıcı biçimde kullanmaktadır. Dolayısıyla devlet, kamusal malların üretim ve finansmanında halen ciddi bir rol oynamaktadır (Kaul vd., 2003b:11). Bu nedendir ki, "egemenlik sorumluluğu" yaklaşımında küresel nitelikli malların üretim önceliği devlete verilmiştir. Zaten, ulusal nitelikli kamusal mallar ile KKM'nin sunulduğu süreçleri birbirlerinden kesin çizgilerle ayırmak oldukça zordur. KKM'ların sunumu açısından, ulus devletler a) düzenleyici kuralların alınması ve b)



tamamlayıcı malların üretimi noktalarında önem arz etmektedir (Kirmanoğlu vd., 2006:33).

KKM, daha önce de belirtildiği gibi, çoğu zaman sınır ötesi olumsuz dışsallıklar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumda bu dışsallıkların giderilmesi için harcama yapmak yanında belirli uluslararası standartlara ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması ve hayata geçirilmesi gerekmektedir. Örneğin; Uluslararası Çalışma Örgütü'nün belirlediği ve insani gelişim açısından küresel mal olarak kabul edilen, çalışma standartları ulusal düzeyde devletler tarafından uygulamaya koyulmaktadır. Devletler bu noktada kendi iç hukuklarını uluslararası düzenlemelere paralel hale getirmektedirler. Tabii bu düzenlemeler çoğu zaman uluslararası anlaşmalar çerçevesinde yapılsa da, bunun kesin bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ulusal düzeyde üretilen ve uluslararası dışsallığa sahip birçok kamusal mal, küresel nitelikli kamusal malların üretiminde temel teşkil etmekte ve faydalarının ortaya çıkması için ön koşul oluşturmaktadır. Örneğin temel eğitim hizmetlerinin artırılması, salgın hastalıkların önlenmesinde etkili olabilir. Bu açıdan ulus devletlerin rolü oldukça önemlidir. Bunların yanında; devletin a) KKM'in finansmanına en fazla katkı sağlayan birim olması, b) KKM'lere olan talebi en sağlıklı ve organize biçimde toplayabilmeleri ve tedarik planlamalarını yapabilmeleri, c) vatandaşlarını, KKM'in faydalarından (zararlarından) en üst düzeyde yararlandırma (korunma) isteği ve d) KKM'in finansmanı için oluşturulan uluslararası fonlardan daha fazla yararlanma arzusu, KKM üretiminde önemli roller üstlenmelerine neden olan uyarıcılardır.

Bu uyarıcıların Covid-19 salgınının önlenmesinde etkili olduğu söylenebilir. Salgınla mücadele sürecinde tüm ülkelerin öncelikli olarak sınırlarını kontrol altına aldıkları ve kapattıkları, salgının yayılmasını önleme amacıyla sosyal izolasyonun sağlanmasına yönelik yasal önlemlerin alınması ve toplumsal bilincin arttırılması, karantina sürecinde lojistik hizmetlerinin koordineli biçimde sunulması ve toplumun, salgın sürecine bağlı olarak ortaya çıkan, ekonomik gereksiniminin karşılanması ulusal düzeyde örgütlü biçimde devlet tarafından koordine edildiği ve sunulduğu görülmektedir.

Bu anlamda ülkeler egemenlik sorumluluğunun gereğini yerine getirmektedir. Ancak, Çin hükümeti egemenlik sorumluluğunu gereğince yerine getiremediği yönünde eleştirilmektedir. İçeride kendi toplumuna karşı gerekli önlemleri alırken Dünya Sağlık Örgütünü zamanında ve tam olarak bilgilendirmemek ve sınırlarında gerekli önlemleri almamakla eleştirilmektedir. Bu eksiklikleri ile içeride kendi halkına karşı sorumlu davranırken, küresel düzeydeki sorumluluğunun ihlal ettiği ileri sürülmektedir. Benzer biçimde AB'de İspanya ve İtalya tarafından egemenlik sorumluluğunu yerine getirmemekle eleştirilmiştir. Ortak sağlık politikalarının koordinasyonundan sorumlu üst otorite olarak AB'nin üye ülkelere gerekli desteği sağlamada tam bir sorumsuzluk örneği sergilediği ifade edilmektedir. ABD ve Dünya Sağlık Örgütü arasında yaşanan gelişmeler de KKM'lerin egemenlik sorumluluğu altında sunumunun ne kadar

önemli olduğunu göstermektedir. ABD, Dünya sağlık örgütünün Covid-19 salgınını önlenmede başarısız olduğu ve dolayısıyla Örgütün finansmanı için sağladığı katkıyı sonlandırma kararı almıştır (The Guardian).

## 5. Sonuç

Küreselleşme sürecinde, devlet anlayışındaki değişime bağlı olarak ulusal nitelikli kamusal malların pek çoğu özelleştirilirken, sürdürülebilir çevrenin sağlanması ve gıda güvenliği gibi bir grup malın kamusalılığı artmıştır. Bu nedenle, KKM'ın arz ve talebinin belirlenmesi ve izlenmesindeki güçlük, kamusalılık sınırlarının yeniden tanımlanmasını gerektirmiştir. Günümüzde “kamu” kavramı, kamu maliyesi literatüründe kabul edilen, devletin hakimiyet alanı olarak algılanmamaktadır. Günümüzde kamusalılık anlayışı “küresel kamusalılık” olarak ifade edilmekte ve ulus devletler ile kar amacı gütmeyen ve devlet örgütlenmesine sahip olmayan, kısmen devredilmiş yetkilerle çalışan uluslararası aktörlerin hakim olduğu alanlar ve bu alanda cereyan eden uluslararası ilişkilerin etkileri biçiminde tanımlanmaktadır.

Değişen kamusalılık algılaması içinde KKM, küresel ölçekte toplum katmanları tarafından ihtiyaç duyulan ve başta uluslararası sivil toplum örgütleri olmak üzere farklı kurumlar yardımıyla tercihlerin belirlenebildiği, hangi maldan, kim tarafından, ne kadar ve kimin için üretileceğinin politik süreçte kararlaştırıldığı; bölünemeyen, tüketiminden mahrum edilemeyen ve dışsallıklara sahip mallar biçiminde tanımlanabilir. Bir malın ne oranda küresellik ve kamusalılık taşıdığını belirleyen temel unsur ilgili malın “Kamusalılık Derecesi” ve “Etki Alanı”dır.

KKM arz ve talep yapılarının planlanması ve koordinasyonu küresel yönetim adına ciddi bir sorun olarak görülmektedir. Sorun, KKM'ın üretimi ve bunların finansmanı ile ilgili konularda ortaya çıkmaktadır. Bu malların üretimi ve finansmanı, piyasa süreçlerinde gerçekleştirilemediği için, politik karar mekanizmalarıyla yakından ilgilidir. Üretim ve finansman sorunu tedarik planlamasında görülen a) Karar Boşluğu, b) Katılım Boşluğu ve c) Uyarıcı Boşluğu olmak üzere üç noktadan kaynaklanmaktadır. Politik karar alma mekanizmasında ortaya çıkan bu boşluklar KKM arz ve talebinin belirlenmesinde ciddi sorunlar yaratmaktadır.

Bu nedenle, KKM üretecek ve küresel zararlarla mücadele edecek rejim ve kurumların oluşturulması; ulusal, bölgesel ve küresel düzeydeki tedbir ve politikaların uyumlaştırılması ve gerekli finansmanın bulunması amacıyla uluslararası düzeyde uyumlu eylemlerin gerçekleştirilmesi kaçınılmaz hal almıştır. Bunun içindir ki, etkili uygulama stratejilerine gereksinim duyulmakta ve bu gereksinimin “egemenlik sorumluluğu” yaklaşımıyla aşılabileceğine inanılmaktadır. Uluslararası hukuk alanından uzlaşmanın sağlanamadığı durumlar “Westphalian İkilemi” olarak kabul edilmekte ve ikilemin çözümü, belli kurallar çerçevesinde, taraf ülkelerin sorumluluğuna bırakılmaktadır. 1648

yılında imzalanan “Westphalian Anlaşması”na taraf ülkeler kendi egemenlik alanlarında serbest bırakılmıştır. Bu sistemin özünde uluslararası yükümlülükler hakim devletin rızası ölçüsünde karşılanabilmektedir. “egemenlik sorumluluğu” olarak adlandırılan bu sistem, KKM üretim ve bölüşüm sorunlarının çözümünde de bir araç olarak kullanılmaktadır.

Egemenlik sorumluluğu, “politik egemenliğin; ülkelerin içerde kendi vatandaşlarına karşı, dışarıda ise uluslararası topluma karşı duyarlı biçimde kullanılması gerekliliğini” ifade etmektedir. Bu yaklaşımla aslında KKM üretiminde sorumluluk özelden genele doğru belirlenmektedir. KKM olarak değerlendirilen ve 2008 Ekim’inde ABD’de ortaya çıkarak tüm dünyayı etkileyen ekonomik krizin çözümüne yönelik çabalar “egemenlik sorumluluğu” yaklaşımıyla aşmaya çalışılmıştır. Krizin ABD’de hissedilmesi üzerine ABD kendi imkanlarıyla krizi önlemeye çalışmıştır. İlk etapta iflas eden finans kurumları devletleştirilmiş, ardından 850 milyar \$’lık yardım paketinin uygulanmasına karar verilmiştir. Krizin diğer ülkelere yayılmasıyla birlikte her ülke kendi egemenlik sahası içinde politikalarını uygulamaya sokmuştur. Bireysel olarak ülkelerin başarılı olamamaları üzerine IMF, DB, AB ve G7 ülkeleri gibi uluslararası ekonomik kuruluşlar krizin aşılması adına ortak çözüm yolları arayışı içine girmişlerdir. Bu çerçevede kredi notu yüksek gelişmekte olan ülkelere 30 Milyar \$’a kadar kredi kullandırılabilirdiği açıklanmıştır.

Yaşanan ekonomik krizler ve KKM üretim ve finansmanına ilişkin sorunların varlığı, küreselleşme sürecinde, ulus devletlerin hakimiyetini yitirdiği ve uluslar üstü yönetim yapılarının sistemin belirleyicisi olduğu tezlerini zayıflatmaktadır. KKM’lerin artması ve uluslar üstü sistemlerle çözülememiş olması ulus devletlerin varlık sebebini daha da güçlendirmektedir.

## Kaynakça

- Akyol, S. ve Ulutürk, S. (2007). Küresel Kamu Malları: Hegemonya ve İstikrarın Küresel Ekonomi Politikası. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi* (13) 2007. 62-85.
- Albin, C. (2003). Negotiating International Cooperation: Global Public Goods And Fairness. *Review of International Studies*. 29,365-385.
- Anand, P. B.(2004). Financing the Provision of Global Public Goods. *The World Economy*. 27, no. 2, pp. 215-235.
- Carbone, M. (2007). Supporting or Resisting Global Public Goods? The Policy Dimension of a Contested Concept. *Global Governance* 13, 179-198.
- Champney, L. (1988). Public Goods and Policy Types. *Public Administration Review*. Vol. 48, No. 6 (Nov. - Dec., 1988), pp. 988-994
- Brando, N. Boonen, C. Cogolati, S. Hagen, R. Vanstappen, N. and Wouters. J. (2019). Governing as commons or as global public goods: two tales of power. *International Journal of the Commons*. Vol. 13. no 1. pp. 553-577.
- Deneulin, S. Townsend, N. (2007). Public goods, global public goods and the common good. *International Journal of Social Economics* Vol. 34 No. 1/2, pp. 19-36
- Desai, Meghnad, (2003). Public Goods: A Historical Perspective, içinde ed. (Kaul, I., Conceicao, P., Goulven, K. and Mendoza, R.U.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York: Oxford University Press, USA, pp. 63-78 (16).
- Edizdoğan, N. Çetinkaya, Ö. Gümüş, E. (2017). *Kamu Maliyesi*, 8. Baskı, Bursa: Ekin basım, yayın dağıtım.
- Ferroni, M., Mody, A. (2002) (Eds.). *International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing*, Washington D.C., Kluwer Academic Publishers and World Bank.
- Kanbur, R. (2004). Cross-Border Externalities, International Public Goods And Their Implications for Aid Agencies, *Global Tensions: Challenges and Opportunities in the World Economy* (Ed: Benería, L. and Bisnath, S.). New York and London: Routledge.
- Karayılmazlar, E. (2006). Uluslararası Kamusal Mallara İlişkin Kavramsal sorunların Kamu Maliyesi Perspektifinden Tartışılması. *Vergi Dünyası*. Sayı: 300, 148-159 (11).
- Kaul, I. Grunberg I. and Stern A. (1999). Global Public Goods Concepts, Policies and Strategies. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century* (Ed. By, Kaul, Inge, Isabella Grunberg ve Stern A.). Newyork.
- Kaul, I. Mendoza, R.U. (2003). Advancing The Concept Of Public Goods. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (Ed: Kaul, I., Conceicao, P.,

- Goulven, K. and Mendoza, R.U.). New York: Oxford University Pres, USA, pp. 78-112.
- Kaul I. Conceicao, P. Le Goulven, K. and Ronald U. Mendoza, (2003a). How To Improve The Provision Of Global Public Goods. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (Ed: Kaul, I., Conceicao, P., Goulven, K. and Mendoza, R.U.). New York: Oxford University Pres, USA.
- Kaul, I. Conceicao, P. le Goulven, K. and Mendoza, R.U. (2003b). Why Do Global Public Goods Matter Today. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (Ed: Kaul, I., Conceicao, P., Goulven, K. and Mendoza, R.U.). New York: Oxford University Press. pp. 2-22.
- Kindleberger, C.P. (1986). International Public Goods Without International Government. *The American Economic Review*, 76 (1). pp.1-13. <https://www.jstor.org/stable/pdf/1804123.pdf> (Erişim: 16/03/2020).
- Kirmanoglu, H. Yilmaz, B.E. Susam, N. (2006). Maliye Teorisi'nin Çıkması: Küresel Kamusal Mallar (Kalkınma Yardımları İçinde Küresel Kamusal Malların Finansmanı). *Maliye Dergisi*. Sayı 150.
- Martin, L. L. (1999). *The Political Economy of International Cooperation*. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (Ed: Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern). New York: Oxford University, Pres.
- Mutlu, A. (2006). Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları. *Maliye Dergisi*. Sayı 150.
- Nordhaus, W. D. (2006). Paul Samuelson and Global Public Goods. *Samuelsonian Economics and the Twenty-First Century* (Ed: Szenberg, M. Ramrattan, L. Gottesman, A. A.), New York: Oxford University Press Inc.
- Sandler, T. ( 1999). *Intergenerational Public Goods: Strategies, Efficiency, and Institutions*. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern). New York: Oxford University Pres, USA.
- Samuelson, P. A., (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. Volume XXXVI, Issue 4 (Now., 1954), 387-389.
- Şener, O. (1996). *Kamu Ekonomisi*. 5. Baskı. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Yilmaz, B. E. ve Yaraşır, S. (2011). Bir Küresel Kamusal Mal Olarak Sağlık Ve Finansmanında Resmi Kalkınma Yardımlarının Rolü. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları* 55. Seri / Yıl 2011-[1].
- The Guardian, What does the WHO do, and why has Trump stopped supporting it? <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/15/world-health-organization-why-has-trump-suspended-funding> (Erişim: 18/04/2020)