

KAMU MALİYESİ TEORİSİNDE KÜRESEL KAMUSAL MALLAR*

Abdullah BARIŞ** - Emin BARLAS***

Öz

Kamusal mallar, küreselleşmenin de etkisiyle daha geniş bir perspektiften ele alınarak küresel boyutları ve etkileriyle değerlendirilmektedir. Küreselleşme olgusuyla birlikte bazı sorunların ülke ve bölge sınırlarını aşarak tüm dünyayı etkiler hale gelmiştir. Küresel kamusal mallar, dünya üzerindeki bütün bireyler tarafından elde edilebilen, tüketiminde rekabetin ve kısıtlamanın bulunmadığı, herkesin yararlanabildiği ve finansmanını küresel olarak sağlandığı faydalar olarak tanımlanmaktadır. Coğrafi olarak tüm dünyayla birlikte gelecek nesilleri de ilgilendiren negatif dışsallıkların önlenmesine ve pozitif dışsallıkların artırılmasına yönelik çalışmalar, küresel kamusal mallar olarak ele alınmaktadır. Küresel kamusal malların kapsam ve öneminin anlaşılması geleceğin küresel politikalarının belirlenmesinde yer alabilmek bakımından önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamusal Mallar, Küresel Kamusal Mallar, Küresel.

GLOBAL PUBLIC GOODS IN PUBLIC FINANCE THEORY

Abstract

Public goods consider from a wider perspective with the influence of globalization and evaluated by global dimensions and influences. With the globalization phenomenon, some problems have crossed the borders of the country and the region, affecting the whole world. Global public goods are services that can be obtained by all persons in the world, there isn't any exclusion or limitation in their consumption, can be used by everyone and finance by globally. The implementations that are related to all the world geographically and next generations, that prevent negative externalities and improve positive externalities are defined as global public goods. The understanding of the scope and the importance of global public goods is important to be able to take part in defining the global policies of the future

Key Words: Public Good, Global Public Good, Globalization.

* Bu çalışma Gaziosmanpaşa Üniversitesi, SBE, Maliye Yüksek Lisans programında Yrd. Doç. Dr. Emin BARLAS danışmanlığında 15.10.2008 tarihinde kabul edilen "Kamu Maliyesi Teorisinde Küresel Kamusal Mallar" başlıklı Yüksek Lisans tezinden yararlanarak hazırlanmıştır.

** Yrd. Doç. Dr., Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, abdullah.baris@gop.edu.tr.

*** Yrd. Doç. Dr., Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, emin.barlas@gop.edu.tr.

1. GİRİŞ

Dünya ekonomisi 1980'li yıllar ve sonrasında bir değişim sürecine girmiş, özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler bu süreci hızlandırmış ve dünyanın küçük bir köy haline dönüşmesi olarak ifade edilebilen küreselleşme olgusunu ortaya çıkarmıştır. Küreselleşmeyle birlikte ulusal veya bölgesel sorunların bir kısmı tüm dünyayı ilgilendirir bir hale gelmiştir. Küreselleşme ve bunun sonucu yaşanan gelişmelerden her alan gibi maliye teorisi alanı da etkilenmiş ve yeni kavramlar gündeme gelmiştir. Bu kavramlardan biri küresel kamusal mal kavramdır.

İnsanların toplum halinde yaşamaları bazı ortak ihtiyaçların doğmasına neden olmaktadır. Bölünemeyen ve bireylere tahsis edilmeksizin birlikte tüketilen, dışlamanın ve rekabetin söz konusu olmadığı mal ve hizmetler maliye teorisinde kamusal mallar olarak adlandırılmaktadır. Toplumsal ihtiyaçlardan doğan bu tür malların sunumu devletin en temel görevidir ve bu yönüyle oldukça önemli bir konudur. Küreselleşmeyle birlikte temelde toplumsal ihtiyaçlardan kaynaklanan kamusal mallar küresel bir perspektiften tekrar ele alınmaktadır. Bu bağlamda dünyanın tamamını, mevcut ve gelecek nesilleri ilgilendiren çevre, sağlık, güvenlik, ekonomik istikrar gibi alanlarda kamusal mal niteliğinde ancak küresel ölçekli mal ve hizmetlere ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Ulusal düzeyde kamusal malların sunucusu olan devlet benzeri bir yapının küresel anlamda mevcut olmaması nedeniyle ortak sorunların ve ihtiyaçların belirlenmesi, çeşitli risklerin giderilmesi küresel boyutta işbirliği gerektirmektedir.

Tüm dünyayı ilgilendirdiğinden milletlerarası etkileşimin giderek arttığı bir dünyada küresel kamusal malların, gelecekte dünya gündeminin önemli konuları arasında yer alması kaçınılmazdır. Özellikle gelecekte uluslar ve hatta ülkeler üstü bir anlama sahip bu kavramın finansmanı, sunumu ve yönetimi konusunda çok daha önemli bir konu haline gelmesi beklenmektedir. Bu açıdan küresel bağlamda tüm dünyayı ilgilendiren, dünya genelinde politikaların belirlenmesinde etkili olan ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçları karşılamak üzere sunulması gereken hizmetlerin anlaşılması önemlidir. Bu çalışmada, farklı yönleriyle dünya gündemini ve politikalarını belirleyen küresel kamusal mallar konusu teorik olarak incelenmiştir.

2. Küreselleşme ve Kamusal Mallara Etkisi

Dünya üzerinde 1970'li yıllardan itibaren egemen olmaya başlayan Neoliberal politikalar, kamusal mal ve hizmetlerin çerçevesinin daraltılarak devletin ekonomi içindeki payının azaltılması gerektiğini savunmuştur. Bu dönemde küreselleşmeyle

KAMU MALİYESİ TEORİSİNDE KÜRESEL KAMUSAL MALLAR

birlikte ortaya çıkan ve ülkeler ve belirli bölgelerin ötesinde tüm dünyayı ilgilendiren bazı konularda ortak kararlar alınması, küresel ölçekteki bu problemlerin çözümüne yönelik birtakım kamusal malların sunulması gerektiği düşüncesinden hareketle küresel kamusal mal kavramını ortaya çıkarmıştır (Akdemir ve Şahin, 2006: 2).

20. yüzyılın sonları, tüm dünyada geleneksel siyasi blokların ortadan kalktığı, teknolojik gelişmelerin sınır tanımayan ölçülerde hızlandığı, küresel ölçekte değişimlere yol açmasıyla ve hemen her alanda liberal politikaların önem kazandığı yıllardır. Bu süreç günümüzde hala sürmektedir. Bu süreç içerisinde mal ve finans piyasalarının gücü bazı ülkelerin bireysel sınırlarını aşmaktadır. Tüm bu sürecin bir çıktısı olan haberleşme ve ulaştırma teknolojilerindeki gelişmeler aynı zamanda küreselleşmeyi hızlandırdığı kabul edilmektedir (Hasanoğlu, 2001: 68).

Bu genel perspektifler doğrultusunda küreselleşme, "dünyanın tek bir mekan olarak algılanabilecek ölçüde sıkışıp küçülmesi anlamına gelen bir süreci" tanımlamaktadır (Tutar, 2000: 18). Küreselleşme her alanda etkilerini göstermiş, sosyolojik ve ekonomik anlamda tüm toplumsal konuların içeriğinde yer almıştır. Bu konu, birçok disiplini ilgilendirmesi yönüyle çok değişik açılardan tanımlanmaya çalışılmıştır. Bu tanımlama çabalarının çoğu küreselleşmeyi ekonomik yönüyle ele almakta, ulusal ekonomilerin birbirinden çok daha çabuk ve güçlü bir şekilde etkilenmesi, küresel finans akışının dikkate değer meblağlara ulaşması, küresel ekonomik entegrasyon, ekonomik faaliyetlerin küresel çapta birbirine bağlı ve bağımlı bir hal almasını öne çıkarmaktadır. Bu açıdan küreselleşme ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin ulusal sınırlar dışına taşarak dünya geneline yayılması olarak değerlendirilmektedir (Köse, 2003: 4).

Sınırlar dışına taşan yalnızca bu değerlerin oluşturduğu birikimler değildir, aynı zamanda çevre, sağlık, güvenlik ve ekonomi gibi konularda bir takım problemler ve sorunlarda olmuştur. Bu sorunların etkileri birden çok ülkeyi ve hatta tüm dünyayı ilgilendirmektedir. Küreselleşme, üzerinde uzlaşması zor gibi görülen uluslararası kurallara olan talebi arttırmıştır (Mohan, 1999: 81).

Küreselleşme kavramı etrafında sürdürülen bu tartışmaların yanı sıra, tüm dünyada yaşayanların sahip olduğu ortak değerler (çevre, atmosfer, güvenlik, kültürel miraslar gibi) olduğu gibi az ya da çok miktarda tüm dünyayı ilgilendiren sorunlar da mevcuttur. 2008'de ABD'de ortaya çıkan mortgage krizi tüm dünyada hissedilmişken, iklim değişikliği ve küresel çevre sorunları birçok ülkede ciddi sorunlara neden olmaktadır. Günümüzde terörizm ve güvenlik sorunları dünyanın en önemli problemleri arasındadır. Önüne geçilemez bir değişim ve benzeşim sürecinin taşıdığı

riskleri belirlemenin yanında sağlayacağı fırsatları, sunacağı imkanları da iyi tespit etmek ve böylece bugünü ve geleceği güvence altına almak önem arz etmektedir.

Son birkaç on yıl içinde ulaşım ve iletişim maliyetleri büyük ölçüde düşmüş ve uluslararası ticaret 2010'lu yıllarda 1980'lerdeki düzeyinin üç katına çıkmıştır. Günümüzde ülkeler arasındaki ihracat ve ithalat toplamı, küresel üretimin % 50'sinden daha fazladır (Ortiz-Opsina E. & M. Roser, 2016). Dünya Bankası verilerine göre son yirmi yılda turizm amacıyla başka ülkelere seyahat eden kişi sayısı da yaklaşık üç kat artmış durumdadır. Bu ve benzeri örnekler başta ekonomi olmak üzere birçok alanda dünyada bir yakınlaşma ve entegrasyon sürecinin varlığına işaret etmektedir. Dünyada yaşanan bu çok yönlü entegrasyon süreci, 1990'lı yıllardan itibaren maliye literatüründe "küresel kamusal mallar" kavramını ortaya çıkarmıştır (Akdemir ve Şahin, 2006: 2). Küresel kamusal mal kavramının gündeme gelmesinde birçok ulusal düzeydeki kamusal malın olumlu ve olumsuz etkisinin küreselleşme olgusu sonucunda tüm dünyaya ve hatta gelecek nesillere yayıldığı düşüncesi etkili olmuştur. Bazı alanlarda bu etkiler günden güne gözle görülür bir şekilde artış gösteren, bazı çevresel problemlerde olduğu gibi tehlikeli boyutlara ulaşan sorunların çözümüne yönelik gerçekleştirilmektedir. Böylece üretim ve sunum şekli, kim tarafından üretildiği ve finansmanın nasıl sağlandığından bağımsız olarak kamusal mallar küresel boyutta yeniden gündeme gelmiştir (Durmuş, 2006: 67).

Kısa sürede popüler bir kavram haline gelmişse de küresel kamusal malların kapsamı tüm boyutlarıyla ortaya konamamıştır. Küreselleşmeyle birlikte tüm dünyayı ve gelecek nesilleri etkileyen, bölünemez ve dışlanamaz nitelikte bu tür malların ve sakınılması gereken zararların giderilmesi için sunulması gereken bazı hizmetlerin ve bu hizmetlerin sunum ve finansmanda uluslararası bütünlük arz etmeksizin ülkelerin bireysel çabalarının yetersiz kalacağı açıktır. Bununla beraber, bu malların kapsamı ve türlerinin neler olduğu, bu malların belirlenmesi, sunulması ve gerekli finansmanın sağlanmasına yönelik belirli kriterlerin ortaya konulması, sağlayacağı faydalar ve potansiyel risklerin neler olduğu belirlenmesi önem arz etmektedir (Akdemir ve Şahin, 2006: 2).

3. Maliye Teorisinde Kamusal Mallar

1980'li yıllardan bu yana dünya ekonomisi neoklasik perspektifte bir dönüşüm sürecine girmiş, özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler bu süreci hızlandırmış ve dünyanın küçük bir köy haline dönüşmesi olarak ifade edebileceğimiz "küreselleşme" olgusunu ortaya çıkarmıştır. Küreselleşmeyle birlikte ulusal veya

KAMU MALİYESİ TEORİSİNDE KÜRESEL KAMUSAL MALLAR

bölgesel sorunların büyük bir kısmı, tüm dünyayı ilgilendirir bir hale gelmiştir. Küreselleşme ve bunun sonucu yaşanan büyük değişim rüzgarından her alan gibi maliye teorisi alanı da etkilenmiş ve yeni kavramlar kazanmıştır. Bu kavramlardan biri de “küresel kamusal mal” kavramıdır. Küresel kamusal mallar özellikleri bakımından (ulusal) kamusal mallarla benzerlikler göstermektedir. Bu mallar, küresel etkilere sahip kamusal özellikler gösteren mallardır. Kamusal malların özelliği olan bölünemezlik küresel kamusal mallar için de geçerlidir ve üretiminden doğan faydadan kimse mahrum bırakılamaz. Bu yönüyle küresel kamusal malları anlamak için kamusal malları ve özelliklerini anlamak önemlidir.

3.1. Kamusal Mal Kavramı

Toplum halinde yaşamının bir neticesi olarak doğan ihtiyaçların bir kısmı fiyatlandırılmadığı, bireylere ayrı ayrı tahsis edilemediği veya kârlı olmaması gibi nedenlerle piyasa mekanizması içinde özel sektör eliyle üretilemez. Bir başka ifadeyle, piyasa bazı toplumsal ihtiyaçların üretilmesi konusunda aksaklıklar gösterir. Ancak bir şekilde üretilmesi ve sunulması gereken bu tip mal ve hizmetleri yalnızca devlet sunabilir. Devletin kamuya arz ettiği bu tip mal ve hizmetlere kamusal mallar/hizmetler denir.

Ekonomistler kamu mallarını diğer mallardan ayrılan özelliklerine vurgu yaparak tanımlarlar. Bu tanımlamada en çok iki özellik ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki tüketimden mahrum edilememe yani dışlanamama (non-excludability) özelliğidir. Diğer özelliği ise tüketimde rekabetin olmayışıdır (non-rivalry). Bu mal ve hizmetlerden ülke içerisindeki herkes aynı anda faydalanır. Hiçbir birey bu malların faydasından mahrum bırakılamaz ve üretildiğinde tüm tüketiciler (vatandaşlar) ilave maliyete katlanmaksızın ondan faydalanabilirler. Bu tür mallar kolektif mallar, sosyal mallar veya rakipsiz mallar olarak da adlandırılmaktadır. Bu iki özellik Samuelson’dan sonra yapılmış hemen hemen tüm kamusal mal tanımlarının ortak noktasıdır (Holcombe, 1997: 2-4).

Kamusal mal kavramının felsefi temeli devlet anlayışına dayanmaktadır. Dolayısıyla devletin gelişmesi ve genişlemesine bağlı olarak kamusal mal kavramı üzerine yapılan çalışmaların kökleri 18. yy.’daki çalışmalara dayanır. İlk defa 1739’da yayınlanan David Hume’un “Treatise of Human Nature” (İnsan Doğası Üzerine Bir İnceleme) adlı eserinde “ortak mallar” olarak bahsedilmiştir. David Hume’dan otuz yıl kadar sonra Adam Smith aynı soruları analiz etmiştir (Kaul, Grunberg ve Stern, 1999: 3). Ancak, ekonomistler tarafından referans gösterilen teknik anlamda en kesin tanım Samuelson (1954) tarafından “bir tüketici için üretildiğinde diğer tüketicilerin de ilave

bir maliyete katlanmaksızın kullanabildiği mallardır” şeklinde yapılmıştır. Bu tanımda bahsedilen bölünemez olma yani birlikte tüketimdir. Devlet tarafından üretilen ve tüm halkın faydalandığı kamu malları konusunda, ulusal savunma ve anayollar çoğu ekonomist tarafından sıklıkla kullanılan örneklerdir (Holcombe, 1997: 2-4).

Kamusal malların klasik tanımı Samuelson (1954) tarafından yapılmıştır. Samuelson kamu mallarını tanımlarken, bu malların iki temel özelliği olan tüketimden mahrum bırakılmama ve rekabetin olmaması üzerinde durmuştur. Kamu malı üretildikten sonra toplumdaki herhangi bir bireyin bu malı tüketmesinin engellenemeyeceğini ifade eden dışlanamaz oluşunun yanı sıra bedavacı davranışların ortaya çıkması sonucunu da doğurmaktadır (Stiglitz, 1994: 150).

İdeal bir kamusal malda iki özellik belirgin bir şekilde kendisini göstermektedir. Bu malların faydasından kimse mahrum bırakılmaz ve tüketimde rekabet yoktur (Deneulin and Townsend, 2007: 20). Kamusal malların bölünemez olması ve tüketimde rekabetin olmaması yanında en temel özelliklerinden birisi de kamu sektörü yani devlet tarafından üretiliyor olmasıdır (Holcombe, 1997: 2-4). Kamusal malların tüketiminden elde edilen fayda tüm topluma yayılır ve bir bireyin kullandığı miktar diğerlerinin payında bir eksilmeye yol açmaz, dolayısıyla tüketimde rekabet söz konusu değildir.

Devlet tarafından sunulan bu soyut ve somut malların kamusal mal sayılabilmesi için kamusal mallara has özellikler göstermesi gerekir. Maliye literatüründe “mal” ihtiyaçların karşılanmasını veya tatminini sağlayan fayda olarak nitelendirilmektedir (Ortaç, 2004: 15). Kamusal mallar toplumun müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere devletin yapmakla yükümlü olduğu hizmetlerdir. Devlet bu hizmetleri merkez veya yerel yönetim birimleri aracılığıyla gerçekleştirir (Akdoğan, 2002: 37). Kamusal malları özelleştirilemeyen, diğer bir ifadeyle, tüketimleri fiilen sosyal olan mallardır şeklinde tanımlamak da mümkündür (Durmuş, 2006: 79). Bu tanımlardan hareketle, toplumun müşterek menfaatine olan, kendine has özellikler taşıyan ve devlet tarafından sunulan her türlü soyut ve somut hizmetler, kamusal mal olarak adlandırılabilir.

Küresel kamusal mallar konusunda gerek Dünya Bankası'nca ve gerekse Birleşmiş Milletler Dünya Kalkınma Örgütü tarafından yapılan çalışmalarda, bu geniş anlamı itibariyle ele alındığı görülmektedir. Özellikleri bakımından kamusal olan etkileri bakımındansa küresel niteliklere sahip bu malların tanımlandığı çalışmalarda, küresel iyilerin korunması, yaygınlaştırılması ile küresel kötülerin ve küresel zararlara

neden olan durumların önlenmesine yönelik faaliyetlerin birer küresel kamusal mal sayıldığı görülür.

3.2. Kamusal Malların Özellikleri

Kamusal mallar konusunda en bilinen özellik, kamu sektöründe yani devlet tarafından üretilmesidir. Ancak bu özelliği bir malın kamusal mal olarak tanımlanması için yeterli değildir. Üretiminin kamusal karar alma mekanizmasıyla gerçekleştirilmesi bir malın kamusal mal sayılabilmesi için yeterli değildir. Diğer bir ifadeyle bu mallar kolektif karar alma mekanizması ile yani kamu harcamaları suretiyle veya kamu politikaları aracılığı ile üretilse bile bu durum, söz konusu malların kamusal mal olarak adlandırılması için yeterli değildir. Aynı zamanda tüketiminin de kamusal özellikte olması gereklidir. Bir malın kamusal mal olup olmadığını belirleyen bir takım özellikler vardır. Bu mallara “kamusal mal” olma vasfını bu özellikler katar (Edizdoğan, 1995: 21).

Kamusal malların iki belirleyici unsuru, geleneksel anlamda sahip oldukları kamusal potansiyelleri ve fiili durum itibarıyla herkesin tüketimine açık olup faydasından mahrum bırakılmamasıdır. Kaul ve Mendoza (2003), kamusal kavramına değişik bir yorum katmış ve bunu bir kamusal üçgeniyle açıklamıştır. Buna göre, kamusal malın net fayda bölüşümünde, karar almada ve tüketimde kamusal boyutlarının olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle kamusal, fayda bölüşümünde eşitlik, karar almada katılımcılık, tüketimde bütünlük olmasını ifade eder. Bir malın kamusal sayılabilmesi için faydasının herkesçe eşit paylaşılması, malın kamusal alanda yer alması konusunda herkesin katılımıyla karar verilmesi ve malın herkes tarafından tüketilmesi gerekir (Kaul and Mendoza, 2003: 92, Durmuş, 2006: 85, Akdemir ve Şahin, 2006: 16-18). Bu özelliklerinin dışında kamusal malların geleneksel anlamda özellikleri; bölünemez olması, birlikte tüketim, fiyatlandırılmama, tüketimde rekabetin olmaması, mahrum bırakılmama ve kamusal finansman gerektirmesidir.

Bir malın bölünemez olması; o malın tüketimde bireyler tarafından ayrı ayrı değil, bütün bir şekilde, beraberce tüketilmesi anlamına gelir. “Bir malın tüketimine ilave bir bireyin katılması, bu malın maliyetini ve diğer bireylerin tüketimini etkimiyorsa bu mallar kamusal mallardır” (Samuelson, 1954) tanımlaması aslında bu malların bölünemezlik özelliğine dikkat çekmektedir. Özel mallar bireyler tarafından tek tek tüketilmesine karşın kamusal mallar birlikte tüketilirler. Bölünemezlik özelliğinden dolayı bu mallar herkes için eşit şekilde üretilirler. Diğer bir ifadeyle, üretilen herhangi bir kamusal mal, herkes için üretilir (Durmuş, 2006: 71).

Kamusal malların birlikte tüketim özelliği ve bölünemez olması, bu malların birimlere veya bireylere ayrı ayrı tahsis edilememesi sonucunu doğurur. Özel mallarda olduğu gibi bireylere tahsis edilememesi nedeniyle kamusal mallar fiyatlandırılmaz ve pazarlanamaz. Faydası ölçülemeyen bir malın fiyatı belirlenemezken, fiyatı belirli olmayan bir malın pazarlanması da düşünülemez. Fiyatının belirlenememesi nedeniyle, bu malların bedelini bütün toplum vergi olarak ödemektedir (Işık vd., 2004: 57).

Özel malların tüketimi bireyler tarafından ayrı ayrı gerçekleştirildiğinden bir bireyin tüketimi diğer bireylerin payına düşen miktarı azaltır. Kamusal mallar ise bireysel tüketime konu olmayıp birlikte tüketildiğinden bireysel tüketimden ve bu mallardan faydalanmanın sonucunda diğer bireylerin kullanabileceği miktar ve faydanın azalmasından bahsedilemez. Örneğin; bir bireyin savunma hizmetinden faydalanması, diğer vatandaşların elde ettiği faydayı azaltmadığından tüketiminde rekabete ortaya çıkmaz. Bir malın tüketiminde rekabetin olmaması o malın kullanım kapasitesiyle de ilgilidir. Tam kamusal mallarda kapasite sonsuz olduğundan bu tür mallarda rekabet hiç oluşmaz. Bireysel tüketimin söz konusu olduğu köprüler, otoyollar gibi bazı (yarı) kamusal mallarda ise belirli bir tüketim miktarından sonra bu malların faydasında azalma ortaya çıkabilir. Bu durumda kamusal malın sunucusu olan devlet ya sunulan mal miktarını artırma veya fiyatlandırma yapmak suretiyle talebi kısma yoluna gidebilir (Kirmanoğlu, 2007: 120).

Kamusal mallar, tüketicilerin dışlanması mümkün olmadığı mallardır. Her durumda bir kişi tarafından kullanılsa da ortaya çıkan faydadan diğer tüm bireyler faydalanır. Bireyler faydalandıkları kamusal malların finansmanını vergilerle karşılarsalar da tüketimden mahrum etmenin imkansızlığı bir takım bedavacı davranışlar neden olabilmektedir (Kindleberger, 1986a: 2).

Kamusal malların faydasından, birlikte tüketim ve bölünememe özelliklerinden dolayı kimse mahrum edilemez. Bir ülkede üretilen kamusal malların faydasında yine o ülkede yaşayan tüm vatandaşlar inancına, etnik kökenine veya tercihlerine bakılmaksızın, kanunların tüm vatandaşları aynı derecede bağlaması ve adaletten eşit şekilde faydalanması örneklerinde olduğu gibi, eşit şekilde yararlanırlar.

Kamusal malların üretimi toplumsal nitelikleri bakımından hayati önem arz etmektedir. Adalet, güvenlik, savunma gibi kamusal hizmetlerin yeterli düzeyde üretilmemesi dahi birçok negatif etki doğurabilir. Ayrıca bu durum bireysel tüketime konu olan ancak sahip olduğu çok büyük dışsallıklar nedeniyle yarı kamusal mal

KAMU MALİYESİ TEORİSİNDE KÜRESEL KAMUSAL MALLAR

olarak kabul edilen eğitim sağlık gibi bazı hizmetler için de geçerlidir. Bu nedenle yalnızca, temel motivasyonu kar olan piyasa aktörleri tarafından üretilmesi büyük riskler taşıyabilir. Ayrıca bu malların üretilmesi ve bu üretimin devamlılık arz etmesinin gerekli oluşu, bununla beraber üretiminin kâr amacından öte (toplumsal) faydayı amaçlaması temel amacı kâr elde etmek olan piyasa tarafından üretilmesi konusunda cazip olmaktan uzaktır. Kamusal malların sunumuna ilişkin temel ilkelerden birisi de faydalanan kişilerin faydalanma amacıyla veya faydalanma sırasında herhangi bir bedel ödememeleridir. Maliyetlerin bireyler arasında paylaşımı siyasal yoldan gerçekleşmektedir (Akdoğan, 2002: 42).Toplum için hayati önemi olan bu malların hem düzenli hem sürekli şekilde arz edilebilmesi, ancak kâr amacı gütmeksizin toplumsal faydayı dikkate alan ve tüm kurumların üstünde bir mekanizma tarafından üretilmesini zorunlu kılar.

Kamusal mallarla ilgili bir diğer özellik bu malların üretiminde nicelik ve nitelikleri bakımından kararının merkezi veya merkeze bağlı yerel aktörlerce alınmasıdır. Bu yönüyle kamusal mallar devlet malları olarak adlandırılırlar.

Kamusal malların belirtilen özelliklerine tam olarak sahip olan mallara tam (pür) kamusal mallar adı verilmektedir. Bu malların en dikkat çekici olanları adalet, güvenlik ve milli savunma olarak belirtilmiştir. Adam Smith kamusal mallar listesini; kanun ve düzen, ulusal savunma ve bireylerin üretilmesi için bizzat para ödemedikleri kamusal işler olarak sınırlandırmıştır. Daha sonra gelen ekonomistler bu listeye bazı ilaveler yapmışlardır (Kindleberger, 1986a: 2).

Tam kamusal mallar özellikleri bakımından tam anlamıyla bölünemez, fiyatlandırılmaz, tüketiminden kimse mahrum bırakılamaz olan mallardır. Aynı zamanda önemli dışsallıklara sahip olan bu mallar eğer devlet tarafından üretilmezse, başka türlü üretilmeyecek niteliktedir. Bu malların faydası sahip oldukları yüksek dışsallıklar nedeniyle tüm toplumu etkilemektedir. Kamu politikası olarak belirlenen bu mallar, toplumsal nitelikteki ihtiyaçları karşılamaya yönelik olarak kamu harcamaları suretiyle üretilirler ve finansmanı tüm toplumdan vergi olarak alınır (Akdoğan, 2002: 39).

Bazı mallar kamu ekonomisi tarafından üretilseler de kamusal özelliklerinin yanında bireyler tarafından ayrı ayrı tüketilebilir. Yani bölünebilirler ve dolayısıyla fiyatlandırılabilirler. Bu malların en tipik örnekleri eğitim ve sağlık. Günümüzde, tüm dünya ülkelerinde beşeri sermayenin asıl kaynağını eğitim oluşturmakla birlikte, toplumun sağlık düzeyi de beşeri sermayeyi besleyen diğer bir faktördür (Ener ve Demircan, 2008: 67). Tüm toplum için gerekli bu mallar aynı anda herkese eşit şekilde

sunulamazlar. Bireylere sunulur ancak faydası tüm toplumu etkiler. Bu yönüyle kamusal mal özelliği gösterirler. Ancak bölünebilir, dolayısıyla fiyatlandırılabilir olduğu ve tüketimi bireysel taleple gerçekleştirilebileceği için serbest piyasada da üretilebilirler. Hem kamusal mal hem özel mal niteliklerine sahip bu mallara yarı kamusal mallar denir. Yarı kamusal mallara genel eğitim iyi bir örnektir. Bu tür kamusal mallar bireylerin verimliliğini, memnuniyetini ve vatandaş olarak kapasitesini artırır (Kindleberger, 1981: 243). Günümüzde birçok ülkede bu tür malların üretiminin büyük bir bölümü devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Bireyler tarafından tüketilse de tüm toplum için büyük faydalar sağlayan bu tip mallar için ulaştırma, sosyal güvenlik, sosyal yardımlar ve daha birçok hizmet yarı kamusal mal olarak sayılabilir (Pehlivan, 2006: 46).

4. Küresel Kamusal Mallar

Devletin varlık nedeni olarak da görülen kamusal mallar, küreselleşmenin de etkisiyle daha geniş kapsamlı olarak ele alınmaktadır. Ulusal düzeyde toplumun tamamını ilgilendiren bazı ihtiyaçlar devletler tarafından sunulmakla birlikte, çağın gereksinimleri doğrultusunda tüm dünyayı ilgilendiren bir takım ihtiyaçlar da ortaya çıkmaktadır. Özellikle tüm insanlığı aynı derecede etkileyen doğal, ekonomik, sosyal bir takım olumsuz gelişmeler yeni bir kavram olarak küresel kamusal malların ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Ulusal kamusal mallar, ülkeler için büyük anlam ifade etmektedir. Günümüzde küreselleşmenin de etkisiyle kamusal mallar, küresel bir nitelik kazanmaya, bireysel ve milli refah için daha merkezi bir öneme sahip hale gelmeye başlamıştır. Tüm dünyada ortak çözüm gerektiren, dünya çapında yıkıcı etkiye sahip bankacılık krizlerini, internet tabanlı suçlar ve dolandırıcılıklar, sağlık, seyahat ve ticaretle ilgili risklerin artması, sigara ve uyuşturucu kullanımının neden olduğu zararların dünya çapında yaygınlaşması gibi küresel kötüler ortaya çıkmış durumdadır. Bununla birlikte kamusal mallar arasında, dikkate değer örnekler, hızla büyüyen uluslararası ticaret ve iletişim, uyumlu vergileme, parasal politikalar konusunda ortak çatı sunan devlet rejimlerinin sayısı, hükümetler gibi küresel iyiler de gündeme gelmiştir (Kaul, Grunberg ve Stern, 1999: 9).

Küresel kamusal mallar, dünya üzerindeki bütün bireyler (mevcut ve gelecek kuşaklar) tarafından elde edilebilen, tüketiminde rekabetin ve kısıtlamanın bulunmadığı, herkesin yararlanabildiği ve finansmanını küresel olarak sağlandığı faydalar olarak tanımlanabilir. Bu tanımda üzerinde durulması gereken önemli bir

KAMU MALİYESİ TEORİSİNDE KÜRESEL KAMUSAL MALLAR

nokta, üretilen faydanın dünya üzerindeki dağılımı ve bu faydaya dünya üzerinde herhangi bir noktadan ulaşılabilir olmasıdır (Ortaç, 2004: 15).

Küresel kamusal mallar, bilimsel alanda popüler bir konu olarak ele alınmaya başlayalı uzun zaman olmasa da, önemi gün geçtikçe artan bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle gelecekte uluslar ve hatta ülkeler üstü bir anlama sahip bu kavram finansmanı, sunumu ve yönetimi konusunda çok daha önemli bir konu haline gelmesi beklenmektedir. Küresel kamusal mallar konusu, küresel dünyanın temel taşı konumunda olan uluslararası örgütler ve kuruluşların gündemine yerleşerek, akademik alanda konunun farklı boyutlarına ilişkin inceleme, araştırma ve yayınlar artmaktadır. Söz konusu bu örgüt ve kuruluşların faaliyetleri de küresel kamusal mal eksenlidir. Bu gelişme, gelecekte dünya düzeninin küresel kamusal mallar çerçevesinde şekilleneceğinin bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Bu kuruluşlardan birisi olan Avrupa Birliği, küresel kamusal mallar düşüncesinin ortak iyiler için önemli bir katkı olduğunu açık bir şekilde ifade etmekte olup sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için uluslararası çabalar bağlamında küresel kamusal malların büyük önem arz ettiğini belirtmektedir (Akdemir ve Şahin, 2006: 3-4).

Küresel kamusal mal ve hizmetler sadece bir veya birden fazla ülke, bölge ve hatta dünya ölçeğinde dışsal fayda ve maliyetleri değil, aynı zamanda bugünkü ve gelecek nesilleri de ilgilendirdiğinden, nesiller arası dışsallıkları da bünyesinde barındıran bir özelliğe de sahiptir (Başaran, 2007: 89-90).

Günümüzde küresel kamusal mallar adı altında popülerlik kazanan bu kavram köklerini 1980'lerin ortalarından, Kindleberger (1981, 1986a, 1986b) çalışmalarından alır. Kindleberger, 1980'lerin başlarında bu malların uluslararası arenada nasıl sunulacağı konusunu incelemiş daha sonra 1986'da "Uluslararası Kamu Malları" adı altında bazı malları tanımlamış bu malların bir lider ve hegemon tarafından nasıl sunulacağı konularını ele almıştır (Akyol ve Ulutürk, 2007: 67).

Küreselleşmeyle birlikte ulusal sorunların uluslararası etkilerinin hissedilmesiyle küreselleşmenin siyasal boyutu önem kazanmıştır. Uluslararası veya uluslar üstü kuruluşlar, küresel boyutta tüm insanlığı ilgilendiren sorunların çözümüne yönelik küresel malların arzında, ulus devletlerle birlikte yetki paylaşmakta veya ulus devletlerin faaliyetlerini yönlendirici, hatta bazen düzenleyici ve kısıtlayıcı bir güç olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler bu nitelikteki kuruluşlardır. Devletlerin faaliyet alanları da böylece yeniden düzenlenmektedir (Mutlu, 2006: 55).

4.1. Küresel Kamusal Malların Özellikleri

Küresel kamusal mallarla ilgili yapılan çeşitli tanımlar tanımlarda küresel kamusal malların iki özelliğinin ön planda tutulduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi kamusalılık, ikincisi ise küresellik boyutuyla ilgilidir. Kamusal özelliği öne çıkaran tanımlarda, küresel kamusal malların rekabete konu olmaması ve faydadan yararlanmada dışlamanın söz konusu olmaması gibi kamusal mallara has nitelikler vurgulanmaktadır. Küresel boyutu öne çıkaran tanımlar ise küresel kamusal malların faydasının ülkelerle sınırlı kalmadan dünyayı ve hatta yalnızca bugünün neslini değil gelecek nesilleri de kapsamı gerektiğini ifade etmektedirler (Başaran, 2007: 91).

Bu bağlamda küresel kamusal mallara ilişkin temelde iki özellik ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki bu tür malların yüksek derecede kamusalılığa sahip olmasıdır. Kamusal malların genel özelliklerinden olan tüketimde dışlanamaya ve rekabete konu olmaması özellikleri küresel kamusal malların kamusal özellikleridir. İkincisi ise, küresel kamusal malların faydaları bir veya bir grup ülkeyi, birden fazla popülasyon grubunu ve yalnızca bugünkü neslin yanı sıra gelecek nesilleri de içine alacak şekilde evrensel özellikte olmasıdır. Küresel kamusal mallar birden çok ülkeyi ve evrensel çapta tüm insanları kapsamına almakta ve aynı zamanda faydası birden çok nesle yayılmaktadır (Kaul, Grynberg ve Stern, 1999: 2).

Bu iki özellik dışında tanımlamalara dikkat çeken diğer bir unsur ise küresel kamusal malların finansmanıdır. Bu malların finansman yönteminin nasıl olması gerektiği, küresel kamusal mallar konusunda belki de en çok tartışılan yönüdür. Küresel kamusal mallar konusunun son yıllarda önem kazanmasının sebeplerinden birinin uluslararası kuruluşların bütçelerinin önemli bir bölümünü bu tür mallara ayırmasıdır. Bu nedenle Dünya Bankası, sınır ötesi dışsallıkların varlığını temel veri kabul ederek küresel kamusal malların belirleyicisi olarak görmüş, bu tür malların yetersiz üretiminin önüne geçilebilmesi amacıyla dışsallıkların elde edilmesi için bu malların üretiminde ülkelerin ortak faaliyetinin olması ve finansmanının da ortak olarak sağlanması gerektiğini belirtmiştir (Akdemir ve Şahin, 2006: 4).

4.1.1. Küresel Kamusal Malların Kamusal Özellikleri

Küresel kamusal malların en belirgin özellikleri etkilerinin tüm insanlara ayırım yapmaksızın bütün bir şekilde ulaşmasıdır. Kamusal malların bölünemez olma ve birlikte tüketim özellikleri küresel kamusal mallar için de geçerlidir. Bir malın ortak tüketime konu olması, kamusalılık özelliğinin olduğunu gösterir (Işık, 2006: 3). Kamusal niteliği gereği küresel kamusal mallar, tüm dünyaya fayda sağlayan ve bu faydanın kullanımından kimseyi mahrum bırakmanın mümkün olmadığı mallardır.

KAMU MALİYESİ TEORİSİNDE KÜRESEL KAMUSAL MALLAR

Diğer yandan kamusal malların bir diğer özelliği ise kamusal finansman gerektirmesidir. Ulusal boyutta kamusal malların finansmanını sağlayacak devlet kurumu mevcutken, küresel çapta bir kamusal malın finansmanını sağlayacak devlet benzeri bir kuruluş bulunmamaktadır (Akyol ve Ulutürk, 2007: 68). Bu durum yalnızca finansman konusunda değil küresel kamusal mallara ilişkin sunum ve yönetim konusunda da tartışmalara neden olmaktadır. Bu tartışmaların kaynağı küresel kamusal malların kamusal nitelikleridir.

Kamusal malların teknik olarak piyasa aracılığıyla sunulmasına imkan vermeyen neden, bu malların bölünememesi dolayısıyla fertlere ayrı ayrı tahsis edilememesi, tüketiminden kimsenin mahrum bırakılmaması özellikleridir. Bu durum aynı zamanda tercihlerin açıklanamaması sebebiyle kamu mallarının eksik sunumuna yol açmaktadır. Kamusal malların tüketimden mahrum bırakılmama özelliğinden doğan diğer bir durum, bedavacılık sorunudur. Bedavacılık sonucu tüketimde yer alan bazı birimler finansmanında yer alamayacak ve böylece yine eksik sunum meydana gelecektir ki bu durum küresel kamusal mallar için de geçerlidir. Nitekim kamusal malların miktar ve çeşit bakımından sunumu özel mallarında olduğu gibi talebin açıklanmasıyla değil kamu otoritesinin talebi planlamasıyla gerçekleştirilir. Diğer bir ifadeyle kamusal mal sunumu faydalanma ilkesiyle değil, ödeme gücü ilkesiyle gerçekleşir (Kirmanoğlu, Yılmaz ve Susam, 2006: 27).

Kaul ve Mendoza (2003: 87), kamusal özellikleri bakımından bu malları; teknik olarak dışlanamaz mallar, kamusal olarak tasarlanmış mallar ve kendiliğinden kamusal mallar olmak üzere üç kategoride ele almıştır. Bazı kamusal mallar ya doğal olarak okyanuslar, atmosfer vs. gibi öylece vardır veya çevre sorunları, bilimsel ve teknolojik buluşlar, hastalıklar, terör olayları gibi sosyal ve mali istikrarsızlıklar veya iktisadi nedenlerle ortaya çıkmışlardır. Bu tür sorunlarla mücadele ve ortaya çıkan zararların giderilmesi için sunulacak hizmetler kamusal alan içinde örgütlenebilir (Kirmanoğlu, Yılmaz ve Susam, 2006: 28).

4.1.2. Küresel Kamusal Malların Küresel Özellikleri

Küresel kamusal mallar, (ulusal) kamusal malların sahip olduğu ve bu mallara kamusal mal niteliği kazandıran, bölünemez, dışlanamaz ve rekabetin olmaması özelliklerine sahip olan mallardır. Bu temel özellikler, küresel kamusal malların kamusal boyutunu oluşturur. Dünya Bankası'na göre küresel kamusal mallar; kalkınma ve yoksulluğun azaltılmasında önemli ve etkin bir şekilde sunulabilmesi çok sayıda ülkenin işbirliğine ve ortak eylemde bulunmasına bağlı olan ve sınır aşan dışsallıklara sahip kaynaklar, hizmetler, kurallar ve politik sistemlerdir. Bu tip mal ve

hizmetlerin faydasından, ilkesel olarak dünyanın tüm ülkeleri dolayısıyla dünya nüfusunun tümü yararlanır ve faydası ülkeler, insanlar ve nesiller çerçevesinde evrenseldir (Tekin ve Vural, 2004: 324). Bu malların faydasından yararlanan bireylerden kasıt küresel kamusal malların arz edilmesi anında fayda sağlayan kişilerle birlikte, gelecekte fayda sağlayacak kişilerdir (Ortaç, 2004).

Küresel kamusal mallar olarak tanımlanmadan önce de, kamusal özelliklere sahip olmakla birlikte etki alanları itibariyle aynı zamanda küresel olan mallardan dışında küreselleşmenin bir sonucu olarak, yeni küresel kamusal mallar ortaya çıkmıştır. Bu tür küresel kamusal mallar, küreselleşme ile birlikte ulusal kamu politikalarının uyumlaştırılması problemlerinin öne çıkmaya başlamasıyla beraber küreselleşmenin bir sonucu ile birlikte sınırların ortadan kalkması ve politika yakınsaması ile ortaya çıkmaktadırlar. Karbon emisyonunun kontrol altına alınması ve temiz hava, sağlık, finansal istikrar, piyasa etkinliği ya da bilgi yönetimi gibi konularla ilgili kamusal mallar bu yeni tür küresel kamusal mallara örnek olarak gösterilebilir. Bu konularla ilgili sorunlar, bulaşma etkisi ile kısa sürede tüm ülkeleri etkileyebildiğinden bütün ülkeleri ilgilendirmektedir. Küreselleşme sonucu bu sorunların etki alanlarının yaygın olması, ülkelerden birinin uyguladığı politikaların diğer ülkelerle çelişmesi veya uyumsuz olması bu sorunların çözümü üzerinde olumsuz etkilere sebep olabileceği için ilgili konularda ülkelerin tek başına uygulayacağı politikaları etkisiz kılmaktadır (Akdemir ve Şahin, 2006: 6, Kaul, 2008).

Küresel kamusal malların küresel özellikleri doğrultusunda fayda ölçütü bakımından üç önemli boyutundan söz etmek mümkündür. Bunlar faydalarının ülkeler, sosyo-ekonomik guruplar ve kuşaklar üstü olmasıdır. Bunun anlamı, bir malın küresel kamusal mal sayılabilmesi için o malın birden çok ülke ya da ülke grubuna, birden çok örgütlenmeye ve nesle ulaşması gerektiğidir (Kaul, Grynberg ve Stern, 1999: 10).

Yalnızca bir bölge için geçerli olan mala bölgesel mal sadece bir örgütlenme için geçerli olan mala da kulüp malı demek daha doğru olacaktır. Küresel kamusal mallar küre halinde tüm dünyaya, dolayısıyla tüm ülkelere birlikte fayda sağlayan mallardır. Kaul vd. (1999: 10)'e göre küresel kamusal malların sahip olması gereken ilk özellik, etkilerinin bir gurup ülkeden daha fazlasını kapsamasıdır. Ayrıca bu mallar tüm sosyoekonomik guruplara ve birden fazla nesle fayda sağlamalıdır.

Küresel kamusal malların küresel olma özelliği faydanın yayılma alanı açısından ele alınmalıdır. Kamusal mallar gibi kamusal zararlarda güçlü dışsallıklara sahiptir.

Konunun çıkış noktasını küresel kötülere karşı alınması gereken tedbirler ve çalışmalar oluşturmakta olduğundan hareketle, küresel kamusal malların büyük bir kısmı küresel zararlara yol açan nedenlerin ortadan kaldırılması, en azından kontrol altına alınmasıdır (Kirmanoğlu, Yılmaz ve Susam, 2006: 27).

4.2. Küresel Kamusal Mallara İlişkin Çeşitli Sınıflandırmalar

Küresel kamusal mallar konusu kısa bir zamandır inceleme konusu olması nedeniyle içinin doldurulması, tanımlanma çabası devam etmektedir. Diğer taraftan değişik çalışmalarla farklı kriterler bağlamında bir takım sınıflandırmalar yapılmaktadır (Akdemir ve Şahin, 2006). Literatürde ilk detaylı çalışma küresel kamusal malların tanımlanmasına yönelik Kaul, Grunberg ve Stern (1999) tarafından gerçekleştirilmiştir. Yapılan sınıflandırmada küresel kamusal mallar; sağlık, bilgi, barış ve güvenlik, pazar etkinlikleri, çevresel ve kültürel yozlaşma, eşitlik ve adalet olmak üzere fonksiyonel olarak incelenmiştir.

2.2.1. Küresel Kamusal Malların Fonksiyonel Sınıflandırması

Fonksiyonel sınıflandırma, çok sayıda iktisatçı tarafından alt gruplar da değerlendirilerek çevre, sağlık, eşitlik ve adalet, bilgi ve enformasyon, barış ve güvenlik, piyasa etkinlikleri, kültürel yapıların korunması gibi fonksiyonları gerçekleştirmeye yönelik bir sınıflandırmadır (Mutlu, 2006: 57). Fonksiyonel sınıflama kapsamında, sağlık, barış ve güvenlik, çevre ve bilgi ele alınabilir.

2.2.1.1. Küresel Kamusal Mal Olarak Sağlık

Tarih boyunca bulaşıcı hastalıklar savaşımlardan daha fazla insanın ölmesine neden olmuştur. İnsan, mal ve faktör hareketliliğinin günümüzdeki boyutu dikkate alındığında sağlık riski önceki dönemlerden daha kolay yayılma potansiyeline sahiptir. Dolayısıyla, uluslararası sağlık gözetimi yoluyla üretilen bu alanda üretilen bilgi ve sunulan hizmetler önemli bir kamusal mal boyutuna sahiptir. Geniş ölçüde ele alındığında dışlanamaz ve tüketiminde rekabetin olmadığı dünya sağlığının birçok kamusal yönü bulunmaktadır. Tüketimde rekabetin olmaması, bu konuda sunulan bir hizmetin üretildiğinde herkesin yararlanabilme kabiliyetini ifade eder. Sağlıkla ilgili üretilen bilgiden tüm ülkeler fayda sağlar. Özellikle bulaşıcı hastalıklarla ilgili sunulan hizmetlerin faydası tüm dünyaya yayılırken koruyucu özelliğinden kimse mahrum bırakılamaz (Zacher, 1999: 266). Sağlık sorunlarının kamusal mal olarak sunulmasına yönelik, önleyici ve koruyucu veya tedavi edici sağlık hizmetleri şeklinde iki grupta toplanabilir.

Küresel kamusal malların sınırlar ötesi dışsallıklar olarak değerlendirdiğimizde, sağlık alanında ortaya çıkan pozitif ve negatif dışsallıklar tüm dünyayı ilgilendiren

önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşme ile bağlantılı olarak ortaya çıkan sağlık sorunları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Chen, Evens and Cash, 1999: 286):

- Ekonomik istikrarsızlık ve yoksulluk kaynaklı az gelişmiş ülkelerde hastalıklar ve ölümlerde görülen artışlar,
- Uluslararası turistik ve ticari geziler ve ülkeler arası göçler nedeniyle hastalıkların daha fazla yayılması,
- Su kaynaklarının kirlenmesi ve iklim değişiklikleri gibi çevresel sorunlar nedeniyle ortaya çıkan hastalıklar,
- Küresel pazarlama olanaklarının artması sonucu tütün ve benzeri zararlı maddelerin dolaşımının artması nedeniyle bunlara bağlı hastalıkların artması.

Günümüzde küreselleşmenin etkisiyle sağlık problemlerine dair sorunlar ülke sınırlarını aşmaktadır. Bu nedenle bu hizmetler daha çok uluslararası kuruluşlarca verilmektedir (Kirmanoğlu, 2007: 138). Sağlık alanında hem ülkelerin tek başına yaptıkları hem de uluslararası örgütlerin yapmakta oldukları insan sağlığını korumak amaçlı çalışmalar, bütün insanlığın yararına fayda sağladığı için küresel kamusal mal olarak değerlendirilmektedir. Devletlerin ülke içerisinde veya uluslararası kuruluşlarla ve diğer ülkelerle ortaklaşa yürüttükleri kanser, sıtma, tüberküloz, aids gibi hastalıkların önlenmesi ve tedavisi için tıbbi çalışmalar, sonuçları itibariyle tüm insanlığa fayda sağlamaktadır. Hastalıkların önlenmesine yönelik çalışmaların yanı sıra, uyuşturucu madde kullanımına karşı ülkelerin ve uluslararası kuruluşların faaliyetleri küresel fayda sağlayan çalışmalar olduğu için küresel kamusal mal olarak gösterilebilir (Arsan, 1992: 424).

2.2.1.2. Küresel Kamusal Mal Olarak Barış ve Güvenlik

Barış tüketimde dışlama ve rekabetin olmaması nitelikleri nedeniyle kamusal mal özellikleri taşımaktadır. Ulusal barış kamusal mal iken, uluslararası barış ise küresel kamusal maldır (Saraç, 2007: 139). Dünya barışının sağlanması ve korunmasına yönelik uluslararası kuruluşlarca üretilen faydalar, uluslar veya bloklar arası anlaşmazlıkların çözülmesi, risk azaltıcı küresel kamusal mal olarak değerlendirilir (Ortaç, 2004: 25).

1990 öncesi dönemde yaşanmakta olan bloklar arası güvenlik problemi, Sovyetler Birliği'nin yıkılmasıyla ortadan kalkmış, sonraki dönemde uluslararası ve bölgesel güvenlik ön plana çıkmıştır. Özellikle uluslararası terörizmle mücadele konusu dünya gündeminde önemli bir yer teşkil etmiş ve bu bağlamda yalnızca uluslararası

KAMU MALİYESİ TEORİSİNDE KÜRESEL KAMUSAL MALLAR

anlaşmazlıklar değil aynı zamanda terörizmle mücadelenin de uluslararası bir düzeyde çözümlenmesi gereken bir sorun olduğu anlaşılmıştır.

Yapılan faaliyetler, ister tek bir ülke tarafından isterse de uluslararası kuruluşlarca gerçekleştirilsin, tüm insanlığa fayda sağlamaktadır. Bu amaçla yapılan bütün çalışmalar, gösterilen çabalar küresel kamusal mal niteliindedir. Dünya savaşı olmasa dahi bölgesel savaşlar bile bütün dünya ülkelerini ilgilendirir, AB ve NATO gibi uluslararası kuruluşlar bazı görevler üstlenir (Arsan, 1992: 407). Ancak uluslararası düzeyde bu düzenlemelerin etkili olabilmesi için hükümetlere büyük sorumluluklar düşmektedir. Ne kadar iyi bir uluslararası hukuk düzenlenmiş olursa olsun, bu alanda ülkeler arası uyum ve işbirliği olmadığı sürece terörizmi önlemek mümkün değildir (Gün, 2000: 89).

2.2.1.3. Küresel Kamusal Mal Olarak Çevre

Küresel ısınma ve iklim değişiklikleri, ozon tabakasının incilmesi gibi başlıca çevresel konular tüm dünyayı etkilemekte ve günümüzün en ciddi gündemlerinden birini teşkil etmektedir. Çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik yapılan kamu hizmetleri doğrudan fayda sağlayan ve riski azaltan, ormanlık ve yeşil alanların ve doğal hayatın korunması tamamlayıcı küresel kamusal mal niteliğindedir. Ulusal düzeyde çevre kirliliğinin azaltılmasına ve doğal yaşamın korunmasına yönelik alınacak önlemler küresel etkilerinden dolayı küresel kamusal mallar kapsamında değerlendirilebilir (Ortaç, 2004: 24).

İnsanların biyolojik, sosyal ve ekonomik faaliyetlerini içinde sürdürdükleri ortam olan çevre, bütün unsurlarıyla bir küresel kamusal mal niteliğindedir. İnsanın doğa ile ilişkisinin sonucunda doğal dengenin bozulması, çevrenin tahrip edilmesi ve kirlenmesi sonucunda ortaya çıkan çevre sorunlarının çözülmesi de bütün ülkelerin ve insanların ortak hareket etmesini gerektiren küresel bir mal konumundadır (Başaran, 2007: 91).

Çevrenin kirliliği, ekolojik dengenin bozulması, doğa kaynaklarının tahrip edilmesi gibi problemlerin çözümü küresel bir kamu malı olarak ele alınmalı ve bu konuda ortak hareket edilmelidir. Bunun yanında çevre sorunlarının yerel, bölgesel ve küresel etkileri olabilir. Ancak, yerel ve bölgesel çevre sorunları biriktikçe, küresel problemlere neden olmaktadır. Küresel mallar içinde dışsallıkları en fazla olan ve gelecek nesilleri de etkileyebilecek zararlara yol açan çevre sorunları, piyasa çözümleri veya ülkelerin kendi çabaları ile çözümlenecek bir sorun değildir (Mutlu, 2006: 62, 68,71).

2.2.1.4. Küresel Kamusal Mal Olarak Bilgi

Eğitim faaliyetleri ulusal düzeyde bir kamusal mal niteliğindedir. Eğitim sonucunda sağlanan bilgi diğer kamusal faaliyetler için tamamlayıcı kamusal mal olmakla birlikte günümüz şartlarında bilginin yayılma ve kullanım potansiyeli küresel kamusal mal olarak değerlendirilmektedir (Ortaç, 2004: 25). Gelişen teknoloji sayesinde, bilgi üretimi ön plana çıkmış, sanayi toplumunun temel dinamiği maddi üretim yerine, günümüzde bilgi üretimi önem kazanmıştır (Kocacık, 2003: 3).

Büyüme sürecinin özündeki öge, bilgidir. İnsanın üretkenliğini artırarak, gelecekte yeni üretkenlik artışları meydana getirmekte kullanılacak tasarruflar yaratacak yeni biçimlerde örgütlenmeler sağlar. Bilgi çağında örgütsel etkinliğin sağlanması artık küresel süreçte değer kazanmaktadır. Ulusal sınırlara dayalı bir örgütsel etkinlikten günümüzde bahsetmek mümkün değildir. Örgütleri tepeden tırnağa değiştiren, geliştiren, başkalaştıran en etkin eleman bilgidir. Bilgiye erişim arttıkça, sınırlar, kısıtlamalar, engeller ve olanaksızlıklar ortadan kalkmaktadır (İnce ve Oktay, 2006: 17-18).

2.2.2. Küresel Kamusal Malların Kamusal Karakterlerine Göre Sınıflandırılması

Birçok mal ve iktisadi faaliyet hem kamusal hem de özel mal karakteri gösterebilir. Küresel kamusal malların kamusal karakterine göre sınıflandırılması nesil içi ve nesiller arası etkilerine bakılarak tam kamusal, yarı kamusal, kulüp malı ve ortak mallar şeklinde yapılmaktadır.

Nesil içi ve nesiller arası kamusal mallar, kamusal malların dört sınıfa ayrıldığı gibi, bölgesel ve küresel yayılma alanlarına göre ayrılmıştır. Orman yangınlarının önlenmesi ve yer altı sularının temizlenmesi, bir bölgede yaşayan insanlara kamusal fayda sağlar. Aynı zamanda su baskınlarının önlenmesi ve hayvansal hastalıkların kontrol altına alınması gibi tam kamusal mallardan belirli bir bölgede yaşayan bir nesli ömrü boyunca faydalanır. Okyanus kirliliğinin önlenmesi, meteoroloji tahminleri, gözlem evleri gibi mallar tam kamusal ve küresel özellikte mallardır.

Bazı mallar nasıl tanımlandıklarına bağlı olarak birden çok kategoride bulunabilirler. Nesiller arası, bölgesel tam kamusal mallar, sulak alanların korunması, göllerin temizlenmesi, zehirli atıkların temizlenmesi ve kurşun emisyonunun azaltılması kapsar, oysa nesiller arası, küresel tam kamusal mallar, ozon tabakası, küresel ısınmanın önüne geçilmesi, hastalıkların yok edilmesi ve bilgi üretilmesi ile ilgili incelemeleri içerir. Tüm bu örnekler bize rekabetin olmadığı dışlanamaz malları verir. Kirlilik üreten etkenlerin temizlenmesinden bu alanlarda yaşayan herkes

faydalanır. Bu kirliliğin temizlenmesinin etkileri yeterince uzun ömürlü tutulabilirse, gelecek nesillere de fayda sağlamaktadır (Sandler, 1999: 24).

2.2.3. Küresel Kamusal Malların Doğasına Göre Sınıflandırılması

Küresel kamusal malların doğasına göre sınıflandırması farklı şekillerde yapılabilir. Malın soyut veya somut olmasına göre sınıflandırma yapılabileceği gibi söz konusu malların doğal olarak kendiliğinden mevcut olması, sonradan üretilmiş olması veya belirli sonuçlar olarak ortaya çıkması yönünden sınıflandırılabilir. Soyut veya somut olma kriterine göre yapılan sınıflandırmada; malın somut olması, o malın fiziki olarak somut bir halde var olduğunu gösterir. Somut mallar için çevre veya insanlığın ortak mirası olarak sayılan mallar örnek olarak gösterilebilir. Soyut mallarsa bazı faaliyetler, fayda sağlayan durumlar gibi fiziki olarak değilse de faydaları insanlarca hissedilen mallardır. Barış, finansal istikrar soyut mallar için örnek olarak gösterilebilir. Somutluk soyutluk niteliklerinin dışında kendiliğinden doğal olarak var olan mallar, sonradan üretilen mallar ve sonuçlar bağlamında yapılan sınıflandırmada, doğal küresel ortak mallar, insan yapımı küresel ortak varlıklar, küresel politik sonuçlar üç farklı gurup karşımıza çıkmaktadır (Kaul, Grunberg ve Stern, 1999; Akdemir ve Şahin, 2006: 10).

Ozon tabakası ve atmosfer gibi doğal olarak kendiliğinden mevcut mallardır. Somut nitelikte olan bu mallar, bireylere veya toplumlara ait değil tüm insanlığa faydası olan ve kimsenin bu faydadan dışlanamayacağı ve tüketimde rekabetin olmadığı mallardır. Bu mallarla ilgili olan sorun aşırı kullanımdır. İkinci sırada bulunan mallar, insanlar tarafından zamanın şartlarına göre üretilmiş ve tüm insanlara fayda sağlayan mallardır. Kısmen dışlamanın söz konusu olabileceği bu malların sunumu veya tüketimi yetersizdir. Yeryüzünde bulunan herkes, baskılara maruz kalma, erişim problemleri veya altyapı sorunları nedeniyle eşit şekilde faydalanamayabilir. Üçüncü sırasında yer alan mallar, soyut nitelikte olup, dengesi, düzeni veya istikrarı korunan ve bu şekliyle insanlara faydası aksi taktirde zararı dokunan durumlardır. Barışın ve finansal istikrarın korunması, diğer bir ifadeyle mevcut istikrarlı durumun devamı fayda sağlar.

2.2.4. Küresel Kamusal Mallara İlişkin Diğer Sınıflandırmalar

Küresel kamusal mallar, sektörlerine göre, çevresel, sosyal, ekonomik ve kurumsal alt yapısal olarak dört farklı kategoride sınıflandırılmaktadır.

- Çevresel küresel kamusal mallar: Okyanuslar, atmosfer, iklim ve biyolojik çeşitlilik,

- Sosyal küresel kamusal mallar: Evrensel insan hakları, sağlık, barış ve güvenlik,
- Ekonomik küresel kamusal mallar: Ticaret rejimleri, finansal istikrar mekanizmaları,
- Kurumsal-altyapısal küresel kamusal mallar: Fiziki altyapı, bilgi ve iyi yönetim gibi örnekler gösterilebilir.

Küresel kamusal mallar, fiziki bir değer taşımadığı sürece, küresel ölçekte doğrudan doğruya yarar sağlayabilir, herhangi bir riski azaltabilir veya kişilerin yararlanma kapasitesini artırabilir (Tekin ve Vural, 2004: 324). Küresel kamusal mallar, çok çeşitli kriterlere göre sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Bu sınıflandırma çalışmalarında kullanılan kriterlerden bazıları aşağıda sıralanmıştır (Binger, 2003, Kaul, Grunberg, Stern, 1999, Akdemir, Şahin, 2006):

- Sektörlerine göre,
- Faydalarının tipine göre,
- Kamusallığın boyutuna göre,
- Toplam sunum teknolojilerine göre,
- Geleneksel veya yeni kamusal mallar olarak,
- Ülke, insan veya nesil odaklı olmasına göre,
- Amaç-araç kriterine göre,
- Üretime veya tüketime yönelik olarak,
- Kamusallığın türüne göre,
- Üretim ve yönetim dinamiklerine göre.

Küresel kamusal mallara dair sınıflandırma çalışmaları sürmektedir. Bu çalışmalarda yukarıda sayılanlardan farklı kriterlerde kullanılmaktadır. Küresel kamusal malların tanımlanması ve bu bağlamda sınıflandırılması günümüzde devam eden çalışmalardandır.

SONUÇ

Yirminci yüzyılın sonları dünya genelinde ekonomik, soyla, kültürel ve siyasi alanda pek çok konunun uluslararası düzeyde ele alınmasına yol açan küreselleşme olgusunun yaşandığı bir dönemdir. Bu süreç aynı zamanda çeşitli alanlarda yeni kavramların gündeme gelmesini, ulusal düzeyde tartışılan bazı konuların uluslararası düzeyde ele alınmasını sağlamıştır.

Küresel kamusal mallar, Birleşmiş Milletler basta olmak üzere birçok uluslararası kuruluşun önemle üzerinde durduğu konulardan biridir. Küresel boyutta çevre, sağlık,

KAMU MALİYESİ TEORİSİNDE KÜRESEL KAMUSAL MALLAR

güvenlik ve ekonomik istikrarsızlıklarla ilgili sınırlar ötesi sorunlar yalnızca günümüz insanını değil aynı zamanda gelecek nesilleri de ilgilendiren bir konu olarak görülmektedir. Küreselleşme olgusunun da etkisiyle ulusal düzeyde sunulan bazı kamusal malların faydasının dünya geneline yayılması bu tür malların küresel boyutta ele alınmasını gerekli kılmıştır.

Kolektif ihtiyaçların karşılanması için üretilen ve tüm toplumu doğrudan ilgilendiren kamusal malların küresel boyutta 1990'ların sonlarında gündeme gelmiştir. Bu alanda gerek bu malların türleri ve kapsamı gerekse sunum ve finansmanına ilişkin çalışmalar günümüzde henüz net olarak açığa kavuşmamıştır. Ancak bazı çevre sorunları, terörizm ve güvenlik meseleleri, sağlık sorunları ve 2008'de ortaya çıkan finansal krizle birlikte ekonomik istikrar gibi konuların küresel boyutta etkileri tüm dünyada hissedilmiş ve kolektif çözümler gerektiren konular olduğu daha yakından anlaşılmıştır. Bu açıdan ulusal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında elde edilen faydanın yayılma potansiyelinin dikkate alınması önem arz etmektedir. Öte yandan küresel kamusal malların anlaşılması bu tür mallar ekseninde uluslararası düzeyde alınan kararlarda ve uygulamalarda aktif rol alınabilmesi bakımından da önemlidir.

KAYNAKLAR

- Akdemir, A.; Sahin, M. (2006), "Küresel Kamusal Malların Üretim ve Yönetim Dinamikleri Bağlamında Sınıflandırılması", *Maliye Dergisi*, 150, 1-24.
- Akdoğan, A. (2002), *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Akyol, S.; Ulutürk, S. (2007), "Küresel Kamu Malları: Hegemonya ve İstikrarın Küresel Ekonomi Politikası", *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, 13:7, 62-85.
- Arsan, H. Ü. (1992), "Kamu Maliyesi Alanında Yeni Bir İnceleme Konusu: Uluslararası Kamusal Mallar", *A.Ü. S.B.F. Dergisi*, 47:1-2, 403-426.
- Başaran, F. (2007), "Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevrenin Artan Önemi ve Sayıştay Denetimi", *Sayıştay Dergisi*, 65.
- Binger, A. (2003), "Global Public Goods and Potential Mechanisms for Financing Availability", *Paper Prepared for the Fifth Session of Committee for Development Policy Meeting*, April, 7-11.
- Chen, L. C.; Evens, T. G. and Cash T. A. (1999), "Health As a Global Public Good", *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century*, UNDP, Oxford University Press, 284-304.
- Deneulin, S.; Townsend, N. (2007), "Public Goods, Global Public Goods and The Common Goods", *International Journal of Social Economics*, 34:1/2, 19-36.
- Durmuş, M. (2006), "Sosyal (Kamusal) Malların Yeniden Tanımlanması Gereği", *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, 17:59, 65-97.
- Edizdoğan, N. (1995), *Kamu Maliyesi - I*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Ener, M.; Demircan, E. (2008), "Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından, Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 13:1, 57-82.
- Gün, R. Ö. (2000), "Uluslararası Terörizm: Dünya Savaşının Yeni Boyutu", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2:4, 79-93.
- Hasanoğlu, M. (2001), "Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri", *Sayıştay Dergisi*, 43, 68-82.
- Holcombe, R. G. (1997), "A Theory of the Theory of Public Goods" *Review of Austrian Economics*, 10:1, 1-22.
- Isık, A. K. (2006), "Devletin Rolü (Düzenleyicilik ve Rekabet Kosulları): ABD Sağlık Piyasaları Örneği", www.sabem.saglik.gov.tr, (15.05.2008).
- Isık, A.; Yeter, H. ve Gürd, T. (2004), *Kamu Maliyesi*, Sakarya Kitabevi, Sakarya.

KAMU MALİYESİ TEORİSİNDE KÜRESEL KAMUSAL MALLAR

- İnce, M.; E. Oktay (2006), "Bilginin Bir Stratejik Güç Olarak Önemi ve Örgütlerde Bilgi Yönetimi", *Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi*, 10:9, 15-29.
- Kaul, I.; Grunberg, I. and Stern M. A. (1999), "Defining Global Public Goods", *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century*, UNDP, Oxford University Press, Oxford, 2-19.
- Kaul, I.; Mendoza, R. U. (2003), "Advancing the Concept of Public Goods", *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (edt. Inge Kaul, Pedro Conceição, Kafell le Goulven ve Ronald U. Mendoza), UNDP, Oxford University Press, 78-111.
- Kindleberger, C. P. (1981), "Dominance and Leadership in the International Economy; Exploitation, Public Goods, and Free Rides", *International Studies Quarterly*, 25:2, 242-254.
- Kindleberger, C. P. (1986a), "International Public Goods without International Government", *The American Economic Review*, 76:1, 1-13.
- Kindleberger, C. P. (1986b), "Hierarchy Versus Nertial Cooperation" *International Organization*, 40:4, 841-847.
- Kirmanoglu, H. (2007), *Kamu Ekonomisi Analizi*, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Kirmanoglu, H.; Yılmaz B. E. ve Susam N. (2006), "Maliye Teorisi'nin Çıkmazı: Küresel Kamusal Mallar (Kalkınma Yardımları İçinde Küresel Kamusal Malların Finansmanı)", *Maliye Dergisi*, 150, 25-52.
- Kocacık, F. (2003), "Bilgi Toplumu ve Türkiye", *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27:1, 1-10.
- Köse, Ö. (2003), "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü" *Sayıştay Dergisi*, 49, 3-46.
- Mohan, R. J. (1999), "Equity in A Global Public Goods Framework", *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century*, UNDP, Oxford University Press, Oxford, 68-87.
- Mutlu, A. (2006), "Kürsel Kamu Malları Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim Finansman ve Yönetim Sorunları" *Maliye Dergisi*, 150, 53-78.
- Ortaç, R. (2004), *Global Kamu Malları ve Finansmanı*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Ortiz-Opsina E. & M. Roser, 2016, "International Trade" <https://ourworldindata.org/international-trade>
- Pehlivan, O. (2006), *Kamu Maliyesi*, Derya Kitabevi, Trabzon
- Samuelson, P. A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure" *The Review of Economics and Statistics*, 36:4, 387-389.

- Sandler, T. (1999) "Intergenerational Public Goods", *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century*, UNDP, Oxford University Press, 20-50.
- Saraç, Ö. (2006), *Küresel Vergi Rekabeti ve Ulusal Vergi Politikaları*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.
- Stiglitz, J. E. (1994), *Kamu Kesimi Ekonomisi*, Çeviren: Ömer Faruk Batırel, Marmara Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Tekin, A.; Vural, S (2004), "Global Kamusal Malların Finansman Aracı Olarak Global Vergi Önerileri", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12, 323-337.
- Tutar, H. (2000), *Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi*, Hayat Yayıncılık, İstanbul.
- Zacher, M. W. (1999), "Global Epidemiological Surveillance" *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century*, UNDP, Oxford University Press, 266-84.