

KÜRESEL KAMUSAL MALLAR VE YOKSULLUK İÇİN KÜRESEL VERGİ

Burcu Gediz Oral

Celal Bayar Üniversitesi

Yrd.Doç.Dr.

Manisa Celal Bayar Üniversitesi,

Şehit Prof. Dr. İlhan Varank Yerleşkesi,

Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, Yağcılar, Manisa.

burcu.gediz@cbu.edu.tr

Bernur Açıkgöz

Celal Bayar Üniversitesi

Doç.Dr.

Manisa Celal Bayar Üniversitesi,

Şehit Prof. Dr. İlhan Varank Yerleşkesi,

Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, Yağcılar, Manisa.

bernur.acikgoz@cbu.edu.tr

Türkçe Özet

Küresel kamusal malların önemi küreselleşme süreciyle birlikte giderek artmaktadır. Küresel kamusal mallar, fayda ve zararları (barış, suç, yoksulluk, terörizm, hastalık vs.) ülkeler ve bölgeler dışına uzanan, zengin ve yoksul nüfus gruplarını etkileyen ve hatta kuşaklar arası etkileri olan kamusal mallardır. Küresel kamusal mallar yoksulluk, barış ve güvenlik, sağlık, küresel ısınma, piyasa etkinliği, küresel finansal istikrar, insan hakları gibi küresel konuları kapsamaktadır. Çalışmada küresel kamusal mal olarak kabul edilen yoksulluğa ilişkin sorunların çözüm önerilerinden biri olan 'Doğal kaynaklar üzerinden küresel vergilendirme' incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Küresel kamusal mallar, Küresel vergiler, Küreselleşme*

Alan Tanımı: Maliye (Maliye Teorisi)

GLOBAL PUBLIC GOODS AND GLOBAL TAXATION ON NATURAL RESOURCES

İngilizce Özet

The importance of global public goods (GPGs) increases with the globalization process day by day. GPGs are public goods with benefits or costs (peace, crime, terrorism, disease etc.) that extend across countries and regions, across rich and poor population groups, and even across generations. GPGs comprehensively cover global issues such as poverty, natural resources, peace and security, health, global warming, market efficiency, global financial stability, human rights etc. This study examines global taxation on natural resources for the solution of problems related poverty which is conceived as a GPG.

Keywords: *Global public goods, Global taxation, Globalization*

JEL Code: H4, H2, F6

1. GİRİŞ

Uluslararası ticaretin gelişmesi, sermaye ve insan hareketliliğinin artması, bilgi ve iletişim teknolojisi alanlarındaki hızlı gelişmeler ülkelerin ekonomik, sosyal ve kültürel açılarından birbirine yakınlaşmasına neden olmuştur (Kaul vd., 1999: 10).

Küreselleşmenin neden olduğu yakınlaşmanın hem pozitif (uluslararası ticaretin genişlemesi) hem de negatif (mali krizin yayılma riski) etkileri bulunmaktadır (United Nations, 2008: 5). Bu süreç bir yandan global anlamda ülkelere bazı avantajlar sağlarken diğer yandan güvenlik, terör, küresel ısınma, küresel krizler ve yoksulluk gibi birçok problemi de gündeme getirmektedir. Bu problemlerin çözümü ise ülkelerin ortak hareket etmesini zorunlu kılmaktadır.

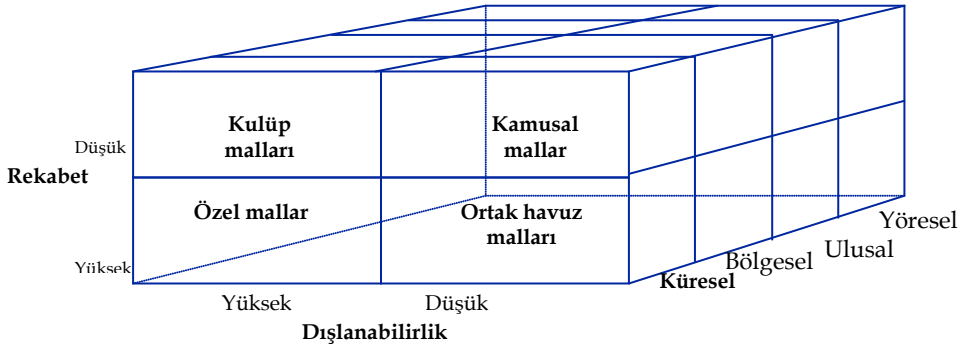
Bu bağlamda en önemli küresel sorunlardan biri olan yoksulluk soruna ilişkin doğal kaynakların vergilendirilmesini getiren '*Doğal kaynaklar üzerinden küresel vergilendirme*' önerisi önem taşımaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde küresel

kamusal malların tanımlanması ve ilgili literatüre ilişkin bilgi verildikten sonra, ikinci bölümünde 'Doğal kaynaklar üzerinden küresel vergilendirme' uygulaması hakkında ayrıntılı bilgi verilecek ve sonuç bölümünde bu vergi uygulamasının uygulanabilirliği tartışılacaktır.

2. KÜRESEL KAMUSAL MALLAR

Küresel kamusal mal tanımı ilk kez Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından 1999 yılında yapılan "Global Public Goods" adlı çalışmada kullanılmıştır (Kaul, 2010). Bu tanımda küresel kamusal mallar için iki kriter belirtilmiştir. İlki küresel kamusal malların tüketiminde rekabetin olmaması ve kullanımından kişilerin dışlanmasının mümkün olmamasıdır (Ferroni, 2000: 6). İkincisi ise bu malların faydalarının belirli bir grup ülkeyi değil tüm ülkeleri, tüm toplumları, bugünkü ve gelecekteki tüm nesilleri kapsamasıdır (Kaul vd., 1999).

Smith (2004) de çalışmasında, tüketiminde rekabetin olup olmaması ve kullanımından kişilerin dışlanıp dışlanamamasına göre malları kulüp mallar, kamusal mallar, özel mallar ve ortak havuz malları olarak dörde ayırmıştır. Sonrada etkilerinin yayılma seviyesi açısından malları yöresel, ulusal, bölgesel ve küresel olarak sınıflandırmış ve etkileri küresel ölçekte yayılan kamusal malları küresel kamusal mallar olarak tanımlamıştır.



Kaynak: Smith, 2004.

Literatürdeki küresel kamusal mallara ilişkin diğer çalışmalarda küresel kamusal malların çeşitlerine ve her birine ilişkin çözüm önerilerine yer vermişlerdir. Örneğin bazı kamu politikaları, programları ve uygulamalarının faydaları veya zararlarının bağımsız ulus-devletlerin sınırlarının ötesine uzanması literatürde birçok çalışmada irdelenmiştir (Stiglitz (1995); Sandler (1997); Kaul et al. (1999)).

Jayaraman & Kanbur (1999), Cook & Sachs (1999), Ferroni (2000) çalışmalarında küresel kamusal malların üretiminde dış yardımların rolünü incelemişken, Stansfield vd. (2002) çalışmasında kalkınma yardımları yapılırken, küresel kamusal malların öncelik sıralaması ve finansmanı için değişik stratejilerin belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Ferguson (2004) ve Lal (2004) ise çalışmalarında ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için küresel kamusal malların etkin sunumunun ve bu malların sunumunda kamunun başarısızlığına karşı konulması gereken kuralların önemini vurgulamıştır. Levaggi (2009) çalışmasında küresel mallar için optimal şartları belirlemiş, Kammas ve Philippopoulos (2010) ise çalışmalarında küresel mallar için uluslararası vergi politikalarının önemine değinmiştir. Küresel kamusal mallar ayrıca küresel problemler ve bunlarla başa çıkmak için kurulan uluslararası kuruluşlar bağlamında da sıkça incelenmiştir (Fidler, 1998; Cornes & Sandler, 1996; Sandler 1997; Chen vd. 1999).

3. KÜRESEL VERGİ UYGULAMASI

Günümüzde bireylerin ve toplumların refah düzeylerinin yükseltilmesi sorunu, üzerinde sıkça düşünülen ve tartışılan konulardan biridir. Bunun nedeni, küreselleşme ile birlikte iletişimin artması ve dünya üzerinde yaşayan tüm insanların birbirleri hakkında daha çok ve hızlı bilgi sahibi olabilmeleridir. Küreselleşme, yaşam standardı yönünden ülkeler arasında var olan uçurumun daha çok su yüzüne çıkmasına neden olmuştur. Bu bağlamda, “neden bazı ülkeler daha zengindir ve refah düzeyleri yüksektir?”, “yoksulluk hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin sorunu mudur?”, “kamu politikalarıyla yoksullukla mücadele edilebilir mi?” ya da “küresel bir vergi kaynağıyla yoksulluk giderilebilir mi?” gibi sorular gündeme gelmiştir.

Yoksulluğun kapsamı; ülkeden ülkeye, dönemden döneme, refah düzeyindeki gelişmelere bağlı olarak farklılıklar gösterir. Yoksulluk düzeyi bakımından ülkeler arası veya aynı ülke içinde dönemler arası karşılaştırmalar yapılabilmesi, toplam nüfus içinde kimlerin yoksul olarak nitelendirileceğine karar verilmesini gerektirir. Bu kararın verilebilmesi için yoksulluk kavramı; mutlak yoksulluk, görelî yoksulluk, insani yoksulluk, kırsal yoksulluk, kentsel yoksulluk gibi çok çeşitli yaklaşımlarla irdelenebilir (Avcı, 2003:125).

Dar anlamda yoksulluk; açlıktan ölme ve barınacak yeri olmama durumu iken, geniş anlamda yoksulluk; gıda, giyim ve barınma gibi olanakları yaşamlarını devam ettirmeye yettiği halde toplumun genel düzeyinin gerisinde kalmayı ifade etmektedir. Böylece yoksulluğun görelî ve mutlak tanımları ortaya çıkmaktadır (Erdoğan, 2002).

Küresel yoksulluk küresel kamusal bir mal olarak kabul edilmektedir. Küresel anlamda yoksullukla mücadele edebilmek için birçok yaklaşım ortaya konmuştur. Çalışmanın bu bölümünde yoksullukla mücadele edebilmek için ortaya konulan bu yaklaşımlardan biri olan 'Doğal kaynaklar üzerinden küresel vergilendirme' önerisi açıklanmaktadır.

3.1. Doğal Kaynaklar Üzerinden Küresel Vergilendirme

Doğal kaynaklar, dünya üzerinde rastgele ve sınırlı miktarda dağılmış, üretilmeyen, herkes tarafından ihtiyaç duyulan ve esasında herkesin malı olan küresel kamusal mal olarak kabul edebileceğimiz mallardır. Ama doğal kaynakların gelirlerine bakıldığında, dünya üzerinde küçük bir azınlığın kazancın büyük bir kısmını elinde tuttuğunu söyleyebiliriz. Bu haksız dağılımı değiştirebilmek için vergiler yeniden dağıtım aracı olarak kullanılabilir (Casal, 2011: 313). Bu şekilde yılda yaklaşık 300 milyar dolar bir kaynak yaratılabileceği tahmin edilmektedir. Dağılım, ilk olarak temel ihtiyaçlarını karşılamada sıkıntı çeken gruplara öncelik verilerek gerçekleştirilmelidir. Eğer iyi harcanabilirse bu fon yoksullukla mücadelede önemli bir fark yaratabilir (Brock, 2008: 163).

Doğal kaynaklar üzerindeki küresel vergilendirme devletlerin toprakları üzerindeki doğal kaynaklarda mülkiyet hakkının olmadığını varsaymaktadır

(Pogge, 2001: 66). Tüm bireyler temel eşit haklara sahip olduklarından, kaynak dağılımında avantajlı olanlar diğerlerine tazminata eşdeğer bir ödeme yapmalıdır. Bu nedenle, doğal kaynaklardan elde edilen karların bir bölümü dünyanın geri kalanıyla paylaşılmalıdır. Bu konudaki vergi alternatifleri vergi matrahı, vergi oranı ve dağıtım esasları olmak üzere üç açıdan analiz edilebilir.

3.1.1. Vergi Matrahı

Vergi tabanı doğal kaynakların çıkarılmasından (ham petrol, mineral veya metaller) oluşabilir. Böylece doğal kaynakların tükenmesi gecikebilir. Böylece, ülkelerin sahip oldukları doğal kaynak rezervlerine göre değil, sadece kullandıkları, işlenen doğal kaynaklara vergi yükümlülüğü söz konusu olacaktır. Ancak sadece doğal kaynaklar üzerinden vergi alınması nükleer enerjiyi teşvik edebilir. Doğal sistem üzerinde çok büyük bir tehdit olduğu için, uranyum çıkarma ve radyoaktif atıklar üzerinden alınacak yüksek vergilerle, nükleer enerji çok pahalı hale getirilebilir. Aynı zamanda yenilenebilir enerji kaynakları vahşi hayat ve biyolojik çeşitliliğin azalması, iklim değişikliği gibi tehditler içerdiğinden vergi tabanının, yenilenebilir kaynakların ayrıcalıklı kullanımını da kapsamaya gerektiği önerilmektedir (Pogge, 2011; Casal, 2011). Doğal kaynakların vergilendirilmesine bir de yenilenebilir kaynak kullanımının vergilendirilmesi eklendiğinde, vergi gelirleri artacak ve yoksulluk üzerinde daha büyük olumlu bir etki yaratacaktır (Casal, 2011).

Bir başka öneriye göre, bir adım daha ileriye gidilerek, sadece doğal kaynakların çıkarımı ve kullanımını değil, aynı zamanda üretim sürecinde kullanılan tüm ekolojik alan vergilendirilebilir. Nihai olarak kaynakları kullanan ve işleten, doğal kaynakları çıkarandan daha fazla ekonomik fayda elde etmektedir. Dolayısıyla kullanan ve işleten, çıkarandan daha fazla vergi ödemelidir (Hayward, 2005: 324). Bu verginin en çok ekolojik etkiye sahip olanlar üzerinden daha çok alınması demektir. Böylece kaynak zengini fakat çoğunlukla yoksul olan ülkelerin vergi yüklerinin, endüstriyel olarak güçlü gelişmiş ülkelere aktarılacağını söylemek mümkündür. Aynı zamanda doğal kaynaklar üzerinden alınacak vergi, bir maliyet unsuru olarak fiyatları arttıracığından, tüketimi kısımla yararlı olacaktır (Casal, 2011: 308). Böylece vergilendirmeye, çift dividant hipotezi gerçekleşecek, hem gelir sağlanmış olacak, hem de doğal denge korunacaktır.

3.1.2. Vergi Oranı

En az avantajlı yoksul gruplar üzerindeki vergi yükünün azaltılabilmesi için artan oranlı vergileme önerilmektedir. Toplam tüketim için bir üst limit tanımlanıp, limiti aşanlar daha çok vergilendirilebilir. Vergi oranı kirlilik seviyesi veya ekolojik ayak izi arttıkça artacak, doğal kaynakların kullanımı azaldıkça azalacaktır.

Kullanımla orantılı veya ekolojik alan yaklaşımıyla belirlenen vergilerdeki sorun, daha verimli teknolojilerle kaynakların kötüye kullanımını azaltmış olan ülkelerin geçmişteki aşırı tüketimleri dikkate alınamayacağından vergi yüklerinin düşecek olmasıdır. Bu durumda vergi yükü yoksul grupların üzerinde kalacaktır. Ancak kaynağın son kullanımı üzerinden spesifik bir vergi, örneğin kaynakların orantsız kullanımı üzerinden alınacak lüks vergisi, yoksulların vergi yükünün zenginlere transferini sağlayabilecektir (Casal, 2012).

3.1.3. Dağıtım Prensipleri

Küresel yoksullukla mücadelede mümkün olan en büyük etkiye sahip olabilmesi için vergi gelirleri, doğrudan bireylere, hükümetlere veya küresel kamusal malların finansmanına ayrılabilir. Bireylere ödemede doğrudan telafi ve dengeleme gerçekleşebilir. Fakat bütün insanlığa düzenli olarak ödemeleri aktarmak olanaksız görülmektedir. Hükümetlere dağıtılması da karmaşa içermektedir. Örneğin, hangi ülkelerin faydalanacağını belirlenmesi bir sorundur.

Dağıtım prensibi bir eşik noktasının altındaki kişileri en aza indirme anlamına gelen yeterlilik veya her bir birey için eşit pay anlamına gelen eşitlik ilkelerine dayanabilir. Eşitlikçi bakış açısıyla, tüm ülkelerin yoksul nüfuslarıyla orantılı bir pay almalarıyla, mümkün olan en fazla sayıda kişi küçük bir yarar sağlayacaktır. Sorun şu ki, bu durumda yoksul ülkelerin aldıklarından daha fazla vergi ödemeleri söz konusu olabilir.

Dağıtımın sadece asgari gelir seviyesinin altında kalanlara yapılması yönünde öneriler de mevcuttur. Eğer dağıtım, sadece belli bir ekonomik eşik belirlenip, bu eşğin altında kalan ülkelere yapılırsa, zengin ama büyük ölçüde gelir dağılımında adaletin olmadığı ülkelere yoksul gruplar kapsamın dışında kalacaklardır (Casal, 2011; 322).

Bu küresel çabayla işbirliği yapmayan ülkeler de sorun oluşturabilirler. Bazı hükümetler gelirleri kentsel elitler yararına, askeri harcamalara ya da sadece kişisel zenginleşme için kullanmak isteyebilir. Özellikle baskıcı rejimlerde, uluslararası yaptırımlara, hatta kendi halklarının refahı için bile olsa, çok az önem verme eğilimi vardır. Dolayısıyla bu tür ülkelerin yoksul nüfusları kapsam dışında kalacaktır.

Fonlar her ülkede etkin bir şekilde kullanılmayacağından, küresel kamusal mallar üzerine yatırım yapmak suretiyle yeniden dağılım gerçekleştirilebilir (Pogge, 2011: 347). Ancak bu görüş, bireyleri bu şekilde haklarından mahrum etmenin hiçbir gerekçesi olmayacağı iddiası ile eleştirilmektedir. Bu iddiayı savunanlar en doğru olanın, işbirliği yapmayan hükümetlere ödenecek vergi gelirlerinin ülkenin siyasi durumu fonları düzgün kullanmaya elverişli hale gelinceye kadar, bir fonda korumak olduğunu öne sürmektedirler (Wenar, 2013). Böylece küresel vergilerin kapsamının daha da artacağı düşünülmektedir.

4. Sonuç

Küresel yoksullukla mücadelede küresel vergilendirme çabaları önemli araçlardır. Küresel adalet hedeflerini destekleyen bir dünya düzeni yaratmak için, işe yapılacak vergi reformlarında küresel vergilendirme önerileri dikkate alınmakla başlanabilir. Aynı zamanda vergi cennetleri ve vergi kaçakçılığı ile mücadele, hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması başarı şansını arttıracaktır.

Dünya üzerinde doğal kaynaklardan elde edilen kazanç belli bir azınlığın elinde toplanmaktadır. Küresel yoksulluğu azaltmak için bu kazancın yeniden dağıtılması düşünülebilir. Küresel düzende hiçbir kolektif bilinç veya ortak zorlayıcı yaptırımlar olmadığında, her toplumsal grubun kendi çıkarları doğrultusunda hareket edeceği gerçeğinden hareketle; doğal kaynakların kullanımı ve işletiminde küresel artan oranlı vergiler yeniden dağıtım için kullanılabilir. Küresel yoksulluk, doğal kaynakların küresel vergilerle yeniden dağıtımı sağlanarak çözülebilir. Böylece, hem küresel yoksulluk sorunun çözümünde önemli bir kaynak sağlanmış olacak hem de çevre tahribatının azaltılmasında başarı artabilecektir.

KAYNAKLAR

A. Kammas, P. & Philippopoulos, ‘The Role of International Public Goods in Tax Cooperation’, CESifo Economic Studies. Oxford University Press. Volume: 56.2 (2010).

D. Fidler, ‘Legal issues associated with antimicrobial drug resistance’. *Emerging Infectious Diseases* 4: pp. 169–77 (1998).

D. Lal, ‘In Praise of Empires: Globalization and Order. New York’, Palgrave Macmillan, (2004).

Gillian Brock, Taxation and global justice: closing the gap between theory and practice. *Journal of Social Philosophy*, 39(2), 161-184 (2008).

Güzin Erdoğan, “Türkiye’de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler”, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara; Hak-iş Konfederasyonu Yayını, (2002).

I. Kaul, ‘What is a Global Public Good’, The Broker special report, issue 20/21 July 2010, <http://www.search4dev.nl/document/181021>.

I. Kaul, I. Grunberg & M.A. Stern, “*Defining Global Public Goods*”, (Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, Ed. Inge Kaul, Isabele Grunberg ve Marc A. Stern, içinde), Newyork, Oxford University Press (1999).

J.E. Stiglitz, ‘The Theory of International Public Goods and the Architecture of International Organizations’. In: United Nations Background Paper 7. New York, United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis (1995).

L, Chen, T. Evans & R. Cash, ‘Health as a Global Public Good’. In: *Global Public Goods: International Co-operation in the 21st Century*, Kaul, I; Grunberg, I & Stern, M (Ed.). New York: Oxford University Press (1999).

L. D. Cook & J. Sachs, ‘Regional Public Goods in International Assistance, In: Global Public Goods’ International Co-operation in the 21st Century, Kaul, I; Grunberg, I & Stern, M (Ed.). New York: Oxford University Press (1999).

Leif Wenar, ‘Property Rights and the Resource Curse’, *Philosophy and Public Affairs* 36 (1): 2-32 (2008).

M. Ferroni, ‘Reforming Foreign Aid: The Role of International Public Goods’. OED Working Paper Series, No 4. The World Bank (2000).

Nazmi Avcı, “Yükselen Bir Değer (!) Olarak Yoksulluk ve Türkiye”, Yoksulluk Sempozyumu, (31 Mayıs-1 Haziran) İstanbul, (2003), 125.

Paula Casal, ‘Global Taxes on Natural Resources’, *Journal of Moral Philosophy* 8: 307-327 (2011).

Paula Casal, ‘Progressive Environmental Taxation: A Defence’, *Political Studies* 60 (2): 419-433 (2012).

R. Cornes & T.Sandler, ‘The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods’. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press (1996).

R. Jayaraman, & R. Kanbur, ‘International Public Goods and the Case for Foreign Aid, In: Global Public Goods’, International Co-operation in the 21st Century, Kaul, I; Grunberg, I & Stern, M (Ed.). New York: Oxford University Press, pp. 418-435 (1999).

R. Levaggi, ‘From Local to Global Public Goods: How Should Externalities be Represented?’ Discussion Paper No. 0903. Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Brescia, Italy, (2009).

R. Smith, ‘Public Goods & Health’, Health Economics Lecture notes (lecture 20) (2004) Autumn 04/05.

S.K, Stansfield, M. Harper, G. Lamb & J. Lob-Levyt, 'Innovative Financing of International Public Goods for Health', Committee for Macroeconomics and Health Working Paper No. WG2:22 Geneva: World Health Organization (2002).

T. Sandler, 'Global Challenges: An Approach to Environmental, Political and Economic Problems'. Cambridge: Cambridge University Press: chapter 5 (1997).

Thomas Pogge, 'Allowing the Poor to Share the World', *Journal of Moral Philosophy* 8: 335-352 (2011).

Thomas Pogge, 'Eradicating Systemic Poverty: Brief for a Global Resource Dividend', *Journal of Human Development* 2 (1): 59-77 (2001).

Tim Hayward, 'Thomas Pogge's Global Resource Dividend: a Critique and an Alternative', *Journal of Moral Philosophy* 2 (3): 317-332 (2005).

United Nations, Public Goods for Economic Development, United Nations Industrial Development Organization, Vienna (2008).