

YAZI DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Güneri AKALIN
Prof. Dr. Abdurrahman AKDOĞAN
Prof. Dr. Figen ALTUĞ
Prof. Dr. Engin ATAÇ
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL
Prof. Dr. Turgay BERKSOY
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ
Prof. Dr. Üstün DİKEÇ
Prof. Dr. Nihat EDİZDOĞAN
Prof. Dr. Nihat FALAY
Prof. Dr. Yusuf KARAKOÇ
Prof. Dr. Rıdvan KARLUK
Prof. Dr. Sadık KIRBAŞ
Prof. Dr. Ahmet KIRMAN
Prof. Dr. Esfender KORKMAZ
Prof. Dr. Birol Naci MUTER
Prof. Dr. Kamil MUTLUER
Prof. Dr. İzzettin ÖNDER
Doç. Dr. Erdoğan ÖNER
Prof. Dr. Nevzat SAYGILIOĞLU
Yrd. Doç. Dr. Mehmet ŞAHİN
Prof. Dr. Doğan ŞENYÜZ
Prof. Dr. Metin TAŞ
Prof. Dr. Kamil TÜĞEN
Prof. Dr. Selahattin TUNCER
Doç. Dr. Ahmet Burçin YERELİ

- **Küresel Kamusal Malların Üretim ve Yönetim Dinamikleri Bağlamında Sınıflandırılması**
Prof. Dr. Ali AKDEMİR, Yrd. Doç. Dr. Mehmet ŞAHİN
- **Maliye Teorisinin Çıkmazı : Küresel Kamusal Mallar(Kalkınma Yardımları İçinde Küresel Kamusal Malların Finansmanı)**
Prof. Dr. Hülya KİRMANOĞLU, Yrd. Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ, Dr. Nazan SÜSAM
- **Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları**
Prof. Dr. Ayşegül MUTLU
- **Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme**
Yrd. Doç. Dr. Mehmet DÜRKAYA, Dr. Servet CEYLAN
- **Avrupa Birliği'nde Kurumlar Vergisi**
Batuhan Levent BOZKURT
- **İmar (Yapılanma) Haklarının Devri: Model Uygulama Alanları ve Sonuçlar**
Yalçın YAMAK
- **Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi**
Ebru YENİCE

MALİYE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

Sahibi
Maliye Bakanlığı
Strateji Geliştirme Başkanlığı Adına
Dr. Ahmet KESİK

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Dr. Ahmet KESİK

Yayın Kurulu
Başkan Dr. Ahmet KESİK
Strateji Geliştirme Başkanı
Üye A. Uğur CEBECİ
SGB Daire Başkanı
Üye Nazmi Zarifi GÜRKAN
SGB Daire Başkanı
Üye Ertan TOSUN
SGB Daire Başkanı
Üye Arif YILDIRIM
SGB Daire Başkanı
Üye Şaban KÜÇÜK
SGB Daire Başkanı

Dergimiz HAKEMLİ DERGİ olup, yılda iki kez yayınlanmaktadır.
Dergimizde yayımlanan makaleler en az üç hakem tarafından okunmaktadır.

Yayına Hazırlayan
H. Gazi TUNA
Ali KOÇAK

Yönetim Merkezi ve Yazışma Adresi
Maliye Bakanlığı
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Dikmen Caddesi M Blok Kat:3
06450 Bakanlıklar /ANKARA
Tel: 415 12 02 415 12 33
e-mail: sgbyayin@maliye.gov.tr

Tasarım - Baskı
İVME : 230 67 01
Ümit ofset: 384 26 27

Yayın Türü
Yaygın Süreli Yayın
Dergimizde çıkan yazıların başka yayın organlarıncaya aynen yayınlanması Başkanlığımızdan alınacak yazılı izinle, alıntılar yapılması ise kaynak gösterilmesi koşulu ile mümkündür.

www.sgb.gov.tr

Önsöz	iii
Sunuş	v
Küresel Kamusal Malların Üretim ve Yönetim Dinamikleri Bağlamında Sınıflandırılması.....	1
<i>Prof. Dr. Ali AKDEMİR, Yrd. Doç. Dr. Mehmet ŞAHİN</i>	
Maliye Teorisi'nin Çıkması : Küresel Kamusal Mallar(Kalkınma Yardımları İçinde Küresel Kamusal Malların Finansmanı)	25
<i>Prof. Dr. Hülya KİRMANOĞLU, Yrd. Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ, Dr. Nazan SÜSAM</i>	
Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları	53
<i>Prof. Dr. Ayşegül MUTLU</i>	
<i>Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme</i>	<i>79</i>
<i>Yrd. Doç. Dr. Mehmet DURKAYA, Dr. Servet CEYLAN</i>	
Avrupa Birliği'nde Kurumlar Vergisi	90
<i>Batuhan Levent BOZKURT</i>	
İmar (Yapılanma) Haklarının Devri: Model-Uygulama Alanları ve Sonuçlar	107
<i>Yalçın YAMAK</i>	
Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi	122
<i>Ebru YENİCE</i>	
Yazarlar Hakkında	133
Yazım Kuralları	135

Maliye Bakanlığı tarafından 1973 yılından beri çıkarılmakta olan “Maliye Dergisi”nin 150. Sayısından başlayarak, yılda iki defa *hakemli dergi* statüsünde yayımlanmasına karar verilmiştir.

Önsöz

Maliye Bakanlığının 1973 yılından itibaren değişik dönemlerde yayımladığı Maliye Dergisi, yayımlandığı süre içinde kamu idareleri ile üniversite ve üniversitelere bağlı iktisadi ve idari bilimler fakültesi kütüphanelerine ücretsiz olarak dağıtılmıştır.

Akademik ve mesleki camiada referans gösterilen, iktisat-maliye-finans alanında saygın bir yeri bulunan ve önemli sayıda okuyucu potansiyeline sahip olan Maliye Dergisi, bu sayıdan itibaren ulusal hakemli dergi olarak yayın hayatına devam edecektir.

Bu itibarla, Maliye Dergisini ulusal hakemli dergi olarak yayımlamaya başlayan Bakanlığım Strateji Geliştirme Başkanlığı çalışanlarını kutluyor ve değerli katkılarından dolayı hakem heyetine de teşekkür ediyorum.

Derginin okuyuculara yararlı olmasını diliyorum.

Kemal UNAKITAN
Maliye Bakanı

Sunuş

Günümüzde ekonomik ve sosyal kalkınmanın başarılabilmesi için gerekli olan kaynakların başında bilgi gelmektedir. Özellikle son yıllarda dünyada yaşanan gelişmeler göstermiştir ki ekonomik ve sosyal gelişimin temelinde bilgi daha fazla önem arz etmektedir. Dolayısıyla, bilgi temelli kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi, bireysel ve toplumsal yaşamda bilginin etkin bir araç olarak kullanılabilmesine bağlıdır. Böylece, bilgiyi kullanan birey ve toplumlar, ekonomik ve mali alanlardaki gelişmeleri de daha kolay takip ederek kalkınma süreçlerine dinamizm kazandırabilecektir.

Maliye Bakanlığının süreli yayını olan ve özellikle maliye-iktisat-finans alanında gerek Bakanlığımız gerekse akademik dünyanın değerli mensuplarının yazdıkları makaleleri yayınlamak suretiyle 30 yılı aşkın zamandır hizmet veren Maliye Dergisinin, geçmişte olduğu gibi bugün de üretilen bilginin kullanılması ve paylaşılmasına zemin oluşturacağı kanaatindeyim.

Bütün bu çabalara, bundan böyle yayın hayatına ulusal hakemli dergi olarak devam edecek olan Maliye Dergisinin önemli katkılar sağlayacağı inancı ve dileği ile tüm akademik ve mesleki dünyaya faydalı olması dileğimi sunuyorum.

Hasan Basri AKTAN
Müsteşar

Küresel Kamusal Malların Üretim ve Yönetim Dinamikleri Bağlamında Sınıflandırılması

Ali AKDEMİR^{*}, Mehmet ŞAHİN^{**}

ÖZET

Küreselleşme sonucunda ortaya çıkan sorunlar ve bunların çözümünde mevcut aktörlerin yetersiz kalması Küresel Kamusal Mallar kavramını ortaya çıkarmıştır. Kavram 1990'lı yıllardan itibaren yoğun olarak tartışılmaktadır. Bununla birlikte, kavram çok farklı sınıflandırmalarla ele alınmaktadır. Bu ise bazı belirsizliklere ve karmaşıklıklara neden olabilmektedir. Çünkü Küresel Kamusal Malın üretim ve yönetim dinamikleri bakımından ele alınması zorunludur. Yapılan sınıflandırmalar ise üretim ve yönetim sorunlarına yanıt verici çözümler sunmamaktadır. Çalışmada bu temelden hareketle üretim ve yönetim dinamikleri bakımından Küresel Kamusal Mal sınıflandırmaları yapılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamusal Mal, Küresel Kamusal Mal

ABSTRACT

Problems arisen as a result of globalization and inadequacy of existing actors to solve them introduced the concept of global public goods. The concept has been intensively discussed since 1990's. However, the concept is discussed through very different classifications. This can cause some uncertainty and complexities. Because global public good must be taken in hand in terms of production and management dynamics. Previous classifications have not suggest any solutions which give answer to production and management problems. In the study, from this starting point, classifications of global public goods are tried to make in terms of production and management dynamics.

Key Words: Public Good, Global Public Good

JEL Classification: H87 - International Fiscal Issues; International Public Goods, H41 - Public Goods

^{*}aakdemir@comu.edu.tr, Prof. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

^{**}mehmetsahin@comu.edu.tr, Yard. Doç Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

1. GİRİŞ

1970’li yıllardan itibaren tüm dünyada neoliberal politikalar egemen olmaya başlamıştır. Bu temelde öncelikle kamunun ekonomideki payının düşürülmesi ve bunun için kamusal malların çerçevesinde bir kısıtlamaya gidilmesi yönünde düşünceler uygulamaya geçirilmiştir. Diğer yandan küreselleşmenin ortaya çıkardığı sorunlar karşısında küresel toplumu ilgilendiren kamusal nitelikteki bazı mal ve hizmetlerin sunumu ve bunların finansmanında ulus devletlerin yetersiz kalması beraberinde Küresel Kamusal Mal (KKM) kavramı ortaya çıkmıştır.

KKM’lar 1990’lı yıllardan itibaren maliye literatürüne popüler bir kavram olarak dahil olmuşsa da, henüz kavramın içeriği ve boyutları tam olarak ortaya konmamıştır. Küreselleşme ve ortaya çıkardığı yeni yapıda, küresel ölçekte yarar sağlayan ve bölünemez nitelikteki bazı mal ve hizmetlerin olduğu ve bunların finansmanında ülkelerin tek başlarına etkin olamayacağı açıktır. Bununla beraber, ne tür malların bu sınıflandırmaya dahil olduğu, bu malların sunumu ve finansmanında uygulanacak kriterlerin neler olduğu belirlenmelidir.

KKM’lar konusunda ulusal kamusal mallardan farklı olarak aktörler de farklılıklar arz etmektedir. Küresel düzeyde kamusal mal sunucusu olarak devletlerin yanında uluslararası ve ulusüstü örgütlenmeler ve küresel sivil toplum kuruluşları devreye girmektedir. Dolayısı ile KKM’in arz edicisi olarak bu aktörlerin her birinin rollerinin belirlenmesi de ayrı bir sorun teşkil eder.

II. KKM’LAR TEORİSİNİN GELİŞİMİ

Küresel ekonominin hızla büyüyerek büyük bir hacime ulaşması günümüzün en büyük başarısı olarak görülüyor. Yıllık yaklaşık 20 trilyon Doları aşkın üretimiyle Dünya, 1900’de bir yılda yaptığı üretime şimdi 17 günde ulaşmaktadır. Çoğu ekonomist ve politikacıya göre; ekonominin sınırsız bir şekilde büyümesi mümkün olmaktan öte, istenen bir şeydir. Gayri Safi Milli Hasılanın artışı işsizliğe, yoksulluğa, sanayilerdeki sıkıntılara, mali krizlere ve daha birçok hastalığa çare olarak görülmektedir (Brown vd, 1998:99). Oysa bedenin kendi bağışıklık sisteminin sağlıklı bir dokuya saldırmasına yol açan ve otoimmün denilen bir hastalık gibi ekonomimiz de, işlemlerini sağlayan destek sistemlerine saldırmaktadır. Bu kendi kendine yıkımı önlemek için, ekonomik faaliyetleri şekillendiren kural ve uygulamaların yeniden yapılandırılması gerekir (Brown vd, 1998:98).

Ekonomik gelişmenin sürdürülebilirliği bağlamında ortaya çıkan sorunlar, kamu malları kavramını ortaya çıkarmıştır. İlk KKM’ların da, “küresel kötü”ler bağlamında ortaya çıktığı bilinmektedir. Dünya üzerinde ortak kullanıma açık doğal kaynakların insan neslinin ilerideki ihtiyaçlarına da cevap verebilirliği, özellikle sanayi devrimi ile beraber önemli tartışma konusu olmuştur.

Ortak kaynakların ortak kullanımında ortaya çıkan acıklı durumu ilk olarak William Forster Lloyd, 1883’de “Nüfusu Kontrol Konusunda İki Ders” adlı kitapçığında ele almıştır. Lloyd’a göre; otlakları kullanan sığırtmaçlar, sığır sayısını arazinin besleme kapasitesine göre azaltmanın kendi çıkarlarına olacağına razı edilebilirler. Ancak, bireysel olarak kimse sığırlarını otlaktan çekmeye istekli olmaz. Böylece, bireylerin kazançlarını maksimize etme kararlarının toplamı, yeşillikte besleyebileceğinden çok fazla sığır otlatılmasına neden olacaktır (Brown , 1989:14).

Lloyd'un kitapçığı çok az ilgi görmüştür. Bununla birlikte taşıma gücünün değişik şekillerde aşıldığı fikri 1968'de Garrett Hardin tarafından günümüz dünyasına uygulanmıştır. Hardin, Science dergisinde yayınladığı "Ortak Mallar Trajedisi" başlıklı makalesinde, bugünkü ortak malların tüm yeryüzü olduğunu savunmuştur. Bu makaleden sonra Williams Ophuls bu kavramı genişleterek, ortak malların yeryüzünün atmosferini, suyunu, üst atmosferini, dış tabakasını, okyanuslarını ve biyolojik devrelerini kapsadığına işaret etmiştir. Günümüzün evrensel ortak malları üzerinde bireysel sığırtaçların yerini tüm ülkeler, çokuluslu işletmeler ya da bireylerin aldığı söylenebilir (Brown, 1989:14).

Bu bağlamda ilk küresel kamu kötülükleri de, küresel ısınma, deniz kirliliği ve asit yağmurları gibi küresel çevresel riskler bağlamında tanımlanmıştır. Dünya barışının korunması ve küresel finansal pazarların dengelenmesi sonradan potansiyel küresel kamu malları listesine eklenmiştir. Küresel kamu malları; diğer ülkelerdeki nüfusun refahı için sonuçlara sahip olabilecek ve sadece bazı ülkelerin işbirliği, koordinasyon faaliyetleri ile üretilebilen, küresel refaha katkı yapan malların seçimi ve üretimi olarak kabul edilmiştir (Thoyer, 2006: 1).

Tüm bu gelişmelere karşı KKM kavramının tamamen yeni bir şey olduğunu söylemek de aslında doğru değildir. Yeni olan küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan yeni sorunlar nedeniyle kamusal vurgulara soğuk bakan liberal anlayışın, küresel bazda halledilemeyen sorunlar için ya da küresel çaplı faaliyetlerini bir temele oturtmak için bu kavrama sahip çıkmasıdır. Nitekim K. Marx ve F. Engels küreselleşme sözcüğünün dahi ortada olmadığı bir zamanda konuyu gündeme getirmişlerdir:

"Eski yerel ve ulusal yalıtımın ve kendine-yeterliliğin yerini, ulusların çok yönlü karşılıklı-ilişkileri, evrensel-karşılıklı bağımlılığı alıyor. Ve maddi üretimde olan, zihinsel üretimde de oluyor. Tek tek ulusların zihinsel yaratıları, ortak mülk haline geliyor (Marx ve Engels, 1998: 14-15)."

Gelişmiş Ülkelerin ve Uluslararası Kuruluşların KKM'lara olan yoğun ilgisi asıl olarak Birleşmiş Milletler kuruluşu olan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'nin 1999 tarihli "Küresel Kamusal Mallar- 21. Yüzyılda Uluslararası İşbirliği" isimli yayınıyla başlamış ve yine UNDP'nin yayınladığı, "Küresel Kamusal Malların Sunumu" isimli daha spesifik bir kitapla da pekiştirilmiştir. 1999 ile 2002 yılları arasında bir çok uluslararası kuruluş ve enstitü tartışmaya bilimsel bir derinlik kazandıran çalışmalar yapmışlardır. Dünya Bankası da 2001'de küresel kamu mallarının korunmasına dair doğrudan katkısına inanılan finansal değerlendirme mekanizmalarıyla ilgili bir rapor yayınlamıştır. Daha sonra birçok uluslararası gelişme acentesi, onların yardım programları içindeki kavramı bütünleştirmeye başlamışlardır. Sonunda, Fransa ve İsveç'in öncülüğünde Johannesburg kentinde, küresel kamu mallarına tahsis edilen bir görev gücü oluşturulmuştur. Henüz bu heyecan dalgasına rağmen, küresel kamu malları fikri birleştirilmiş veya saptanmış olmaktan uzaktır ve kavram çok tehlikeli eleştirilerin hedefidir (Thoyer, 2006: 1).

Uluslararası Kuruluşların gündemini oluşturan KKM kavramına yönelik yayın ve araştırmaların sayısı her düzeyde gittikçe artmaktadır. Bu gelişme gelecekte oluşacak yeni dünya düzeninin KKM'lar ekseninde şekilleneceğini göstermektedir. Çünkü uluslararası kuruluşlar ve örgütlenmeler küresel dünyanın temel taşı

konumundadır. Bu kuruluş ve örgütlenmelerin temel faaliyetleri ise KKM eksenli olmak durumundadır.

Avrupa Birliği (AB), KKM fikrinin ortak iyi için önemli bir katkı olduğu düşüncesindedir. AB Komisyonu tarafından 2002 yılında yayınlanan bir bröşürde bu açık bir şekilde ifade edilmiştir. AB Komisyonu sürdürülebilir kalkınmayı başarmak için uluslararası çabalar bağlamında KKM'ların büyüyen öneminin farkına varmakta olduğunu ilan etmiştir. AB'ye göre; çoğu kez tek ülkeler, yerel çıkarlarını ortak iyi için ikinci dereceye koyamazlar. KKM'lar, bununla birlikte, ortak çıkar meselelerine ciddi olarak el atmak için bir fırsat sağlamaktadır. Sorunların üst üste geldiği ve bölünmüş çözümlerdense, bütünleştirilmiş çözümleri gerektiren yöntemi vurgularlar. Bu yüzden, bu konuda düşünce (consideration) ve fikir birliği geliştirmek için bir uluslararası, açık ve saydam sürece ihtiyaç olduğuna AB ikna edilmiştir (European Commission, 2002: 1).

III. KKM'LARIN TANIMI VE KARAKTERİSTİKLERİ

KKM'larla ilgili çok çeşitli tanımlar yapılabilir. Bununla birlikte yapılan tanımlarda iki vurgunun ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlardan birincisi kamusalılık vurgusu, ikincisi ise küresellik vurgusudur. Kamusalılığı öne çıkaran tanımlarda, KKM'in rekabete konu olmaması ve faydadan yararlanmada dışlanmanın söz konusu olmaması temel vurgu konusu olmaktadır. Küreselliği öne çıkaran tanımlar ise KKM'in faydasının ülkeler ve insanlar açısından tüm dünyayı kapsamaması, hatta yalnızca bugünün neslini değil gelecek nesilleri de kapsamaması gerektiğini ifade etmektedirler.

Tüm bu farklılıkları da içine alan kapsamlı ve genel bir KKM tanımı vermek gerekirse, KKM'lar; "Dünya üzerindeki bütün bireyler (şu anda yaşayan bireyler ve gelecek kuşaklar) tarafından elde edilebilen, tüketiminde rekabetin ve kısıtlamanın bulunmadığı, herkesin yararlanabildiği ve finansmanını global olarak sağlandığı faydalar (Ortaç, 2004:15)" olarak tanımlanabilir.

KKM'lar en az iki ölçütü sağlamalıdır. İlk olarak yüksek derecede kamusalığa sahip olmalıdır. Yani tüketimde dışlanamama ve rekabete konu olmama özelliklerini taşımaktadır ki, bu zaten kamusal malların genel karakteristiğidir. İkinci olarak, KKM'ların faydaları ülkeler (bir grup ülkeden daha fazla), insanlar (birden fazla popülasyon grubunun etkilenmesi) ve nesilleri (bugünkü ve gelecek nesiller) içine alacak şekilde "evrensel benzeri" (quasiuniversal) özellik taşımaktadır. Yani KKM'lar birden çok ülkeyi ve evrensel çapta tüm insanları kapsamına almalıdır. Aynı zamanda faydası birden çok nesile yayılmalıdır (Kaul, Grunberg, Stern, 1999a: 2).

Tanımda yer alan üçüncü unsur ise KKM'in finansmanı konusudur. KKM'lar konusunda belki de en tartışmalı husus bu malların finansman yönteminin nasıl olması gerektiğidir. Çünkü KKM'lar konusunun son yıllarda bu denli öne çıkmasının nedeni uluslararası kuruluşların bütçelerinin önemli bir bölümünü bu tür mallara ayırmalarıdır.

Belki de bu nedenle Dünya Bankası da, KKM'ların belirleyicisi olarak sınır ötesi dışsallıkların varlığını temel alarak, bu dışsallıkların elde edilmesi için üretimde ülkelerin ortak faaliyetinin olması gerektiğini ve finansmanının da ortak olarak sağlanması ile bu tür malların yetersiz üretiminin önüne geçileceğini belirtmiştir (World Bank, 2001:100).

Tanımda yer almayan fakat KKM'larla ilgili öne çıkan son bir unsur ise bu malların üretiminde rol alan aktörlerle ilgilidir. Ulusal kamusal malların üretiminde kamusal malın kamusal niteliğine göre devletler temel aktör olarak ortaya çıkmakta idi. Oysa KKM söz konusu olduğunda üretim birimi olarak devletin ötesinde uluslararası kurum ve kuruluşlar odak noktası olmaktadır. Tablo 1'de ulusal, bölgesel ve KKM'ların üretim birimi olarak özel ve kamu sektörü olarak aktörler gösterilmiştir.

Tablo 1: Kamusal Malların Üretim Birimi Olarak Özel ve Kamu Sektörlerinin Bileşimi

Düzye	Özel Sektör	Kamu Sektörü
<i>Ulusal</i>	<ul style="list-style-type: none"> Bireyler ve Hanehalkları Özel İşletmeler Sivil Toplum Kuruluşları (NGOs) 	<ul style="list-style-type: none"> Devlet Devlet İşletmeleri
<i>Bölgesel</i>	<ul style="list-style-type: none"> Bireyler, firmalar bölgesel çalışan NGO'lar Bölgesel devletler 	<ul style="list-style-type: none"> Bölgesel Kamu Organizasyonları (Avrupa Birliği ve NATO gibi)
<i>Küresel</i>	<ul style="list-style-type: none"> Devletler Bölgesel Organizasyonlar Bireyler, firmalar küresel ilişkili NGO'lar 	<ul style="list-style-type: none"> Kamusal Uluslararası Kuruluşlar

Kaynak: Mendez, Ruben P. (1999), "Peace As a Global Public Goods", *Global Public Goods*, (Edited: Inge Kaul, Isabella Grunberg, Marc A. Stern), UNDP, Oxford University Press, Oxford, s.398.

Elbette KKM'lar konusunda ulusal mallardan farklı olarak ortaya çıkan aktörler ve finansman sorunları çözülmesi gereken önemli bir konudur. KKM uluslararası koordinasyon ve işbirliği olmaksızın arz edilemediğinden dolayı, teknolojik uyumda finansman ve değişim bakımından işbirliği çabalarının kolektif özelliğini tanımlayabilmek gerekir. Bu sorumluluğu mevcut hükümetler arası ajanslara emanet etmeli miyiz? Uluslararası kuruluşlar devlet dışı katılıma daha demokratik, daha şeffaf ve daha açık tutulmaya adapte edilebilir mi ve edilmeli mi? Böyle bir değişim KKM'ın sıralamasıyla ilgili gerekli şartları yerine getirmek ve tercih türlerinin ifade edilmesini sağlamak için yeterli midir? (Thoyer, 2006: 2)

Bu sorulara yanıt verebilmek elbette güçtür. Bunun için öncelikle KKM'ın tanımlanması ve sınıflandırılması ile ilgili pürüzleri çözümlenmek gerekir. Unutulmamalıdır ki, ekonomistlerin bakış açısı ile malların kamusallığı ve küreselliği politik bir karar olmaktan öte malların doğası ile ilgili bir niteliktir. Sınıflandırmalar da bu temelden yapılmalıdır. Oysa KKM'ların belirlenmesinde bu bakış açısından çok politik tercihler ve ülkelerin uluslararası arenadaki ve uluslararası kuruluşlar üzerindeki gücü önemli olmaktadır. KKM'lar bu anlamda üretim ve yönetim dinamikleri bakımından sınıflandırılmalıdır. Böylelikle reel anlamda KKM'ın sunum problemlerine anlamlı çözümler üretilebilir.

IV. KKM'LARIN SINIFLANDIRILMASI

KKM'lar ile ilgili çok çeşitli sınıflandırmalar yapılmaktadır. Burada literatürde yapılan sınıflandırmalar detaylı olarak ele alınmaya çalışılacaktır.

A. Geleneksel KKM-Yeni KKM Ayırımı (Kaul, 2006:5)

Geleneksel KKM'lar kendi içerisinde ikiye ayrılabilir. Bunlardan ilki atmosfer, ozon tabakası, açık denizler gibi doğal ortak mallardır. İkincisi ise açık denizlerden geçme gibi ulusların serbest girişimi ve 19-20. yüzyılda yoğunlaşan uluslararası ekonomik aktiviteyi çoğaltma ile ortaya çıkan gemicilik, sivil havacılık, telekomünikasyon ve posta hizmetlerinin yaygınlaştırılması anlaşmalarıdır. Bunlar, doğada ve küresel ölçekte çok taraflı iseler KKM karakterleri vardır. Bu mallar önemlerini hala korumaktadırlar. Hatta eskisinden daha önemlidirler. Çünkü, küreselleşme ile birlikte bir yandan küresel ekonomik aktiviteler artmaya devam etmekte, diğer yandan bu aktiviteleri mümkün kılan fırsatlar (internet gibi) geliştirilmeyi beklemektedir.

Bununla birlikte, küreselleşme ile birlikte yeni tür KKM'lar ortaya çıkmıştır. Yeni tür KKM'lar, küreselleşme ile birlikte sınırların ortadan kalkması ve politika yakınsaması ile ortaya çıkar. Çünkü küreselleşme ile birlikte ulusal kamu politikalarının uyumlaştırılması problemleri öne çıkmaya başlamıştır. Bu yeni tür KKM'lar, temiz hava, sağlık, finansal istikrar, piyasa etkinliği ya da bilgi yönetimi gibi konularla ilgili kamusal mallardır. Bu konulardaki sorunlar bulaşma etkisi ile kısa sürede tüm ülkelerin ortak sorunu haline gelmektedir. Küreselleşme, ilgili konularda ülkelerin tek başına uygulayacağı politikaları yetersiz kılmaktadır. Dolayısı ile bu mallar artık KKM niteliğindedir.

Bu yeni tür KKM'ların ortaya çıkmasının arkasında birkaç faktör önemli rol oynar. Bunlardan ilki ülkelerin artan dışa açıklık derecesidir. Dışa açıklık küresel kötülerin yayılımını kolaylaştırmaktadır. İkincisi, artan küresel sistemik risklerdir. Bu riskler, uluslararası finansal piyasalarda volatilité riskleri, küresel iklim değişimi riski ya da artan küresel eşitsizliğin doğurduğu politik riskler gibi risklerdir. Üçüncüsü ise, devlet dışı aktörlerin artan gücüdür. Başta çokuluslu işletmeler olmak üzere, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının gücü gittikçe artmaktadır. Bu aktör gruplarının herbiri, temel insan haklarından teknik standartlara kadar bir çok konuda ortak politika kurallarına sadık kalmaları için hükümetlere baskı yapmaktadırlar.

B. Toplam Sunum Teknolojileri Kriterine Göre Sınıflandırma

Toplam teknoloji kriteri, kamusal malın bütün düzeylerinde bireylerin katkıları arasındaki ilişkilere göre kamusal malları sınıflandırır. Toplam kamusal malın sunumunda tek tek bireylerin katkılarının nasıl oluştuğu esas alınır. Kanbur ve Sandler, toplam sunum teknolojileri kriterine göre 4 farklı sınıflandırma yapmışlardır. Bunlar (Kanbur ve Sandler, 1999: 65-70):

- Toplama Tekniği
- En İyi Vuruş Tekniği
- En Zayıf Halka Tekniği
- Ağırlıklı Toplama Tekniği'dir

1. Toplama Tekniği: Bu teknik kamu malları teknolojisinin en yaygın tipidir (Stalgren, 2000:15). *Toplam kamusal mal miktarının, bütün kullanıcıların 'katkılarının' toplamına eşit olduğu durumlar için bu yöntemden bahsedilir.*

Örneğin, toplam 5 devlet atmosfere herbiri 2.000 birim zehirli gaz bırakırsa, toplam 10.000 birim zehirli gaz atmosfere salınmış olacaktır. Bu yöntemle eğer bireylerden biri zehirli gaz sunumunu 1.000 birim azaltırsa toplam sunum 1.000 birim azalacaktır. Buradaki eğilim zengin ulusların mal sunumu, daha fakir ulusların ise bedava yararlanıcı olabilmesi yönündedir. Ne yazık ki, toplama yöntemi hükümet ya da yaptırım gücü bulunan bir antlaşma gibi, uygulama gücünün olmadığı ortak eylem için karamsar bir tahminde bulunur.

2. En iyi vuruş Tekniği: *Bu yöntemde kamusal malın miktarını, en büyük katkıyı sunan aktör tarafından yapılan katkı belirler.* Toplama yönteminin aksine bir aktörün katkısı, diğerinin yerine aynı katkıyı sağlamaz. Toplam kamu malı miktarı bu malı en çok sunan aktörün sunum miktarı kadardır. Küresel düzeyde AIDS'e çare bulma girişimleri en iyi vuruş teknolojisine iyi bir örnektir. AIDS'in önlenmesi bu konuda en büyük katkıyı sunan aktörün katkısından ibarettir.

Tablo 2: Toplam Sunum Teknolojilerine Göre KKM'ların Sınıflandırılması

	Toplama	En İyi Vuruş	En Zayıf Halka	Ağırlıklı Toplam
Ulusal	Kentsel hava kirliliğini önleme	Teröristleri nötralize etme	İsyanlara karşı koruma	Kirlenmeden sınırlı kaçış
Bölgesel	çölleşmeyi hafifletme	Sıtmayı önleme	Zehirli atıkları kontrol altına alma	Asit yağmurlarını azaltma
Küresel	Küresel ısınma	AİDS'e çözüm bulma	Hastalıkları kontrol altına alma	Nükleer kaza radyoaktif serpintisi

Kaynak: Kanbur, Ravi, Sandler, Todd, (May 1999), *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, ODC Policy Essay No. 25, s.66

3. En Zayıf Halka Tekniği : *Bu sunum tekniğinde kamu malının sunum miktarı, en zayıf halka yani en az katkıyı yapan ülkenin sunum miktarı kadardır.* Salgın hastalıkların kontrol altına alınması durumunda bu teknik öne çıkar. Ülkeler ne kadar önlem alırlarsa alsınlar, eğer bir ülke önlem almada zayıf kalırsa, diğerlerinin aldıkları önlemler etkisiz kalır.

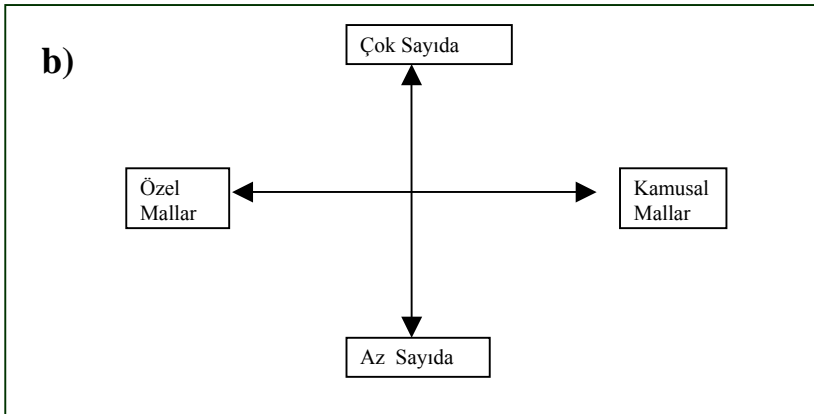
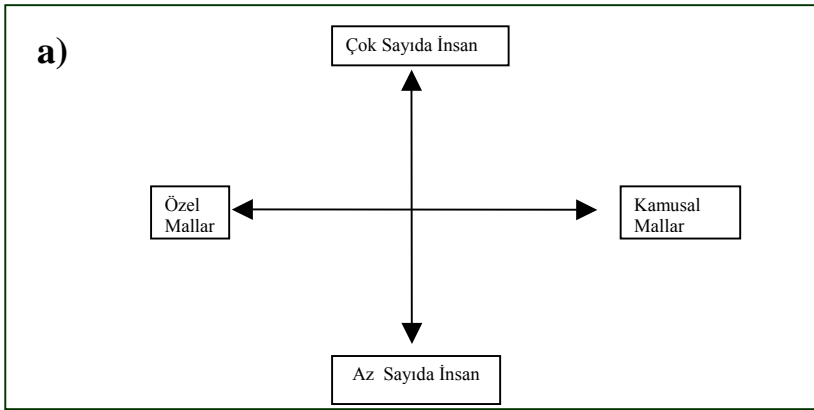
4. Ağırlıklı Toplama Tekniği : *Bu yöntem, toplam öncesi bireysel katkılara uygulanan ağırlıklar hariç olmak üzere toplama tekniğine benzer. Daha esnek olan bu teknik, bir ülkenin göreceli coğrafi konumu ve büyüklüğü gibi faktörleri göz önüne alır.* Ülkenin katkı payı onu harekete geçirmek için motive eder. Çünkü bu pay kamu malı katkısı sonuçlarına, ülkenin sahipliğini gösterir (Sagasti ve Bezanson, 2001:166).

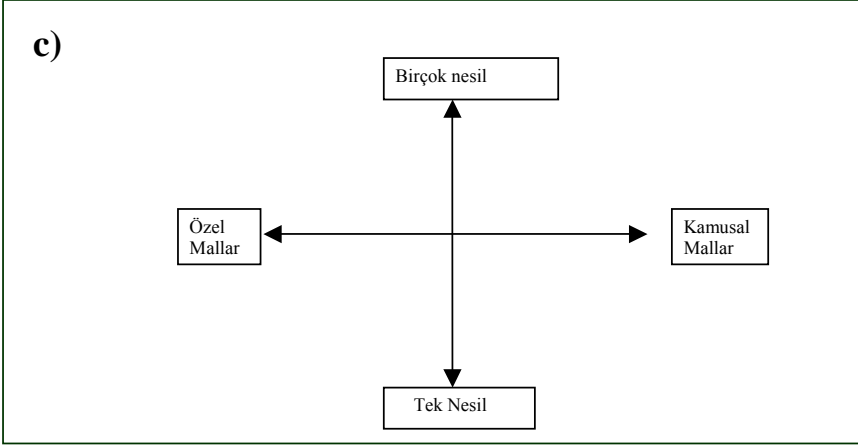
Alternatif toplam teknolojileri, ücret ödeme (**payoff**) biçimlerine tesir eder ve, etkinliği arttıran kurumsal yapı türlerini etkilerler (Arce ve Sandler, 2001:513). Bu nedenle KKM'ların sunumunda bu sınıflandırma hayli önem taşır.

C. Ülke, İnsan ya da Nesil Odaklı Olma Kriterine Göre Sınıflandırma

KKM'ların bu sınıflandırmasında bir küresel malın sunumunda önceliğin ülke odaklı mı, insan odaklı mı, yoksa nesil odaklı mı olduğu temel alınır. Çok sayıda ülkeye yarar sağlayan bir kamusal mal, birden fazla nesli ilgilendirmiyor olabilir. KKM'larda asıl olan, faydanın çok sayıda ülkeye ve tüm insanlığa ulaşması kadar, birden çok neslin yararına da olmasıdır. Çok sayıda ülkeye ve çok insana yarar sağlayan bir mal ile az sayıda ülkeye yarar sağlayan fakat birden çok nesle fayda sağlayan malların sunumu ve yönetimi farklı kriterlere esas olmalıdır.

Eğer KKM'lar uluslararası kamusal mallar olarak düşünülürse, uluslararası kuruluşlar faaliyetlerini Şekil 1a'daki sağ üst bölgede yoğunlaştırmalıdır. Fakat kalkınmanın gerçek amacı ülkeler değil de insanlar ise, o zaman uluslararası kuruluşlar faaliyetlerini Şekil 1b'deki sağ üst bölgeye odaklamalıdır. Uzamsal boyuta ek olarak, belirli KKM'ların sunumunda uzun dönem maliyetler ve faydalar göz önüne alınarak nesillerarası net yararlar göz önüne alınarak, Şekil 1c'teki sağ üst bölge KKM sunum alanı olmalıdır. Bu farklar KKM'ların sunumunun altında yatan karmaşıklığa vurgu yapılmasına yardımcı olur (Kapur, 2002: 340-341).





Şekil 1: KKM'lerin Kavramsallaştırılması

Kaynak: Kapur, Devesh, (2002), “The Common Pool Dilemma of Global Public Goods: Lessons from the World Bank’s Net Income and Reserves”, *World Development*, Vol. 30, No. 3, s. 340-341

D. Amaç-Araç Kriterine Göre Sınıflandırma

Amaç ve araç ölçütü, kamu mallarının üretim zincirindeki yerine dayalıdır ve bu ayırım politikaya oldukça uygundur. Bu sınıflandırmada kamusal mallar nihai ve ara KKM olarak ikiye ayrılır (Kaul, Grunberg, Stern, 1999a: 13):

- **Nihai KKM'lar:** Üretilen KKM'in doğrudan küresel fayda sağlaması amacıyla sunulması durumunda ortaya çıkan mallar olup, standart anlamda mallardan ziyade sonuçlar şeklinde ortaya çıkarlar. Somut (çevre gibi) ya da soyut (barış ve finansal istikrar gibi) olabilirler.
- **Ara KKM'lar:** Uluslararası rejimler gibi, nihai KKM'ların sunumuna katkıda bulunan mallardır. Bunlar başka bir KKM'in üretimine girdi olarak dahil olurlar.

E. KKM'lerin Doğrudan Üretime Yönelik Olması Ya Da Üretilen Kamu Malının Tüketimine Yönelik Olmasına Göre Sınıflandırma

Bu sınıflandırmada, mallar Temel KKM ve Tamamlayıcı KKM olmak üzere ikiye ayrılır (Bkz: Tablo 3). Temel KKM, doğrudan bir KKM üretimine yönelik faaliyetleri kapsar. Örneğin, doğrudan gaz emisyonunun azaltılması, hastalıkların yok edilmesine yönelik faaliyetler Temel KKM olarak tanımlanır.

Tamamlayıcı KKM ise, küresel bir kamu malının kullanımını yaygınlaştırmak, ulaşılabilir bir hale getirmek için yapılan faaliyetleri kapsar (Ortaç, 2004:23). Örneğin, gaz emisyonunun azaltılmasına yönelik araştırma faaliyetleri, hastalıkların azaltılmasına yönelik hastalıkların araştırılması faaliyetleri Tamamlayıcı KKM'a örnek oluştururlar.

Görüleceği üzere temel kamusal malların yeterli faydaları sağlayabilmesi ancak tamamlayıcı malların yeterli sunumu ile mümkün olabilecektir. Tamamlayıcı

faaliyetler yeterince sunulmadan nihai malların sunumu bir anlam ifade etmeyecektir. Örneğin internet ve küresel iletişim ağı kurulmadan, araştırma merkezleri kurmanın reel bir faydası olmayacaktır.

Tablo 3: Temel ve Tamamlayıcı Faaliyetler

Kamu Malı	Temel KKM	Tamamlayıcı KKM	
Sektör		Üretim	Tüketim
Çevre			
Küresel	Gaz Emisyonunun Azaltılması	Araştırma	
Ulusal	Türlerin korunması	Tarımın Desteklenmesi	Fakirliğin Azaltılması
Sağlık			
Küresel	Hastalıkların yok edilmesi	Hastalıkların Araştırılması	
Ulusal	Koruyucu sağlık	Sağlık sistemi	Sağlık hizmetleri
Bilgi			
Küresel	Araştırma Merkezleri	İnternet servisi	Küresel iletişim ağı
Ulusal	Eğitim hizmeti	Ulusal eğitim	Okullar
Güvenlik			
Küresel		Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi	
Ulusal	Suç azaltımı	Asayiş	Fakirliğin Azaltılması

Kaynak: Morrissey, et al (2001)'den ; Binger, A. (2003); "Global Public Goods and Potential Mechanisms for Financing Availability", *Paper Prepared for the Fifth Session of Committee for Development Policy Meeting.*, s. 31.

F. Malın Doğasına Göre Sınıflandırma

Malların doğasına göre KKM sınıflandırması birkaç şekilde yapılabilir. Elbette ilk akla gelen, malın somut ya da soyut olma niteliğidir. Somutluk - soyutluk kriteri, kamusal malın fiziki ya da somut olup olmadığı ya da tarifi zor ve hayali olup olmadığı ile ilgilidir. Somut KKM'lara, çevre ya da ortak insan mirası mallar örnek gösterilebilir. Soyut KKM'lara ise, barış ve finansal istikrar iyi birer örnektir (Kaul, Grunberg, Stern, 1999a: 13).

Somutluk soyutluk niteliğinin ötesinde malların doğal mallar ya da sonradan üretilmiş mal ya da sonuçlar olmasına göre de bir sınıflandırma yapılabilir. Böyle bir ayırıma göre KKM, üç farklı gruba ayrılabilir. Bunlar şöyle sıralayabiliriz (Kaul, Grunberg, Stern, 1999b: 452-455):

- Doğal küresel ortak mallar,
- İnsan yapımı küresel ortak varlıklar
- Küresel politik sonuçlar.

Tablo 4: Malın Doğasına Göre Sınıflandırma

KKM'ların Türü		Faydalar		Üretimin Doğası ya da Kullanım Problemi	İlgili Global Kötü	Maliyetler	
		Dışlanamama	Rekabetin Olmaması			Dışlanamama ¹	Rekabetin Olmaması ²
Doğal küresel ortak mallar	<i>Ozon tabakası</i>	Evet	Hayır	Aşırı kullanım	Tabakanın incilmesi ve artan radyasyon	Evet	Evet
	<i>Atmosfer</i>	Evet	Hayır	Aşırı kullanım	Küresel ısınma riski	Evet	Evet
İnsan yapımı küresel ortak varlıklar	<i>Evrensel norm ve ilkeler (örneğin evrensel insan hakları)</i>	Kısmen	Evet	Yetersiz kullanım (baskı altında tutma)	Kötü muamele ve adaletsizlik	Kısmen	Evet
	<i>Bilgi</i>	Kısmen	Evet	Yetersiz kullanım (ulaşım noksanlığı)	Eşitsizlik	Kısmen	Evet
	<i>İnternet</i>	Kısmen	Evet	Yetersiz kullanım (giriş bariyerleri)	Dışarıda bırakma ve eşitsizlik	Kısmen	Evet
Küresel koşullar	<i>Barış</i>	Evet	Evet	Yetersiz arz	Anlaşmazlık ve savaş	Kısmen	Evet
	<i>Sağlık</i>	Evet	Evet	Yetersiz arz	Hastalıklar	Evet	Evet
	<i>Finansal istikrar</i>	Kısmen	Evet	Yetersiz arz	Finansal krizler	Evet	Evet
	<i>Serbest ticaret</i>	Kısmen	Evet	Yetersiz arz	Kırılgan piyasalar	Evet	Evet
	<i>Yoksulluktan kurtuluş³</i>	Hayır	Hayır	Yetersiz arz	Sivil çatışma, suç ve şiddet	Evet	Evet
	<i>Çevresel sürdürülebilirlik³</i>	Evet	Evet	Yetersiz arz	Dengesiz ekosistemler	Evet	Evet
	<i>Eşitlik ve hukuk³</i>	Kısmen	Evet	Yetersiz arz	Sosyal gerilim ve çatışmalar	Evet	Evet

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

¹ Burada dışlanamama birisi için küresel kötünün maliyetlerinden kaçınmanın zor olmasını ifade eder

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.

Tablo 4’de bu sınıflandırma görülmektedir. Birinci 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 bulunan kaynaklardan meydana gelirler. Küresel ortak mallar olarak adlandırılabilir bu grupta yer alan KKM’lar, nüfus artışı ve insan faaliyetleri sonucu aşırı tüketime tabi olabilirler. Bu malların aşırı tüketim sonucu yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kalması veya niteliklerinin insanlara yeterince fayda sağlamayacak bir biçimde değişmesi halinde, yeterince üretilebilmeleri için küresel işbirliği gereklidir. Dünyanın bizzat kendisi bir küresel ortak maldır. İnsanoğlunun ortak kullanımına konu olan ve yaşamın sürmesi için gerekli olan okyanuslar, ozon tabakası, atmosfer, su kaynakları, hava, biyolojik varlıklar ... bu grup içerisinde ele alınabilir (Tekin ve Vural, 2004:325).

İkinci grupta yer alan insan yapımı küresel ortak varlıklar, tüketimden dışlamanın kısmen mümkün olduğu mallardır. Bilgiye erişim, internet ve insan hakları gibi bu mallar ulaşım noksanlığı ve baskı altında tutulma gibi nedenlerle yetersiz kullanım özelliği gösterirler. Bu malların yetersiz kullanılması eşitsizlik, adaletsizlik ve kötü muamelenin oluşmasına neden olmaktadır.

Üçüncü grupta yer alan KKM’lar, küresel politik sonuçlar olarak da nitelendirilebilir. Bunlar; barış, sağlık ve finansal istikrar gibi konuları içerir. Bu gruptaki mallar küresel ölçekte yeterli sunumu gereken, sunulmadığında küresel kötülerin ortaya çıktığı mallardır. Bu mallar genellikle yetersiz sunuma sahiptir.

G. Malların Kamusal Özellikleri ve Uzamsal Boyuta Göre Sınıflandırılması

Bazı mallarda dışlama ve rekabet söz konusu değilken, bazı mallarda elde edilen faydadan kısmi sınırlandırmalar ya da kısmi rekabet söz konusu olabilmektedir. Herhangi bir sınırlandırmanın olmadığı mallar *tam kamusal mallar*, tüketimde dışlama ve kısmi rekabetin olduğu mallar ise *yarı kamusal mallar* olarak adlandırılmaktadır (Sandler, 2006:1). İnternet ve INTELSAT gibi KKM’lar ise *klüp malı* niteliğindedir. Bilindiği üzere bu tür malların kullanımı ancak klübe dahil olmak, yani kullanım bedeli ödemek ile mümkündür. Yabancı yatırımlar, felaket yardımları, uyuşturucuların yasaklanması ve fakirliğin azaltılması gibi KKM’lar ise, *Bağlı Ürün* olarak nitelendirilir (Sandler, 1999:123-27).

Tablo 5’de malların kamusal ve uzamsal özelliklerine göre sınıflandırılması görülmektedir. Tüketimde rekabetin ve faydadan dışlamanın mümkün olup olmamasına göre geleneksel kamusal mal ayırımına uygun olarak sınıflandırılan küresel mallar aynı zamanda tek nesile ya da birden çok nesile yarar sağlamalarına göre de ayrılabilir. Politika yapımı bakımında bu ayırım önem taşır. Birden çok nesile yarar sağlayan ve kamusal niteliği ağır basan mallar öncelikli olarak KKM sunucularının hedefi olmalıdır. Aynı şekilde finansmanda da bu türden mallar, gelecek nesillere bazı yükler pahasına gerçekleştirilebilir.

Tablo 5: Malların Kamusal ve Uzamsal Özelliklerine Göre Sınıflandırılması

	Tam Kamusal	Yarı Kamusal	Klup	Bağlı Ürün	
Tek nesil	Bölgesel	- Orman yangınlarının önlenmesi - Kirli su kaynaklarının temizlenmesi - Hayvan hastalıklarının kontrolü - Taşkınların önlenmesi	- Su yolları - Nehirler - Otoyollar - Yerel parklar	- Ortak pazarlar - Kriz yönetim gücü - Enformasyon ağları (network)	- Barış koruma - Askeri güçler - Tıbbi yardım - Teknik yardım
	Küresel	- Okyanus kirliliğinin önlenmesi - Hava tahminleri - Gözlem istasyonları	- Elektromanyetik dalgalar - Uydu yayınları - Posta hizmeti - Hastalıkların kontrolü	- Kanallar - Hava koridorları - İnternet - Denizyolları	- Yabancı yatırımlar - Felaket yardımları - Uyuşturucuların yasaklanması
Çok nesil	Bölgesel	- Sulak alanların korunması - Göllerin temizlenmesi - Toksik atıkların temizlenmesi - Kurşun emisyonunun azaltılması	- Asit yağmurlarının azaltılması - Balıkçılığın korunması - Av alanlarının korunması - Uçucu organik bileşiklerin emisyonunun azaltılması	- Millî parklar - Sulama sistemleri - Göller - Şehirler	- Barış koruma - Taşkınların kontrolü - NATO - Kültürel Normlar
	Küresel	- Ozon tabakasının korunması - Küresel ısınmanın önlenmesi - Hastalıkların yok edilmesi - Bilgi yaratılması	- Antibiyotiklerin aşırı kullanımı - Okyanus balıkçılığı - Antartika'nın korunması	- Uluslararası parklar - Kutup daireleri - Resifler	- Tropik ormanların korunması - Uzay kolonileri - Birleşmiş Milletler - Fakirliğin azaltılması

Kaynak: Sandler, Todd , (1999), "Intergenerational Public Goods", (Ed. By, Kaul, Inge & Isabella Grunberg & Stern A.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century*, Newyork, s.24-25

H. Sektörlere Göre Sınıflandırma

Sektörel sınıflandırma KKM'ların hangi alanlara-sektörlere yönelik faydalar sağladığına ilişkin sınıflandırmadır. Bu konuda çok detaylı sınıflandırmalar yapmak mümkündür. Bununla birlikte KKM'in yoğunlaştığı sektörlerin belirlenip ona göre alt sektörlerin belirlenmesi bu sınıflandırmanın işlevselliğini arttıracaktır.

Tablo 6: KKM ve UKM'nin Sektörel Kimlikleri

Sektör	KKM'lar (KKM)	Ulusal Kamusal Mallar(UKM)
<i>Çevre</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Biyosferi koruma • Biyolojik çeşitlilik • Çevresel araştırma • Enerji araştırma • Enerji eğitimi/öğretimi • Çevresel eğitim/öğretim • Su rezervi ve sağlık eğitim ve öğretimi • Su kaynağı politikası • Su kaynağını koruma • Atık yönetimi/çöp ve atık yok etme • Akarsu bayındırlığı • Ormancılık gelişimi • Ormancılık politikası • Balıkçılık politikası • Balık endüstrisi gelişimi • Çevre politikası • Sel önleme/kontrolü • Enerji politikası • Balıkçılık araştırması • Ormancılık araştırması • Ormancılık eğitimi/öğretimi • Balıkçılık eğitimi/öğretimi 	<ul style="list-style-type: none"> • Güç üretimi (yenilenemeyen ve yenilenebilen) • Jeotermal enerji • Nükleer güç tesisleri • Güneş enerjisi • Rüzgar gücü • Okyanus gücü • Biyokütle • Tarım politikası • Tarımsal kalkınma • Tarımsal arazi kaynakları • Tarımsal reform • Tarımsal alternatif kalkınma • Balıkçılık hizmetleri
<i>Barışı Koruma (Çatışmayı engelleme ve çatışma sonrası yardım)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Narkotik kontrolü • Tarımsal olmayan alternatif kalkınma • Çatışma sonrası barış inşası • Terhis/seferberliğin bitmesi 	<ul style="list-style-type: none"> • Seçimler • İnsan hakları • Yerleşme • Kara mayını temizleme • Yeniden inşa yardımı • Acil yardım
<i>Yönetişim (Ekonomik ve mali kapasite inşası)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bilgi iletişim bilimi ve uygulaması • Bankacılık ve mali hizmetler • İşletme ve diğer hizmetler • Ticaret politikası ve idari yönetim • Yasal ve adli gelişim 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomik ve kalkınma politikası • Kamu sektörü mali yönetimi • Devlet yönetimi • Sivil toplumu güçlendirme • Genel kamu hizmetleri • Nakil ve depolama
<i>Bilgi Birikimi</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Medikal araştırma • İstatistiki kapasite inşası • Araştırma/bilimsel kurumlar 	<ul style="list-style-type: none"> • Eğitim sektörü(ilk, orta ve yükseköğretim eğitimi içeren) • Kültür ve eğlence

	<ul style="list-style-type: none"> • Teknolojik araştırma ve gelişme • Serbest bilgi akışı • Tarımsal araştırma 	
Sağlık	<ul style="list-style-type: none"> • HIV/AIDS içeren STD kontrolü • Sağlık eğitimi • Bulaşıcı hastalık kontrolü • Sağlık politikası 	<ul style="list-style-type: none"> • Medikal eğitimi/öğretimi • Medikal hizmetleri • Temel sağlık altyapısı • Temel beslenme • Sağlık personeli gelişimi • Nüfus politikası ve idari yönetim • Üretken sağlık bakımı • Aile planlaması • Su rezervi ve sağlık koruma • Kalkınma yiyecek yardımı

Kaynak: Mascarenhas, Raechelle & Sandler, Todd , (August 2005), “Donors’ Mechanisms for Financing International and National Public Goods: Loans or Grants?”, *The World Economy*, Vol. 28 Issue 8 , s. 1114-1115.

Dünya Bankası, üzerinde en çok tartışılan KKM olarak altı sektörel alan belirlemiştir. Bunlar: Sağlık, çevre, finansal istikrar, barış, ticaret ve bilgidir (The World Bank, 2004:181). Mascarenhas ve Sandler finansal istikrar ve ticareti yönetim başlığı altında toplayarak alt sektörler bazında daha detaylı bir sektörel ayırım sunmaktadırlar (Mascarenhas ve Sandler, 2005:1114-1115). Tablo 6’da bu sınıflandırma gösterilmiştir. Mascarenhas ve Sandler’in kamusal malları ulusal ve küresel ölçekte alt sektörler göre verdiği bu detaylı sınıflandırma, uluslararası finansmanda borç ya da hibe vermede göz önüne alınabilir.

I. Yararlanılan Faydanın Türüne Göre Sınıflandırma

Yararlanılan fayda türüne göre KKM’lar üç gruba ayrılabilir. Bunlar (Morrisey, Te Velde, Hewitt, 2002:31-46):

- Riskleri azaltan KKM’lar
- Kapasite artırıcı KKM’lar
- Doğrudan fayda sağlayan KKM’lar

Tablo 7: Yararlanılan Faydanın Türüne Göre KKM’lar

Fayda alanı	Faydanın Türü		
	Risk Azaltımı	Kapasite Arttırıcı	Doğrudan Fayda
Küresel	Azalmış İklim riski Azalmış Finansal İstikrarsızlık Riski	Küresel yönetim kurumları Küresel bilgi üretimi	Biyçeşitliliği muhafaza etme
Bölgesel	Azalmış asit yağmuru Azalmış hastalık kavramı	Kuru tarım üzerine araştırmalar	Ormanları ve gölleri koruma Ateşkes sonrası tarafların anlaşma koşullarına uymasını sağlama

Kaynak: Morrisey, Oliver. Dirk Willem Te Velde and Adrian Hewitt, (March 2002) “Defining International Public Goods: Conceptual Issues”, *International Public Goods:*

Incentives, Measurement and Financing, Ed. Marco Ferroni and Ashoka Mody, Kluwer Academic Publisher, Boston, London, The World Bank, Washinton D.C, 37.

Doğrudan fayda sağlayan KKM'lar ile risk azaltıcı kamu malları coğrafi ve siyasi sınırlara bağlı kalmaksızın tüm dünyaya yönelik fayda sağlarlar. Ancak kapasite arttırıcı kamu malları söz konusu olduğunda kamu malının küresel, ulusal veya bölgesel nitelik göstermesi mümkün olabilmektedir(Morrissey, Te Velde, Hewitt, 2002:41).

Riskin azaltımına yönelik KKM'lar, risk azaltımına ilişkin talep edilen küresel ölçekli kamusal mallardır. Örneğin; iklim değişikliği riskini azaltma, finansal riskleri azaltma, silahlı çatışmaların önlenmesi, salgın hastalık riskini azaltma gibi konular, risk azaltımına yönelik KKM olarak sayılabilir.

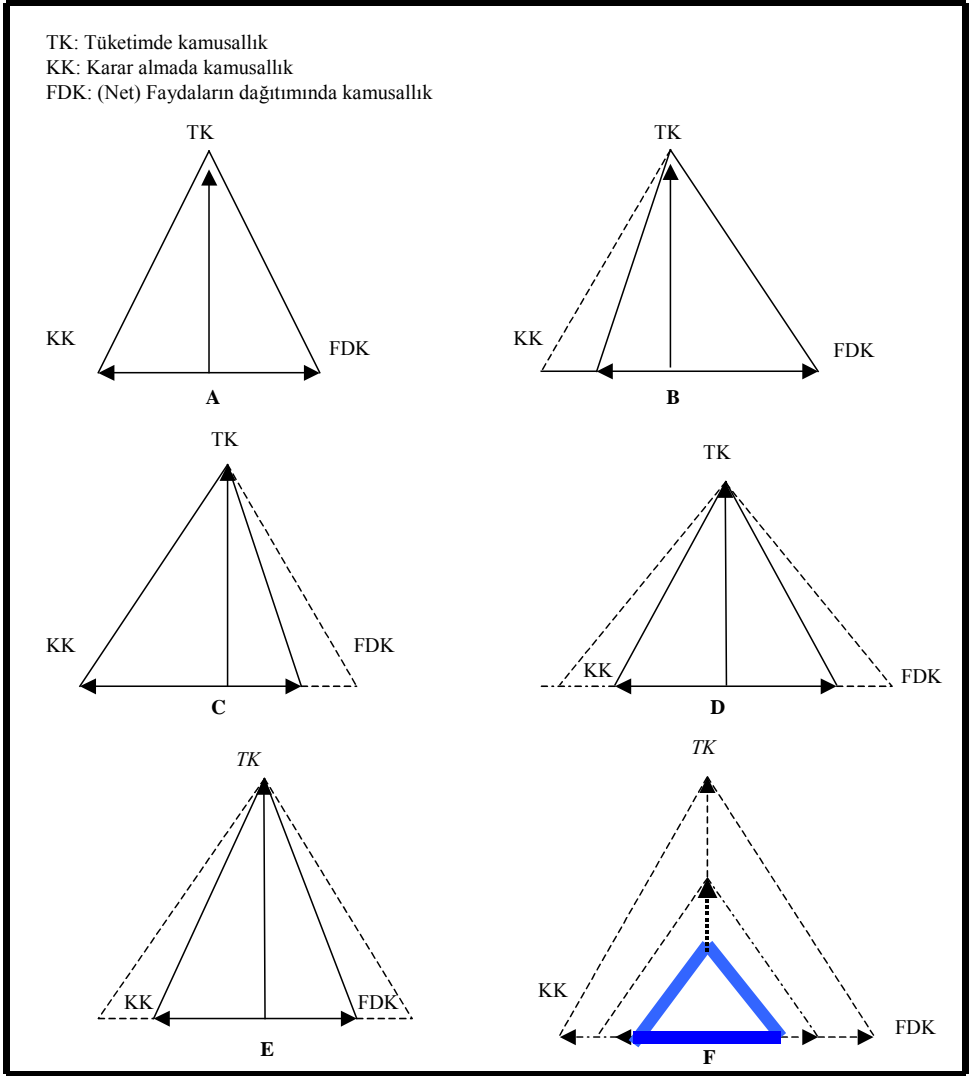
Kapasite arttırıcı KKM'lar ise, küresel ölçekte mevcut kapasiteyi arttırıcı faydalar sağlayan mallardır. Bunlar; küresel yönetim kurumları, küresel bilgi üretimi, networkler ve barışı koruma gibi mallardır.

Doğrudan fayda sağlayan KKM'lar, genelde tam kamusal mal niteliği taşıyan mallar olup nitelikleri gereği genellikle küresel ölçeklidirler. Bu tür mallar Biyoçeşitliliği koruma, barış ve güvenliği sağlama, küresel ısınmanın önlenmesi gibi faaliyetleri kapsar. Ormanları ve gölleri koruma gibi daha bölgesel nitelikli olan Doğrudan Fayda Sağlayan Kamusal Mallar da bu grup içinde düşünülebilir.

J. Kamusalığın Türüne Göre Sınıflandırma

Kaul ve Mendoza kamusalılık üçgeni adını verdikleri bir yöntemle KKM'ları sınıflandırmayı önermektedirler (Kaul ve Mendoza, 2002:102). Bu yaklaşıma göre; küresel bir malın kamusalılığı üç boyuttan oluşur. Bunlar; *tüketimde kamusalılık*, *karar almada kamusalılık* ve *net faydaların dağılımında kamusalılık*'tır. Bir üçgenin her bir köşesine bir kamusalılık türünü yerleştirdiğimizde, ideal kamusalılık ölçütleriyle eşkenar bir üçgen ortaya çıkacaktır (Şekil 2a). Bu durumda her üç kamusalılık da ideal olarak sağlanıyor demektir.

Oysa gerçek yaşamda bütün kamusal mallar bu ideal modele uymazlar. Üçgenin bir ya da iki boyutunda kamusalılık sağlanırken diğerinde sağlanmayabilir. Bu taktirde çok farklı kamusalılık bileşimlerine sahip KKM'lardan bahsetmek gerekir. Şekil 2b'de gösterildiği gibi tüketimde ve net faydaların dağılımında mükemmel kamusalılık varken, karar almada kamusalılık olmayabilir. G7 ülkelerinin güçlü paraların istikrarı için uygulamaları buna örnek gösterilebilir. Ya da Şekil 2c'deki gibi tüketim ve karar almada kamusalılık varken, net faydaların dağılımında kamusalılık olmayabilir. Bu duruma örnek olarak çok taraflı ticaret rejimi örnek gösterilebilir. Dünya Ticaret Örgütü, bir ülke bir oy ilkesi ile karar almada kamusalılığı sağlamış görünmektedir. Oysa her ülke bu durumdan aynı faydaları sağlamamaktadır. Şimdiye kadar birçok gelişmekte olan ülke, ticaret müzakerelerindeki etkiyi sınırlandırmıştır.



Şekil 2: Kamusalılık Üçgeni Yoluyla Küresel Kamusal Malların Sınıflandırılması

KAYNAK: Kaul, Inge & Mendoza, Ronald U. , (December 2002), "Advancing The Concept of Public Goods", Providing Global Public Goods-Managing Globalization, (Edited by Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven and Ronald U. Mendoza), Oxford University Press, s.102

Şekil 2d'de ise tüketimin tamamen kamusal olduğu, diğerlerininse kamusal olmadığı durum gösterilmiştir. Uluslararası finansal mimari bu duruma örnek gösterilebilir. Kamusal mallar-küresel kamusal malları içeren- çoğu kez kadınlar için faydaları sınırlamaktadır. Ayrıca, karar almada sınırlı kamusalılığı doğuracak şekilde, liderlik pozisyonunda çok az kadın vardır. Şekil 2e'de bu durum gösterilmiştir. Şekil 2f biraz daha karmaşık bir süreci göstermektedir. En içteki gölgeli üçgen büyüyen dışsallıklarla -bu malı küresel olarak tüketimde daha fazla kamusal yapan- bölgesel bir kamusal malı temsil eder.

V. KKM'LARIN ÜRETİM VE YÖNETİM DİNAMİKLERİ BAKIMINDAN SINIFLANDIRILMASI

KKM'ın üretim ve yönetim dinamikleri bakımından ayırımı yapabilmek, optimal üretim ölçeğinin ne olması gerektiği gibi bir soruyu da beraberinde getirir. KKM'ların optimal üretim ölçeğinin ne olması gerektiği konusu çok disiplinli bir çerçevede ele alınırsa, kamu yönetimi ve siyaset bilimi disiplinlerine bağlı kriterler de gündeme gelmektedir. Bu kriterleri şöylece ifade edebiliriz (Kirmanoğlu, 2001:11):

- **Denetim Kriteri:** Bir kamu yönetim birimi belirli bir bölgede etkin çalışabilmek için o bölge sınırları içinde denetim yapma yetkisine de sahip olmalıdır
- **Etkinlik Kriteri:** Kamu malının sunumu ölçek ekonomileri ve kapsam ekonomilerine göre etkin olmalıdır.

- **Siyasi Temsil Kriteri:** Kamu malının üretimine karar verecek olanlar, aynı zamanda bu malı tüketecek ve bedelini ödeyecek kişiler olmalıdır.

- **Yerel Self-Determinasyon Kriteri:**Yerel kararların merkezden bağımsız olarak alınmasını sağlayacak idari örgütlenme sağlanmış olmalıdır.

Ülkelerin gelişiminde, GSMH'larının artırılmasında, en genel anlamda da yönetimde üç aktör, üç dinamik ve üç sektörün olduğunu söyleyebiliriz:

- Devlet
- Özel Sektör
- Sivil Toplum Kuruluşları (STK'lar)

KKM'ların yönetimi ve üretimi söz konusu edildiğinde ise bu üçlü dinamiğe uluslararası ve uluslararası örgütleri de dahil etmemiz gereklidir. Küreselleşme kavramının doğası da bir yönüyle bunu gerektirir. "Dünyanın herhangi bir noktasındaki, coğrafyasındaki tarihsel, doğal, ekonomik, kültürel değerler tüm dünyaya aittir" bakış açısı küreselleşmeye aittir. Bu bağlamda "ilgili değerden ne şekilde yararlanılacağı, ilgili değere ne şekilde nüfuz edileceği konusu küresel normlara göre kurallara göre belirlenecektir" yargısı da paralel olarak geliştirilebilir.

KKM'ların sıralaması yapıldığında şöyle bir döküme ulaşılabilir:

- Özgürlük
- Adalet
- Eşitlik
- Fırsat eşitliği
- Çevrecilik
- Sürdürülebilirlik
- Cinslerarası eşitlik
- Demokrasi kültürü

- Yönetişim
- Alt yapı hizmetleri
- Katılımcı yönetim
- Gönüllülük
- Özyönetim
- Yerinden yönetim
- Aidiyet
- Kamusal alan
- Özerklik
- Hukukun üstünlüğü
- Hesap verilebilirlik
- Şeffaflık, saydamlık
- Çok kültürlülük, çoğulculuk
- Eğitim düzeyini yükseltme
- Kronik sağlık sorunlarıyla mücadele
- İstikrar
- Denizler ve okyanuslar
- İnternet
- Hava kirliliğiyle mücadele
- Güvenlik, terörle mücadele
- Barışın temini
- Kültür düzeyinin yükseltilmesi
- Arkeolojik değerlerin korunması
- Uluslararası sorunlara duyarlılık
- Çatışma, kriz yönetimi
- Finansal istikrar
- STK'ların yaygınlaştırılması, etkinleştirilmesi

KKM Listesini arttırmak da mümkündür. Yukarıdaki liste incelendiğinde insanların, toplulukların, kurumların yarattığı KKM'ların bir çoğu STK'lar ve bizatihi Sivil Toplum tarafından gündeme getirilmiş ve sonradan diğer çalışma alanlarının terminolojisi, ilgi alanı haline gelmişlerdir. Sözelimi sürdürülebilirlik Sivil Toplum, STK'lara aittir, en azından yaygınlaştırılması STK'lara aittir. Sürdürülebilirlik bugün bütün bilim dallarında, yönetim uygulamalarında telaffuz edilen kavram, olgu haline gelmiştir.

Devlet, özel sektör ve STK'lar KKM'ların üretiminde ve yönetiminde roller üstlenmektedir. Bu rollerini bizatihi KKM üreterek, yönetimini sağlayarak gerçekleştirecekleri gibi, diğer aktörlerin KKM üretim ve yönetim çalışmalarını denetleme görevini üstlenerek de yapabilirler. Devlet STK'ları, STK'lar devleti ve özel sektörü, özel sektör de devleti ve STK'ları denetleme fonksiyonu görecektir. KKM'ların üretim, yönetim ve denetiminin etkinliğine göre de uluslararası örgütler ve uluslarüstü örgütler devreye girecektir.

Bu tarz bir analizde KKM'ların üretim yönetimi ile bu aktivitelerin denetiminde hak sahibi ve yükümlü ulusal düzeyde devlet, özel sektör ve STK'lar bulunmakta bunların etkinlik derecesine göre de uluslararası örgütler ve uluslarüstü örgütler devreye girecektir.

Ortak alanda yer alan konularda ağırlık merkezinin devlette mi, özel sektör de mi, STK'larda mı olacağı konusu piyasa koşullarında, rekabet koşullarında belirlenecektir. Söz gelimi eğitim konusunda etkili olmak STK'larca başarıldığında STK'lar ağırlık merkezine girecektir. Aynı bakış açısı ekonomik zenginlik için de geçerlidir. STK'ların ekonomik anlamda güçlenmesiyle gelir dağılımında adalet de sağlanacak ve toplumun kendisi ekonomik olarak güçlenebilecektir.

Tablo 8'de KKM'in sunum ve yönetim sürecinde aktörler arasında görev bölümümü ile ilgili bir sınıflandırma verilmiştir. Buna göre; Birleşmiş Milletler ve Bölgesel organizasyonlara uluslararası ve KKM'ların belirlenmesi ve sunumu için düzeni kurma temel sorumluluğunun verilmesi teklif edilmiştir (Sagasti ve Bezanson,2001:64). KKM'in politik kaygılardan uzak nesnel temellere dayalı olarak belirlenmesi gerektiğinden Birleşmiş Milletler bu görev için uygun olabilir, fakat bürokratik sıkıntılar ve karar almadaki yavaşlık nedeniyle bu kuruluşların KKM sunumunda daha az rol oynamaları uygun olabilir. Uluslararası Finansal Kurumlar ve Gelişmekte Olan Ülkeler, KKM'ları dağıtım sisteminde kapasite yaratma, bilgi acentalığı ve kurumsal gelişim gibi tamamlayıcı bölgesel, ulusal ve yerel faaliyetleri desteklemede önemli roller üstlenebilirler. KKM dağıtım sistemlerinin temel bileşenlerini desteklemek ise esas itibarıyla Gelişmiş Ülkelerin görevi olmalıdır.

KKM'in sunum sürecinde iki önemli aşama bulunmaktadır. Bunlar: Politik karar alma ve üretim aşamalarıdır. Politik karar alma bu malların üretimi için yatırımcıların kararları ile ilgilidir. Malların şekli nasıl olacak, ne kadar üretilecek ve net faydaları nasıl dağıtılacak gibi konular bu aşamada kararlaştırılır. KKM söz konusu olduğunda bu süreç politik karar sürecini oluşturur. Üretim aşamasında ise bu kararlar yürürlüğe konur. Bu aşama, finansman ve yönetim olarak iki kısma ayrılabilir. Finansman aşamasında uğraşlar esas olarak KKM'lar için yeterli özel ve kamu kaynaklarının tahsisini yeterli ölçüde büyütme yöneliktir. Stratejik yönetim faaliyetleri de ihtilafsız, verimli, etkili biçimde malları temin etmeye yöneliktir (Kaul, Conceicao, Goloven ve Mendoza, 2003:15).

Tablo 8 : Uluslararası ve KKM'ların Sunumu İçin İş Bölümü

Aktörler İşlevler	Özel Sektör	Vakıflar ve STK'lar	Gelişmekte Olan Ülkeler	Gelişmiş Ülkeler	Uluslararası Finansal Kurumlar	Birleşmiş Milletler ve Bölgesel Organizasyonlar
Uluslararası ve KKM'ların dağıtımını belirleme ve düzenleme (oluşum sistemi kurma)	*	*	*	*	**	***
KKM dağıtım sistemlerinin temel bileşenlerini destekleme	*	**	*	***	**	**
Uluslararası kamusal mal dağıtım sisteminde tamamlayıcı bölgesel, ulusal ve yerel faaliyetleri destekleme (kapasite yaratma, kurumsal gelişim, bilgi acentalığı)	**	**	***	**	***	**
* Küçük rol ** Orta derecede rol *** Büyük rol						

Kaynak: Sagasti, Francisco& Bezanson, Keith , (2001), *Financing and Providing Global Public Goods*, Institute of Development Studies Sussex, Study 2001:2, Stockholm, November, s.64.

KKM'lar yeni uluslararası politikanın anahtar özelliğidir. Bununla birlikte KKM'ları arz etmenin tek bir yolu da yoktur. KKM'ların sunumu, yararlarının paylaşımı ve maliyetlerin kontrolü hakkında mantıklı düşünebilmek için, kamusal malların farklı türlerine faaliyetler için farklı teşvikler gerektiğinin farkında olmalıyız (Sandler, 2001). Özellikle KKM'lar için yardım ve finansman alternatifleri arasında farklı kriterler ortaya konulmalıdır. Tablo 9'da gösterildiği üzere *politika odağı ülke olduğunda yardım, KKM söz konusu olduğunda ise finansman söz konusu olabilir*. Yardımda temel net yararlanıcı Gelişmekte Olan Ülke veya ülkeler iken, finansmanda potansiyel tüm ülke ve nesiller net yararlanıcı konumunda olmalıdır. Yardım söz konusu olduğunda, kaynakların Gelişmekte Olan Ülkelere transferi ve bunların adalet mantığı ile dağıtımı, finansmanda ise farklı enstrümanlarla kaynakların etkinlik mantığı ile tahsisi referans olmalıdır.

Tablo 9: KKM'lar İçin Yardım ve Finansman Arasındaki Farklar

Konu	Yardım	Finansman
<i>Mantık</i>	Adalet	Etkinlik
<i>Kamu Finansmanı Branşı</i>	Dağıtım	Tahsis
<i>Politika Aracı</i>	Kaynakların Transferi	Enstrümanlarla Kaplama
<i>Politika Odağı</i>	Ülke	Konu (Kamu Malı)
<i>Temel Net Yararlanıcı</i>	Gelişmekte Olan Ülke	Potansiyel Tüm Ülkeler Ve Nesiller

Kaynak: UNDP, (2002), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization- 25 Questions & Answers*, UNDP/ODS, New York, s.11.

VI. SONUÇ

KKM'lar kamu ekonomisinin yeni tartışma alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Postmodern çağın bu yeni tartışma alanı önemli kritiklerin de gündeminindedir. Özellikle bu malların üretim ve yönetim dinamikleri bağlamında temel ilkelere yoksun olması tartışmanın odak noktasıdır. Bu tartışmalara nokta konulabilmesi için de, öncelikle bu malların üretim ve yönetim dinamikleri bağlamında sınıflandırılması ile ilgili belirsizliklerin giderilmesi ve bir görüş birliği sağlanması gereği vardır. Bu çalışmanın amacı da bu tartışmalara ışık tutabilmek ve çözüme küçük de olsa bir katkı sağlayabilmektir.

KKM söz konusu olduğunda çok farklı sınıflandırmalar farklı perspektiflerden yapılmaktadır. Konunun çok yönlü doğası gereği daha uzun süre önemli tartışmaların gündeminde kalacağı da açıktır. Özellikle KKM'nin üretimi, finansmanı ve yönetimi ile net yararlanıcıların farklı olması yanında, yararlanıcı ve yüklenicilerinin fayda-maliyetlerinin çelişki göstermesi konunun çözümünü de güçleştirmektedir.

Bununla birlikte konu ekonomik boyutu ile bilimsel bir çözümlenmeye de muhtaçtır. Bilimsel kriterler politik tavrılara esas oluşturmak suretiyle kalıcı çözümler üretilebilir. Bu şekilde çıkar çatışmaları uyumlaştırılabilir. Aksi takdirde KKM'nin kalıcı ve sürdürülebilir sunumu mümkün olmayabilir. Bu ise bir anlamda dünyadaki yaşamın –en azından şimdiki düzende- sürdürülmesinin mümkün olmaması demektir. Ortak iyinin bulunabilmesi için KKM konusunda Sivil Toplum Kuruluşları ve Küresel Örgütler gibi yeni aktörler ile devlet ve özel sektör gibi aktörler yeni bir iş bölümüne gitmelidirler. KKM'ların üretim ve yönetiminde bu yeni aktörlere önemli görevler düşmektedir.

KAYNAKÇA

Brown , L.R., vd. (1998), *Gezegnimizi Kurtarmak*, TÜBİTAK-TEMA Vakfı Yayınları 4, 2. Baskı, Ankara.

Brown, L.R.(1989), *Dokuzuncu Gün*, K. Tosun (çev.), İşletme Fakültesi Yayın No: 216, 2. Baskı.

Marx, K. ve F. Engels (1998), *Komünist Parti Manifestosu*, Sol Yayınları, Ankara.

Ortaç, F.R. (2004), *Global Kamu Malları ve Finansmanı*, Gazi Kitabevi, Ankara.

Sagasti, F. ve K. Bezanson (2001), *Financing and Providing Global Public Goods*, Institute of Development Studies Sussex, Study 2001:2, Stockholm.

The World Bank (2001), *Global Development Finance 2001*, Washington DC: World Bank.

UNDP (November 2002), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization- 25 Questions & Answers*, UNDP/ODS, New York.

Dergiler

Arce, M., G. Daniel ve T. Sandler (September 2001) , “Trasnational Public Goods: Strategies and Institutions”, *European Journal of Political Economy*, Volume 17, Issue 3.

Kapur, D. (2002), “The Common Pool Dilemma of Global Public Goods: Lessons from the World Bank’s Net Income and Reserves”, *World Development*, Vol. 30, No. 3.

Mascarenhas, R ve T. Sandler (August 2005), “Donors’ Mechanisms for Financing International and National Public Goods: Loans or Grants?”, *The World Economy*, Vol. 28 Issue 8.

Tekin, A. ve İ.Y. Vural, . (2004), “Global Kamusal Malların Finansman Aracı Olarak Global Vergi Önerileri”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:12, http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/Ahmet%20TEKİN%20-%20İstiklal%20Y.%20VURAL/323-337.pdf

Kaul, I., P. Conceicao, K. Le Goulven ve R.U. Mendoza (2003), “Why Do Global Public Goods Matter Today”, I. Kaul, P. Conceicao, K. Goulven ve R.U. Mendoza (der.), *Providing Global Public Goods* içinde, New York : Oxford University Press.

Kaul, I., I. Grunberg ve M.A. Stern (1999a), “Defining Global Public Goods”, I. Kaul, I. Grunberg ve M.A. Stern (der.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century* içinde, UNDP, Oxford University Press, Oxford.

Kaul, I., I. Grunberg ve M.A. Stern (1999b), “Global Public Goods Concepts, Policies and Strageties”, I. Kaul, I. Grunberg ve M.A. Stern (der.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century* içinde, UNDP, Oxford University Press, Oxford.

Kaul, I. ve R.U. Mendoza (2002), ”Advancing The Concept of Public Goods”, I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven ve R.U. Mendoza (der.), *Providing Global Public Goods-Managing Globalization* içinde, Oxford University Press.

Mendez, R.P. (1999), “Peace As a Global Public Goods”, I. Kaul, I. Grunberg ve M.A. Stern (der.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century* içinde, UNDP, Oxford University Press, Oxford.

Morrissey, O., D.W. Velde ve A. Hewitt (2002), “Defining International Public Goods:Conceptual Issues”, M. Ferroni ve A. Mody (der.), *International Public*

Goods: Incentives, Measurement and Financing içinde, Kluwer Academic Publisher, Boston, London, The World Bank, Washinton D.C, March 2002.

Sandler, T. (1999) “Intergenerational Public Goods”, I. Kaul, I. Grunberg ve M.A. Stern (der.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century* içinde, UNDP, Oxford University Press, Oxford.

Binger, A. (2003), *Global Public Goods and Potential Mechanisms for Financing Availability*, Paper Prepared for the Fifth Session of Committee for Development Policy Meeting.

European Commussion (2002), *EU Focus on Global Public Goods*, The EU At The WSSD, <http://europa.eu.int/comm/environment/wssd/publicgoods.pdf>

Kanbur, R., T. Sandler (May 1999), *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, ODC Policy Essay No. 25.

Kaul, I., *Governing Global Public Goods in a Multi-Actor World: The Role of The United Nations*, <http://www.unu.edu/millennium/kaul.pdf>, 10.01.2006.

Kirmançoğlu, H. (2001), “Uluslararası Kamusal Mallar”, *İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 39. Seri*.

Sandler, T. (August 2001), “Understanding Global Public Goods”, *OECD Observer*, http://oecdobserver.org/news/printpage.php/aid/515/Understanding_global_public_goods_html, 08.03.2006.

Sandler, T. (10.01.2006), “Understanding, Global Public Goods”, *OECD Observer*, http://ocdobserver.org/news/fullstory.php/aid/540/Understanding_global_public_goods.html

Stalgren, P. (2000), *Regional Public Goods and The Future of International Development Co-operation*, Expert Group on Development Issues Ministry for Foreign Affairs, Working Papers 2000:2, Stockholm.

The World Bank, (2004), *Global Monitoring Report 2004: Policies and Actions for Achieving the Millenium Development Goals and Related Outcomes*, The World Bank Herndon, VA, USA, 2004.

THOYER, Sophie, (10.01.2006), “Global Public Goods”, Policy Brief Paper, <http://www.agro-montpellier.fr/sustra>

Maliye Teorisi'nin Çıkmazı: Küresel Kamusal Mallar(Kalkınma Yardımları İçinde Küresel Kamusal Malların Finansmanı)

Hülya KİRMANOĞLU*, Binhan Elif YILMAZ**,
Nazan SUSAM***

ÖZET

Bu çalışma, literatüre 'küresel kamusal mal' olarak yerleşmeye başlayan kavramın, yerleşik kamu maliyesi teorik araçları ile analiz edilmesinin, dünyanın bugünkü siyasi yapılanması içinde mümkün olmadığı görüşünden hareketle, bu 'malların' gerçekte ne olduğu sorusuna cevap aramaya çalışmakta ve konunun daha çok bir kalkınma konusu olduğu tespitinden yola çıkarak küresel kamusal mallar ile kalkınma arasındaki bağlantılar, küresel kamusal malların finansmanında kullanılan kalkınma yardımları çerçevesinde ele alınmaktadır.

***Anahtar Kelimeler:** Küresel Kamusal Mallar, Resmi Kalkınma Yardımları*

ABSTRACT

Deadlock Of Public Finance Theory: Global Public Goods

(Financing Global Public Goods Within Economic Development Assistancess)

This study tries to find an answer to the question of what really so called "global public goods"are relying on the idea that it is not possible to analyze the newly reputable concept of global public goods with theoretical tools of renown public finance within a political structure of today's world and taking into account that the subject is more like a development issue, linkages between global public goods and economic development is evaluated within the frontiers of economic development aids allocated to finance the global public goods.

***Key words:** Global Public Goods, Official Development Assistance*

***Jel Classification Code:** H. Public Economics, H0 General*

* hulyak@istanbul.edu.tr, Prof. Dr., İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü

** binhan@istanbul.edu.tr, Yrd. Doç. Dr., İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü

*** nsusam@istanbul.edu.tr, Dr., İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü

GİRİŞ

Farklı kamu ekonomisi teorilerinde, devletin ne olduğu sorusunun temelinde yatan davranışsal varsayımlar farklı olmakla birlikte, devlet, belirli ulusal sınırlar içinde siyasi erke sahip olan tek kurumdur. Ancak günümüzde, adına küreselleşme denilen, ulusal sınırlar ötesi ilişkilerin ve mübadelelerin ulusîçi ilişkilerin önüne geçmesi ile birlikte, teori, gerçekliğin tamamını açıklayamaz hale gelmiştir. Aktörleri yeniden tanımlamak, rolleri ve ilişkileri, küresel dünyadaki ilişkileri kavrayacak şekilde yeniden modelleştirmek, aslında çokdisiplinli bir bilimsel araştırma alanı gerektirecektir.

Bu çalışma, literatüre ‘küresel kamusal mal’¹ olarak yerleşmeye başlayan kavramın, yerleşik kamu maliyesi teorik araçları ile analiz edilmesinin, dünyanın bugünkü siyasi yapılanması içinde mümkün olmadığı görüşünden hareketle, bu ‘malların’ gerçekte ne olduğu sorusuna cevap aramaya çalışmaktadır. Konu son derece karmaşık ve çok disiplinli bir konudur. Bütünü oluşturan parçalar arasında uluslararası ilişkiler, devletler hukuku, ilgili teknik alanlar (çevre, sağlık, güvenlik, bilgi, haberleşme vs.) gibi birçok disiplin doğrudan veya dolaylı olarak yer almaktadır. Ancak bütün bunların üstünde, konu, en azından bugünkü görünüşüyle, asıl olarak bir kalkınma meselesi olarak ortaya çıkmaktadır. İlgili literatürü incelediğimiz zaman, dünyada yoksulluk ve kalkınma sorunu olarak mevcut olan bir çok sorunun, ‘küresel kamusal mal’ olarak yeniden tanımlandığını görmekteyiz. Birçoğu dışsal maliyet ya da faydaların sınırlarötesi yayılması olarak tezahür eden bu durum, günümüzün küreselleşmiş dünyasında daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, bu dışsallıkları ortadan kaldıracak ya da koordine edecek bir dünya devleti mevcut olmadığı için, konu, bir çok örgüt arasında bölünmüş durumdadır. Bu dışsallıkların daha çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında ortaya çıkması nedeniyle, finansman konuları büyük ölçüde kalkınma yardımları ile iç içe geçmektedir. Ancak, gelişmiş ülkelerin kalkınma yardımlarının dağılımını incelediğimiz zaman, küresel kamusal malların payının oldukça düşük olduğu gözükmektedir.

Çalışmamız iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde küresel kamusal malların tanımları ve sınıflandırmaları konusu ele alınmış ve maliye teorisi kavramları ile analiz edilip edilemeyecekleri araştırılmıştır. İkinci bölümde ise konunun daha çok bir kalkınma konusu olduğu tespitinden yola çıkarak küresel kamusal mallar ile kalkınma arasındaki bağlantılar incelenmiş ve küresel kamusal malların finansmanı konusu kalkınma yardımları içinde ele alınmıştır.

I. KÜRESEL KAMUSAL MALLAR

1. Küresel Kamusal Mal Tanımları ve Sınıflandırılmaları:

Küresel kamusal mal kavramı, ilk kez 1999 yılında *Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı* tarafından yapılan “Global Public Goods”² adlı çalışma ile kapsamlı bir şekilde gündeme gelmiştir (Kaul, 2001). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından yapılan bu çalışma, kalkınma faaliyetlerini de içine alan geniş kapsamlı bir küresel kamusal mal tanımını esas almıştır. Bu tanımda küresel kamusal mallar

¹ Çalışmamızda küresel kamusal mal olarak ifade edilen mallar, bölgesel kamusal malları da kapsamaktadır (Bu çerçevede “uluslararası kamusal mal” olarak tanımlanabilir).

² Kaul I., Grunberg I. and Stern A. (1999); *Global Public Goods : International Cooperation in the 21 st Century*, UNDP, New York.

iki kritere bağlanmıştır. Bunlardan birincisi küresel kamusal malların tüketiminde rekabet ve mahrum etme söz konusu değildir. Yani ülkeler arasında küresel kamusal mallar için rekabet yoktur ve bireyler bu malları kullanmaktan mahrum edilemez (Ferroni ve Mody, 2002: 6). İkincisi ise bu malların faydaları tüm dünya ülkelerine yayılmaktadır. Yani sadece belirli bir grup ülkeyi değil tüm ülkeleri, tüm toplumları, bugünkü ve gelecekteki tüm nesilleri kapsamaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının yaptığı çalışmalara göre küresel kamusal mallar ve bu mallara ilişkin faydalar, bütün insanlık için yapılacaktır (Kaul, vd.: 1999).

Küresel kamusal malların tanımlanması ve buna bağlı olarak sınıflandırılması çok çeşitli açılardan yapılmaktadır. Küresellik boyutunu ön plana çıkartan tanımlar olduğu gibi, kamusalılık boyutunu ön plana çıkartan tanımlar da vardır: Birinci boyutta, kriter, faydanın yayılma alanı olmaktadır. Bu mallar, faydalarının yayılma alanı itibarıyla, yerel, ulusal, bölgesel veya küresel olabilir. Küresel kamusal mallarda, yayılan, çoğu zaman faydalar yerine zararlar olmaktadır.

Kamusal zararlar da kamusal mallar gibi dışsallığın mutlak olarak mevcut olduğu alanlardır. Uluslararası kamusal malların önemli bir kısmı ‘küresel kamusal zararlar’ şeklindedir ve bu durum, aslında, negatif dışsallıkların sınırlar ötesine yayılmış halidir. ‘...salgın hastalıklar, asit yağmurları, küresel ısınma, ülkelerarası terörizm, çölleşme, mali istikrarsızlıklar, kötüleşen işgücü standartları gibi durumlar son yıllarda sınırötesi yayılmaları artıran örnekler olmuştur’ (Kanbur, Sandler, Morrison, 1999: 56).

Tüketimden mahrum bırakmanın mümkün olmaması, diğer bir deyişle bedel ödemeyenin de hizmeti kullanması özelliği kamusal mallarda, piyasanın teknik olarak işlemlerini mümkün kılmayan bir durumdur. Bu durum, bilindiği gibi, tercihlerin (taleplerin) açıklanmaması ve dolayısıyla kamu mallarında eksik sunum sorununun nedenidir. Bedavacılık sorunu, tüketimden mahrum bırakma niteliğinin olmadığı yerel ve ulusal kamusal mallarda ortaya çıktığı gibi, küresel kamusal mallarda da çıkmaktadır. Bu durumda bazı fayda elde eden birimler, finansmana katılmayacak ve eksik sunum ortaya çıkacaktır. Ancak küresel kamusal mallarda eksik sunumun ortaya çıkması ve telafisi mekanizmaları çok farklıdır.

Ulusal veya yerel kamusal mallarda, etkin sunum, piyasa talebinde olduğu gibi, taleplerin açıklanması ile değil, merkezi ya da yerel idarenin bu talepleri ‘biliyor olması’, diğer bir deyişle, siyasal mekanizmanın işlemesi ile sağlanır ve bunların finansmanı da, çoğu zaman, faydalanma ilkesine göre değil, ödeme gücü ilkesine göre gerçekleştirilir. Küresel kamusal malların sunumunda, böyle bir küresel devlet mevcut olmadığı için, etkin küresel kamusal mal düzeyini bulmak, Todd Sandler’in deyişiyle ‘kutsal kaseyi aramaya’ benzemektedir (Sandler, 2002: 131).

Küresel kamusal mallar, klüp malı niteliğinde de olabilir. Bu durumda, kamusal malın kullanımı ancak klübe dahil olmak, yani kullanım bedeli ödemek ile mümkündür. ‘Tam kamusal malların aksine, klüp mallarında kalabalıklaşma dışsallığını hesaba katan (içselleştiren) giriş ücreti ödeme mekanizması, bu mallarda kaynak tahsisinin daha etkin olmasını sağlar’ (Kanbur, Sandler, Morrison, 1999: 62). Bazı küresel kamusal mallar, örneğin, haberleşme uydularının ülkeler tarafından ortak olarak kullanılması (INTELSAT gibi) klüp malı niteliğindedir.

Bir başka çalışmada malların kamusalılığı 3 boyutta incelenmektedir. Kaul-Mendoza bu analizi kamusalılık üçgeni adını verdikleri bir şekil aracılığıyla açıklamışlardır (Kaul-Mendoza, 2003: 92). Buna göre, üçgenin bir köşesi ‘tüketimde kamusalılık’, ikinci köşesi ‘faydaların dağılımında kamusalılık’ ve üçüncü köşesi ‘karar almada kamusalılık’ düzeylerini oluşturmaktadır. Her üç düzey de tam olarak

kamusal olan ideal bir üçgen kavramına göre değerlendirildiği zaman, mevcut küresel mal örnekleri çeşitli ara durumlar oluşturmaktadır. Şöyle ki:

1. Tüketimde ve faydaların dağılımında tam olarak kamusal, ancak karar alma düzeyinde tam olarak kamusal olmayan durumlar
2. Tüketimde ve karar alma düzeyinde tam olarak kamusal, ancak faydaların dağılımında tam olarak kamusal olmayan durumlar
3. Tüketimde tam olarak kamusal, ancak karar alma düzeyinde ve faydaların dağılımında tam olarak kamusal olmayan durumlar
4. Her üç düzeyde de tam olarak kamusal olmayan durumlar

Kaul-Mendoza, bu sınıflandırmanın içini çok fazla doldurmuşlar, sadece bu konuyu tartışmaya açmışlardır.

Bugün dünyada hiçbir küresel kamusal malın üretim sürecinde tam olarak kamusallık veya karar alma sürecinde tam olarak katılım görülmemektedir. Birçok küresel kamusal malın üretim ve finansman kararları, gelişmiş ülkeler tarafından veya karar organlarında ağırlıklı olarak gelişmiş ülkelerin yer aldığı uluslararası kuruluşlar tarafından verilmektedir. 'Gelişmekte olan ülkeler, gündem belirleyen değil gündem alıcı ve hatta politika alıcı ülkelerdir... Birçok gelişmekte olan ülkenin, ulusal kurumsal kapasitenin zayıflığı, müzakerelerdeki etkilerini de azaltır' (Kaul vd., 2003: 31-33).

Küresel kamusal malların çok azı için, faydaların (zararların) dağılımında tam veya tama yakın bir kamusalıktan söz edilebilir. Küresel ısınma ve diğer bazı çevresel sorunlar buna örnek olarak gösterilebilir. Belki daha fazla sayıda küresel kamusal mal için tüketimde tam bir kamusalıktan söz edilebilir. Çevresel sorunlara ilave olarak, bu duruma örnek olarak bilimsel buluşları gösterebiliriz.

Kaul-Mendoza, bir başka düzeyde ise, kamusal malları 3 kategoride ele almaktadırlar (Kaul-Mendoza, 2003: 87): 1. teknik olarak dışlanamaz mallar, 2. kamusal olarak tasarlanmış mallar, 3. kendiliğinden kamusal olan mallar.

Küresel kamusal mallar, ne kadar piyasalar tarafından sunulan/yayılan mallar veya ne kadar devletler/devletler üstü örgütler tarafından kontrol edilebilen mallardır, biçiminde bir ayırım yapılabilir. Bu durumu şöyle açıklayabiliriz. Bazı kamusal mallar (iyilikler veya kötülükler şeklinde olabilir) ya doğal olarak öylece vardır (okyanuslar, atmosfer vs); veya teknolojik (çevre sorunları, bilimsel buluşlar), sosyal (hastalıklar, terör olayları) veya iktisadi (mali istikrarsızlıklar) nedenlerle ortaya çıkmışlardır. Bunlar bir kere ortaya çıktıktan sonra, bunlara ulaşma (kamusal iyilikler için, örneğin internet) veya bunlardan kaçınma (kamusal zararlar için, örneğin salgın hastalıklar) için gösterilen çabalar, kamusal alan içinde örgütlenebilir³. Bazı yazarlar küresel kamusal malların, atmosfer, ozon tabakası ve okyanuslar gibi doğal olarak küresel olanları dışında, büyük bir kısmının iradi olarak küreselleştirilmiş olduklarını, küreselleşme süreci içinde ülkeler benzer şekilde karar alma ve kural koyma yoluna gittikleri için, bu malların küresel karakter kazandıklarını yani küreselleştirildiklerini ifade ederler (Kaul vd., 2003: 10).

³ Kaul-Mendoza, esasen piyasanın da, devletin de kamusal alanın bir parçası olduğunun savunulabileceğini söylerler: 'Piyasa büyük ölçüde kamusal bir kurumdur. Ne kadar çok aktör katılırsa, piyasa, o kadar rekabetçi ve potansiyel olarak o kadar etkin olacaktır. Elbette ki piyasaya katılmak için, kişinin bir karşılık ödemesi gereklidir ve birçok kişinin bu karşılığı ödeyecek imkanlarının olmayışı, piyasanın kamusal bir mal olmadığını değil, bir gelir dağılımı sorunu olduğunu gösterir' (Kaul-Mendoza, 2003: 88).

Tablo 1’de, çeşitli küresel kamusal mal örneklerinin gerek fayda, gerekse maliyet yönünden, tüketiminden dışlanamazlık ve faydada rekabet olmaması kriterlerine göre ne düzeyde değerlendirildiğini izleyebiliriz. Buna göre, ortak mülkiyet malları niteliğindeki mallarda (okyanuslar ve atmosfer gibi) aşırı kullanım, tam kamusal nitelikli mallarda eksik sunum, klüp malı niteliğindeki mallarda (internet gibi) ise eksik kullanım söz konusudur.

Tablo 1. Küresel Kamusal Mal Örnekleri

	Faydalar			Karşılık gelen zararlar		
	Dışlanamaz	Faydada rekabet yok	Sunum sorunları		Dışlanamaz	Faydada rekabet yok
ÇEVRE						
Okyanuslar	Evet	Hayır	Aşırı kullanım	Havadan veya topraktan bulaşan kirlenme	Kısmen	Evet
Atmosfer	Evet	Hayır	Aşırı kullanım	Küresel ısınma	Evet	Evet
Bio çeşitlilik	Evet	Evet	Aşırı kullanım	Türlerin azalması	Evet	Evet
SOSYAL						
Evrensel insan hakları	Kısmen	Evet	Eksik kullanım	Kötü muamele, ayrımcılık	Kısmen	Evet
Yoksulluğun önlenmesi	Hayır	Hayır	Eksik sunum	Suç, yolsuzluk, eşitsizlik		
Sağlık	Evet	Evet	Eksik sunum	Salgın hastalıklar	Evet	Evet
Bariş ve güvenlik	Evet	Evet	Eksik sunum	Savaş ve çatışma	Kısmen	Evet
EKONOMİK						
Mali istikrar	Kısmen	Evet	Eksik sunum	Mali krizler	Evet	Evet
Serbest Ticaret	Kısmen	Evet	Eksik sunum	Bölünmüş piyasalar	Evet	Evet
ALTYAPI						
İnternet	Kısmen	Evet	Eksik kullanım	Girişte engeller (altyapı sorunları)	Kısmen	Evet
Bilgi	Kısmen	Evet	Eksik kullanım	Gizlilik	Kısmen	Evet
Yönetişim	Kısmen	Evet	Eksik sunum	Yolsuzluk, adaletsizlik	Kısmen	Evet

Kaynak: (Gardiner-le Goulven, 2002)’den aktaran: Binger, 2003: 32.

Dünya Bankası’nın daha çok üzerinde durduğu bir sınıflandırma ise küresel kamusal malların 1. çekirdek mallar, 2. tamamlayıcı mallar olarak

sınıflandırılmasıdır. Yukarıda sözü edilen, tüketimde kamusal ve faydaların dağılımında kamusal meselesi bu bağlamda değerlendirilmelidir. Dünya Bankası'nın yaptığı bu sınıflandırmaya göre, küresel kamusal mallar tüm ülkelere eşit olarak dağılsa bile, faydalarının ortaya çıkması için ilgili ülkelerde bazı temel altyapı hizmetlerinin mevcut olması gerekir ki, bu da kalkınma ile ilgili bir meseledir. Kalkınmışlık düzeyi yüksek olan ülkeler, aynı miktarda bir kamusal maldan daha fazla fayda sağlarken, düşük olan ülkeler yeterince fayda sağlayamayacaklardır. Örneğin, salgın hastalıkların önlenmesi, “çekirdek” niteliğinde, yoksulluğun önlenmesi ve genel sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi gibi ulusal düzeydeki hizmetler ise “tamamlayıcı” niteliğinde küresel kamusal mal olarak değerlendirilmektedir (Binger, 2003).

2. Küresel Kamusal Malların Sunulma Süreci:

Küresel kamusal malların sunulma süreci oldukça karmaşıktır. Bazı yazarlar, kamusal malların sunumu bakımından dünyanın bugünkü durumunu, çok fazla aktör olduğu için, ortaçağ dünyasına benzetmektedirler (Kaul vd., 2003: 5).

Küresel kamusal malların toplam sunum düzeyi farklı yöntemlerle değerlendirilmektedir. Farklı küresel kamusal mallar (zararlar) için farklı yöntemler mevcuttur. Bu yöntemler küresel kamusal malın sunum miktarının tek tek bireylerin (ülkelerin) sundukları miktarların nasıl bir fonksiyonu olduğuna ilişkindir ve esas olarak üç yöntem vardır:

2.1. Toplama: Bu yöntemde toplam kamusal mal (veya kamusal zarar) miktarı, bütün kullanıcıların ‘katkılarının’ toplamına eşittir. Bu yöntem daha çok çevre ile ilgili hizmetlerde ortaya çıkar. Örneğin, atmosfere yayılan toplam sera gazı, bütün ülkelerin yaydıkları gazın toplamına eşittir. Aynı şekilde, toplam gaz emisyonundaki azalma, her bir ülkenin bu emisyonu kısma miktarlarının toplamına eşit olacaktır. Diğer bir deyişle, toplam miktar değişmemek üzere, bir ülkenin emisyonundaki artış, bir diğerindeki azalış ile telafi edilebilir.

2.2. En iyi vuruş: Bu teknolojide sunulan kamu malının miktarı, bu malı en yüksek düzeyde üreten ülkenin sunum düzeyine eşittir. Örneğin, bilimsel araştırmalarda, toplam hizmet düzeyini belirleyen unsur, bu hizmeti en yüksek düzeyde sunan ülkenin sunum miktarı olacaktır.

‘Kalkınma yardımları bağlamında, hizmetlerin ‘en iyi vuruş’ özelliğine göre davranmak çoğu zaman şu anlama gelmektedir: Bu hizmetlerin yapılması için gelişmiş ülkelere doğru kaynak aktarmaya gerek yoktur, gelişmiş ülkeler bu hizmetleri kendi ülkelerinde sundukları zaman faydaları nasıl olsa yayılacaktır’ (Kanbur, Sandler, Morrison, 2003: 71).

2.3. Zayıf Halka Teknolojileri: Bu sunum teknolojisinde, kamu malının sunum miktarını belirleyen unsur, en zayıf halka yani en az katkıyı yapan ülkedir. Örneğin, bir salgın hastalık durumunda, bütün ülkeler ne kadar önlem alırlarsa alsınlar, eğer bir ülke önlem almada zayıf kalırsa, diğerlerinin aldıkları önlemler etkisiz kalır. O halde, kalkınma yardımlarının en zayıf halkaya yönelmesi, küresel kamusal mal sunumunu artıracaktır.

3. Küresel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik ve Adalet Kavramları

Kamu maliyesi teorisi disiplininde en temel iki kavram, etkinlik ve adalettir. Küresel kamusal malların sunumu, kabul edilmiş maliye teorisi içinde incelendiği zaman, etkinlik ve adalet kavramlarının nasıl ve hangi kriterlere göre değerlendirileceği konusu önemli olmaktadır. Bu çerçevede, etkinlik için, etkin sunum biriminin faydanın yayılma alanı açısından incelenmesi (yerindenlik), bedavacılık sorunu ve bedavacılık sorununun çözümü için gerekli olan

koordinasyonun sağlanması konularına değinilecektir. Adalet konusunda ise, küresel kamusal mallar söz konusu olduğu zaman, konuyu yerleşik kamu maliyesi terimleri ile irdelemek yeterli olmamaktadır.

3.1. Etkinlik

Kamu maliyesi teorisinde, kamu mallarının etkin sunum birimini belirleyen temel unsur, faydanın yayıldığı alandır. Örneğin savunma gibi ulusal bir kamusal mal, merkezi devlet tarafından sunulurken, park alanları yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Öyleyse, faydaları tüm dünyaya veya dünyanın belirli bir bölgesine yayılan hizmetler için optimal sunum birimi, bu alanlarda örgütlenmiş olan birimler olacaktır. Bu ilke literatürde yerindenlik ilkesi (subsidiarity) olarak adlandırılmaktadır. ‘.Kamu malının faydalarının yayılma aralığı ile hizmeti sunan kurumun yetki alanı arasında tam bir örtüşme olmalıdır. Örneğin faydası Afrika kıtasına veya onun bir alt bölgesine yayılan bir hizmeti, Dünya Bankası’nın değil Afrika Kalkınma Bankası’nın sunması daha uygun olur’ (Kanbur, Sandler, Morrison, 1999: 58). Yerindenlik ilkesinin uygulanabilmesi için, faydanın yayıldığı alan ile karar alan birliğin yetki alanının örtüşmesi gerekir. Eğer, fayda alanı vergilemenin yapıldığı alanı (yetki alanını) aşılırsa, yine eksik sunum ortaya çıkacaktır; ve eğer faydalar, yetki alanından küçüğe, yani bazı ülkeler fayda elde etmediği halde vergi ödüyorsa, ortaya çıkan hizmet miktarı optimum düzeyin üzerinde olacaktır (Kanbur, Sandler, Morrison, 1999: 61, Kaul, Mendoza, 2003: 91). Kalkınma ile ilgili küresel kamusal malların finansmanında vergi yerine kalkınma yardımları kullanıldığı dikkate alınır, yerindenlik ilkesinin çok fazla anlam ifade etmediği düşünülebilir.

Küresel kamusal mallarda da aynı, ulusal kamusal mallarda olduğu gibi, bedavacılık meselesi ortaya çıkmaktadır. Ancak şu farkla ki, ulusal düzeyde, devlet, finansmana katılımı zorlayıcı bir güç olarak var olduğu halde, küresel düzeyde böyle bir devlet yoktur. Bunun yerine, özellikle standart koymanın geçerli olduğu hizmetlerde (örneğin çevre ile ilgili bazı hizmetler) uluslararası protokoller yapılabilir, ancak bunlar hiçbir şekilde bedavacılığı önlememektedir.

Diğer taraftan küresel kamusal malların üretilmesinde işbirliği içinde davranmak her zaman bütün tarafların yararınadır. Bu durumu ‘tutuklunun ikilemi’ modeli ile açıklayabiliriz. Sandler’in bu konuda verdiği örnek şöyledir: ‘Varsayalım ki, bir birim kamu malı, 5 potansiyel kullanıcının her birine 6 \$ fayda sağlarken, 8 \$ maliyet getiriyor’ (Sandler, 2002: 97). Tek bir kullanıcı açısından bu fayda maliyet hesabı negatif sonuç veriyor, dolayısıyla burada hakim strateji oyuna katılmamak olabilir. Sandler’e göre bu tutuklunun ikilemi probleminin kaçınmanın yolu, ülkelerden bir ya da birkaçının faydasının ortalamadan çok fazla olması ve kamu malını sunmaları, ya da uluslararası bir örgütün kamu malı sunumunu organize etmesidir. ‘Katkıları koordine eden uluslararası bir kuruluş (anlaşma, birlik veya uluslararası birlik gibi) olmadığı sürece ülkelerin uluslararası kamusal malların finansmanına olan katkıları eksik kalacaktır’ (Kanbur, Sandler, Morrison, 1999: 60).

Günümüzde, küresel kamusal malların sunumu ile ilgili en önemli sorun, faydaları (veya zararları) tespit edecek, katkıları koordine edecek ve bedavacılığı önleyecek küresel bir örgütün yeterli düzeyde olmayışıdır.

3.2. Adalet

Ulusal kamusal mallarda adalet kavramı ve adalet kriterleri, esas olarak, kamu mallarının maliyetini paylaşmak konusunda ortaya çıkar. Bir görüş, adaletli olanın ‘faydalanma ilkesi’ olduğu fikrini savunurken (kamusal tercih yaklaşımı), geleneksel

kamu maliyesi teorisi ise, daha yüksek gelirlielerin daha fazla ödemesini gerektiren 'ödeme gücü' ilkesini savunur.

Küresel kamusal mallarda ise, bir devletin siyasi erki altında vergi toplanması olayı olmadığı için adalet kavramını biraz daha farklı yorumlamamız gerekir. Küresel kamusal mallarda, adalet konusuna farklı yaklaşmamızı gerektiren şu özellikleri vardır:

1. Küresel kamusal mallarda, fonlar, ulusal kamusal mallarda olduğu gibi tek bir bütçe altında toplanıp sonra dağıtılmak şeklinde değil, aksine, her bir hizmet için tahsis edilen kaynaklar şeklinde kullanılmaktadır.
2. Küresel kamusal mallarda aktörleri, sadece vergi ödeyiciler ve devlet değil, çok çeşitli gruplar oluşturmaktadır.
3. Küresel kamusal mallarda dışsallık etkisi çok belirgindir. Özellikle çevre ve sağlık gibi konularda temel sorun, sınırlar ötesi yayılan negatif dışsallıklardır.

Bütün bu özelliklerin sonucunda, küresel kamusal mallarda, bu çok sayıda taraf arasında, negatif dışsallıkları azaltacak ve uygun finansman kaynaklarını ortaya çıkaracak bir müzakere sürecinin yaratılması önem kazanmaktadır. Albin'e göre, bu sürecin adil olması küresel kamusal malların sunumunda adalet için gereklidir (Albin, 2002: 2).

Küresel kamusal malların sunumundan herkes farklı derecelerde etkilendiğine göre neden müzakere süreçlerinde tıkanma yaşanıyor? Albin bu soruya cevap olarak 3 neden ileri sürmektedir (Albin, 2002: 5-6):

1. Maliyetlerin dağıtım faktörü: Bu mallarda fayda dağılımı kamusal olduğu halde maliyetler (parasal olarak veya politika düzenlemeleri olarak) çeşitli gruplar arasında dağılır. Gerek ülkeler arasında gerekse bir ülke içinde sektörler arasında bu maliyetlerden kaçınmak için mücadele vardır.
2. Ülkelerin gündem oluşturma çabası: Küresel kamusal malların değerlendirilmesinde çoğu zaman objektif kriterler uygulamak zordur. Her ülkenin çıkarına olan küresel kamusal mallar farklı olabilir. Bunun sonucu olarak her ülke veya ülke grupları kendi talepleri doğrultusunda gündem oluşturmaya çalışacaklardır.
3. Küresel etki faktörü: Küresel kamusal malların ülkeler arası müzakereleri sadece müzakere eden tarafları değil, bir ülkedeki en fakir halkı da ilgilendirmektedir. Küresel boyutta bu etkilerin adil bir şekilde değerlendirilmesi son derece zordur.

Albin'e göre, adil bir müzakere süreci sağlamak için

1. Geniş ve kapsayıcı bir müzakere gündemi oluşturmak,
2. Tüm tarafların temsil edilmesini sağlamak,
3. Kuralların açık, şeffaf ve işbirliğini teşvik edici olması
4. Müzakere yapılan mekanların tarafsız ve herkese açık olması gereklidir (Albin, 2002: 14-17).

4. Küresel Kamusal Malların Sunumunda Aktörler

Günümüz dünyasında yerel veya ulusal mallar, ulusal devlet örgütlenmesi içinde sunulabildiği halde; bölgesel ve küresel malların sunumu için oluşturulmuş tek bir örgüt yoktur. Uluslararası kuruluşlar, ulus devletler, sivil toplum örgütleri, özel sektör kuruluşları ve kamu-özel sektör ortaklıkları, küresel kamusal malların sunumu ve politikaların oluşturulması konularında, doğrudan veya dolaylı olarak, etkili olmaktadır.

Küresel kamusal mallarda sunum, birçok durumda fiilen üretmek yerine ortak standartlar koyma şeklinde olmaktadır. ‘Kuralların alınması, standartların oluşturulması ve ortak kodların yerleştirilmesinde rol alan ajanlar gerek kamu, gerekse özel birimlerden oluşmaktadır. Artık, kamu 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-McGrew, 2003: 189).

Küresel kamusal mallar ve politikalar konusunda, gündem oluşturmak, kural koymak ve izlemek, finansman sağlamak gibi işlevleri olan uluslararası kuruluşlar arasında en önemlisi, Birleşmiş Milletler teşkilatıdır. 184 ülkenin biraraya gelmesi ile oluşturulan bu teşkilat, bünyesinde, çok çeşitli alanlara ilişkin fonlar barındırmaktadır. Bu fonlar arasında, çevreden sağlığa; uluslararası mülteciler sorunundan, uluslararası güvenlik konularına kadar, küresel kamusal mal kapsamına giren hemen hemen bütün alanlar yer almaktadır. Birleşmiş Milletler’in finansman kaynakları büyük ölçüde üye devletlerden karşılanmakta ve bu devletlerin yaptıkları ödemeler, ödeme gücü ilkesine göre olmaktadır.

Günümüzde, Birleşmiş Milletler Örgütü dışında, küresel kamusal malların sunumunda etkili olan çok sayıda uluslararası kuruluş, sivil toplum kuruluşu ve devlet-özel kesim ortaklığı şeklinde örgütlenmiş olan kuruluş vardır (Bu kuruluşların önemli olanları arasından seçilmiş bir liste, Ek 3’de gösterilmiştir). ‘20. yüzyılın başında sadece 37 adet hükümetler arası örgüt ve 176 adet uluslararası sivil toplum örgütü mevcut iken, 2001 yılında 6.415 adet hükümetler arası örgüt ve 43.958 adet uluslararası sivil toplum örgütü mevcuttur’ (Held-McGrew, 2002: 188).

Ancak bu durum ulus devletlerin zayıfladığı anlamına gelmez. Bazı yazarlar devletin rolünün bu şekilde iyice zayıfladığını savunsa da, bazı yazarlar, bu çok aktörlü dünyada, ulus devlete daha fazla rol düştüğünü savunmaktadırlar (D. Rodrik, 1999, Perraton v.d., 1997). Zaten, ulusal kamusal mallar ile küresel kamusal malların sunulduğu süreçleri birbirlerinden kesin çizgilerle ayırmak oldukça zordur. Günümüzde, artan küreselleşme sürecine rağmen, küresel kamusal malları asıl sağlayan ulus devletlerdir. Kaul ve le Goulvin’in tahminlerine göre, bu konuda tam ve kesin veri elde etmek çok zor olsa da, dünyada toplam olarak ulusal kamu mallarına harcanan tutar kabaca 6 trilyon dolardır. Bunun 5 trilyon doları sanayileşmiş ülkeler, 1 trilyon doları ise gelişmekte olan ülkeler tarafından harcanmaktadır. Buna karşılık küresel kamusal mal niteliğinde olan harcamalar çok daha düşük seviyededir. Kaul ve le Goulvin ulusal kamusal mal harcamaları ile küresel kamusal mal harcamaları oranının 1:200 ile 1:400 arasında olduğunu tahmin etmektedirler (2000 yılı için) (Kaul ve le Goulvin, 2003: 340).

Ulusal devletlerin uyguladıkları politikaların küresel kamusal malların sunumu için iki bakımdan önemi vardır. Birincisi düzenleyici kuralların alınmasında, ikincisi tamamlayıcı malların sunulmasında.

1. Küresel kamusal mallar, daha önce de belirttiğimiz gibi, çoğu zaman sınırötesi dışsallıklar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumda bu dışsallıkların giderilmesi için harcama yapmak yanında belirli yasal düzenlemelerin yapılması da gerekli olmaktadır. Örneğin çevre ile ilgili düzenlemeler tek tek devletler tarafından yapılmakta veya yapılması gerekmektedir. Tabii bu düzenlemeler çoğu zaman uluslararası anlaşmalar çerçevesinde yapılsa da, bunun kesin bir bağlayıcılığı yoktur.
2. Ulusal düzeyde üretilen birçok kamusal mal (küresel kamusal malların Dünya Bankası tanımında da belirtildiği gibi) küresel kamusal malların

sağlanmasında, diğer bir deyişle sınır ötesi dışsalılıkların azaltılmasında, 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 hâlâ çok önemlidir. Ancak gelir düzeyi düşük ülkeler sözkonusu olduğunda, aşağıda ele alacağımız gibi, kalkınma ve kalkınma yardımları meseleleri gündeme gelmektedir.

II. KALKINMA

1. Kalkınma ve Küresel Kamusal Mallar

Küresel kamusal malların maliye teorisi kavramları ve araçları ile analiz edilmesinde gerek teorik gerekse uygulama açısından ciddi sorunlar vardır. Çünkü analiz çerçevesini oluşturacak olan aktörler, finansman araçları ve karar alma kuralları (henüz) tanımlanmamıştır. Konu, daha çok, gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere yayılan dışsal maliyetlerin (bazen de tersi) giderilmesi için yapılan kalkınma yardımları biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Birçok küresel nitelikli kamusal mal aslında kalkınma amacıyla kullanılmaktadır. Çevre, sağlık, politik istikrar, bilgi ve haberleşme gibi hizmetler, gelişmekte olan ülkelerde refahı artırıcı hizmetlerdir (Kanbur, Sandler, Morrison, 1999: 56). Ancak bu hizmetlerin, negatif dışsallığı azaltıcı etkilerinden dolayı, yardım veren ülkelere de faydası vardır, zaten bu özellikleri nedeniyle küresel kamusal mal olarak nitelendirilmektedirler.

Kanbur, Sandler ve Morrison'a göre, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma ve büyümeleri için çok önemli olan doğrudan yabancı yatırımlar, bu ülkelerin iç yatırım ortamlarıyla yakından ilgilidir ve küresel kamusal malların kalkınma ile ilişki kanallarından en önemli bir tanesi böyle kurulur. 'Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını engelleyen uluslararası kamusal zararlar arasında terörizm, uygun olmayan sözleşme hukuku, gıda güvenliğinin olmayışı, hastalıklar sayılabilir' (Kanbur, Sandler, Morrison, 1999: 75).

Günümüzde küresel kamusal mallar literatüründe geçerli olan bu söylem, küresel kamusal malların kalkınma ile olan bağlantısını piyasa işleyişi üzerinden kurmaktadır. Buna göre, sınırötesi dışsalılıklar (hatta ülke içinde yayılan dışsalılıklar) piyasaların düzgün bir şekilde işleyişini bozmakta ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınma ve büyümesini engellemektedir. Bu durum bir ölçüde geçerli olsa da, bütün kalkınma sorununu buna bağlı olarak değerlendirmek ne kadar doğrudur? Örneğin yukarıda alıntılanmış olduğumuz Kanbur, Sandler, Morrison görüşünde sözü edilen doğrudan yabancı sermaye yatırımları, iktisadi büyüme ile bağlantılı olsa da, acaba kalkınma için yeterli olmakta mıdır? Bu sorunun cevabı bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır.

Sözkonusu literatürde vurgulanan bir diğer husus, küresel kamusal malların faydalı olabilmesi için (veya küresel kamusal zararların ortadan kaldırılabilmesi için) gelişmekte olan ülkelerin temel kalkınma sorunlarını çözmeleri gerektiğidir. Örneğin esas olarak yoksulluk sorunundan kaynaklanan eğitim, sağlık, gıda yoksunluğu gibi meseleler devam ettiği sürece, küresel kamusal zararları ortadan kaldırmak mümkün olmayacaktır.

Gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere doğru, "kalkınma yardımları" adı altında uygulanan yardımlar, büyük ölçüde ulusal ve küresel kamusal mal finansmanı amacını taşımaktadır. Ancak bazı yazarlar küresel kamusal malların finansmanının çoğu zaman bir yardım olarak ortaya çıkmasını etkinlik açısından

olumsuz olarak değerlendirmektedirler, çünkü bu durumda ‘bu malların değeri saptırılmış olarak yansımakta ve yanlış politika sinyalleri vererek yatırım kararlarını karıştırmaktadır’ (Kaul vd., 2002: 5). Ancak daha yaygın olan bir görüş, gelişmekte olan ülkelere yapılan dış yardımların önemli ölçüde küresel faydayı da yan ürün olarak sağladığıdır (Anand, 2002: 8).

Gerek Dünya Bankası ve gerekse Birleşmiş Milletler bünyesinde yayınlanmış olan birçok çalışma raporu ve makalede kalkınma ile küresel kamusal mallar arasındaki ilişkinin pozitif yönlü olduğu ve birbirlerini desteklediği vurgulanmaktadır. Buna göre, küresel kamusal mal ile kalkınma arasında iki yanlı bir ilişki vardır.

Ülkelerin kalkınma konusunda yaşadığı bir çok problemin küresel kamusal mallar ile ilişkili olduğunun ortaya çıkarılması, bu sorunların giderilmesi konusunda küresel düzeyde kolektif eylemleri teşvik etmektedir. Ancak, günümüzde, bu eylemlerin hangi etkinlik ve adalet kriterlerine göre yapıldığı son derece tartışmaya açık bir konudur.

2. Resmi Kalkınma Yardımları (ODA)

Yukarıda birçok kez belirttiğimiz gibi, küresel kamusal mal kavramı, kalkınma ve dolayısıyla kalkınma yardımları konuları ile yakından bağlantılıdır. Resmi kalkınma yardımları ile küresel kamusal malların finansmanı birbirlerini iki şekilde etkiler. Birinci olarak, herbiri diğerinin tamamlayıcısı olabilir veya diğerini kovabilir; ikinci olarak küresel kamusal malların sunumu kalkınma yardımlarının etkinliğini artırır ve kalkınma yardımları da küresel kamusal mallardan daha çok fayda elde etmeyi sağlar (Guillaumont, 2002: 106).

Geleneksel kalkınma yardımlarında bir yardım verici ülke (donor ülke) veya uluslararası kuruluş ile gelişmekte olan ülke arasındaki kalkınma yardımından söz edilmektedir. Yardımın yöneldiği hizmet, çoğu zaman, sağlık, çevre, bilgi, barış ve güvenlik gibi küresel kamusal mal grupları içine giren bir hizmettir. Ancak şu farkla ki, hizmetin faydası sözkonusu ülke sınırları dışına yayılmamakta, sadece o ülke ile sınırlı kalmaktadır.

Küresel kamusal mal kavramı ortaya çıkmadan çok önce uluslararası yayılan ve tüm dünyayı etkileme riski taşıyan sağlık sorunları için Dünya Sağlık Örgütü (WHO), güvenlik sorunları için NATO gibi kurumlar faaliyet göstermekteydi. Küreselleşme (birlikte veya önsel olarak doğan teknoloji ile beraber) çağında, bunlara ilave olarak ‘iyi yönetim’⁴ ve ‘bilgi-enformasyon’ dışsallıklarını görmekteyiz.

Resmi kalkınma yardımları (ODA),⁵ gerek DAC⁶ (Development Assistance Committee) üyesi ülkeler gerekse bazı uluslararası kuruluşlardan sağlanmaktadır.

⁴ İyi yönetişimin içine genel olarak, bütün piyasaların küresel kurallara göre çalışması ilkesi doğrultusunda işgücü standartları, mali piyasaların düzenlenmesi, sözleşme hukuku, mülkiyet hakları gibi konular da girmektedir.

⁵ ODA (Official Development Assistance), resmi (merkezi ve yerel hükümetler veya onların temsilcileri) nitelikli bir kalkınma yardımları kategorisidir. Bu yardımların en az yüzde 25’i bağış olmak üzere düşük faizli kredi şeklinde olabilir.

⁶ DAC Ülkeleri: Avustralya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Kanada, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre, İngiltere, ABD.

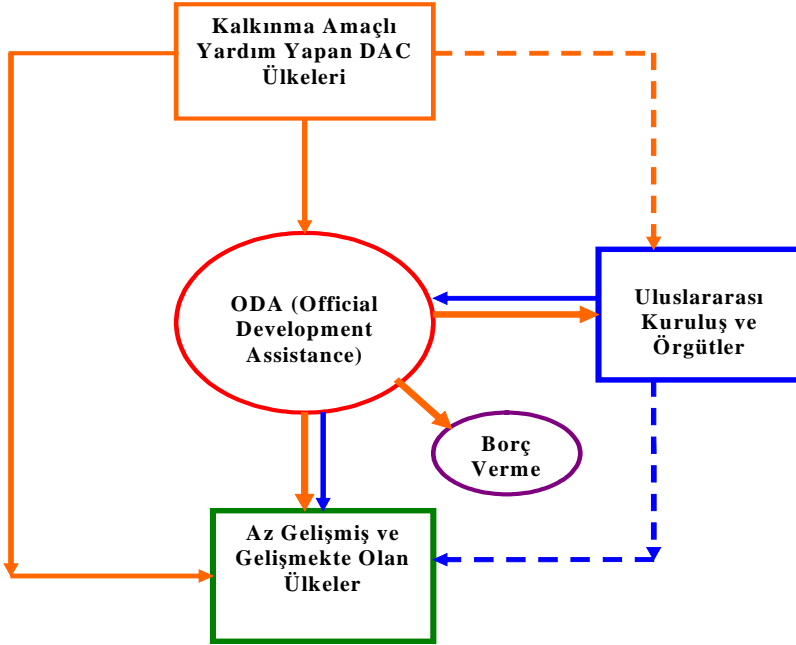
Uluslararası Kuruluşlar: Dünya Bankası (WB): IDA

Bölgesel Kalkınma Bankaları (RDB): AfDF, AsDF

Birleşmiş Milletler (UN): UNDP, UNICEF, UNAIDS, UNFPA

Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde bu yardımların 2000-2004 yılları arasındaki toplam tutarını ve bunlar içinde ne kadarının küresel kamusal mallar ile ilgili olduğunu inceleyeceğiz.

Aşağıdaki şemada gelişmekte olan ülkelere, resmi kalkınma yardımlarının başlıca 4 kanaldan aktığı görülmektedir: 1. Doğrudan doğruya gelişmiş ülkelere 2. ODA kapsamında gelişmiş ülkelere 3. Doğrudan doğruya Uluslararası Kuruluşlardan 4. ODA kapsamında Uluslararası Kuruluşlardan ki; bu fonların bir kısmı yine DAC ülkelerinden gelmektedir. Ayrıca ODA fonlarının bir kısmı borç verme amacıyla kullanılmaktadır.



2.1. DAC Ülkeleri Tarafından Yapılan Resmi Kalkınma Yardımları

Aşağıdaki tablolarda kalkınma yardımı veren ülkelerin fonlarının 2000-2004 yılları arasındaki dağılımı görülmektedir. Bu tablolarda bizi daha çok ilgilendiren konu, DAC üye ülkelerinin resmi kalkınma yardımlarıdır. DAC ülkelerinin 2000-2004 yılları itibari ile toplam yardımlarının yüzde 50'sinden fazlası bu kapsamdadır. Bunun dışında doğrudan ülkelere yapılan özel yardımlar, sivil toplum örgütlerine (NGO) yapılan yardımlar ve diğer yardımlar vardır.⁷ Tablo 2'den görüldüğü üzere, DAC ülkeleri tarafından yapılan resmi kalkınma yardımları, kendi içinde de üç gruba ayrılmaktadır.

EC, ECF

Gelişmekte Olan Ülkeler: Bkz. EK 2.

⁷ Çalışmamızda sadece ODA kapsamındaki resmi kalkınma yardımları dikkate alınacaktır.

Birinci grupta yer alan yardımlar asıl olarak teknik, idari ve gıda yardımı türünde yardımlardır. DAC ülkelerinden yapılan toplam yardımların önemli bir kısmı (Örneğin 2004 yılı için yüzde 72'si) bu gruba girmektedir. Aktarılan bu yardımların bir kısmı küresel kamusal mal olarak gözükmektedir.

İkinci grup borç verme olarak gözükmekte, ancak son yıllarda önemli bir kalem oluşturmamaktadır.

Üçüncü grupta yer alan yardımlar ise, bazı uluslararası kuruluş ve örgütlere gitmektedir. Bu grupları da özellikle, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Bölgesel Kalkınma Bankası ve EC olarak ayırmak mümkündür. Bunların bir kısmı da yine küresel kamusal malların finansmanı için kullanılmaktadır.

Tablo 2. 2000-2004 Yılları Arası DAC Ülkeleri Tarafından Yapılan Toplam Resmi Kalkınma Yardımları (Milyon Dolar)

	2000	2001	2002	2003	2004
1. Official Development Assistance(ODA)	53,749.5	52,435.4	58,292.0	69,085.3	79,511.8
a. Ülkelere yapılan temel yardımlar	33,039.6	33,522.1	39,813.4	50,908.3	57,322.0
i. Teknik Yapılanma	12,767.0	13,601.8	15,451.9	18,352.4	18,763.7
ii. Kalkınma amaçlı yiyecek yardımı	1,179.5	1,007.2	1,086.3	1,195.7	1,168.7
iii. Acil kurtarma	3,573.7	3,275.6	3,869.3	6,220.5	7,331.8
iv. Borç affı	2,045.2	2,514.2	4,533.8	8,337.8	7,083.7
v. Yönetim Maliyetleri	3,082.7	2,964.3	3,027.5	3,519.8	3,998.7
b. Borç verme	3,024.4	1,601.5	938.8	(1,152.6)	(2,936.6)
c. Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Katkı	17,685.5	17,311.0	17,539.9	19,329.6	25,126.4
i. UN	5,185.1	5,233.3	4,634.2	4,693.6	4,925.3
ii. EC	4,950.1	4,945.8	5,695.4	6,945.8	8,909.9
iii. IDA	3,672.0	3,598.7	3,278.9	3,119.8	5,699.9
iv. Bölgesel Kalkınma Bankası	2,186.8	1,490.9	1,812.9	1,733.7	2,275.4
2. Diğer Yardımlar	(4,325.9)	(1,588.9)	(45.3)	(347.5)	(5,598.7)
3. Ülkelere Yapılan Özel Yardımlar	78,127.6	49,745.2	6,251.6	47,031.4	64,081.9
4. NGO	6,933.8	7,289.3	8,768.4	10,240.0	11,306.7
Toplam	134,484.9	107,880.9	73,266.6	126,009.2	148,646.4

Kaynak: www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls

	2000	2001	2002	2003	2004
Resmi Yardımlar / Toplam Yardımlar	40%	49%	80%	55%	53%
Ülkelere Yapılan Özel Yardımlar/ Toplam Yardımlar	58%	46%	9%	37%	43%
NGO yardımları/ Toplam Yardımlar	5%	7%	12%	8%	8%

Tablo 3'den görüleceği üzere, 2000-2004 arası yıllar itibari ile DAC ülkeleri tarafından toplam olarak 313.073 milyon dolarlık resmi yardım yapılmıştır. Bu miktar, sözkonusu ülkelerin yaptıkları toplam yardımların yüzde 53'ünü oluşturmaktadır. Ayrıca Tablo 3'den görüleceği üzere, DAC ülkeleri tarafından yapılan resmi toplam yardımların, ülkelerin milli gelirlerine oranı ortalama olarak %0.24 gibi çok düşük bir oranda gerçekleşmektedir. Katkı yapan ülkeler arasında milli gelire oran olarak en büyük katkıyı Norveç, İsveç, Lüksemburg ve Hollanda ve en küçük katkıyı ise ABD yapmıştır.

Tablo 3. DAC Ülkelerinin Yaptıkları Toplam Resmi Yardımlar (Bin Dolar)

	Bin Dolar					Toplam	Milli gelirin % olarak				
	2000	2001	2002	2003	2004		2000	2001	2002	2003	2004
Avustralya	987.140	872.780	988.740	1.218.600	1.460.130	5.527.390	0,27	0,25	0,26	0,25	0,25
Avusturya	439.700	633.090	520.160	504.780	677.630	2.775.360	0,23	0,34	0,26	0,20	0,23
Belçika	819.660	867.320	1.071.590	1.853.400	1.463.310	6.075.280	0,36	0,37	0,43	0,60	0,41
Kanada	1.743.600	1.532.750	2.004.160	2.030.600	2.599.130	9.910.240	0,25	0,22	0,28	0,24	0,27
Danimarka	1.664.180	1.634.420	1.643.240	1.748.160	2.037.130	8.727.130	1,06	1,03	0,96	0,84	0,85
Finlandiya	370.840	389.000	462.190	558.490	655.350	2.435.870	0,31	0,32	0,35	0,35	0,35
Fransa	4.104.710	4.198.030	5.486.150	7.253.090	8.472.560	29.514.540	0,30	0,31	0,37	0,40	0,41
Almanya	5.030.000	4.989.500	5.324.430	6.784.180	7.534.210	29.662.320	0,27	0,27	0,27	0,28	0,28
Yunanistan	226.000	201.540	276.130	362.160	464.590	1.530.420	0,20	0,17	0,21	0,21	0,23
İrlanda	234.000	286.530	397.750	503.560	607.440	2.029.280	0,29	0,33	0,40	0,39	0,39
İtalya	1.376.260	1.626.950	2.332.130	2.432.850	2.461.540	10.229.730	0,13	0,15	0,20	0,17	0,15
Japonya	13.507.960	9.846.820	9.282.960	8.879.660	8.905.550	50.422.950	0,28	0,23	0,23	0,20	0,19
Lüksemburg	122.970	138.940	146.760	193.830	235.590	838.090	0,71	0,76	0,77	0,81	0,83
Hollanda	3.134.780	3.172.490	3.338.010	3.972.170	4.203.820	17.821.270	0,84	0,82	0,81	0,80	0,73
Yeni Zelanda	113.220	111.660	121.860	165.440	212.100	724.280	0,25	0,25	0,22	0,23	0,23
Norveç	1.263.560	1.345.910	1.696.090	2.042.160	2.198.660	8.546.380	0,76	0,80	0,89	0,92	0,87
Portekiz	270.620	268.450	322.580	319.600	1.031.050	2.212.300	0,26	0,25	0,27	0,22	0,63
İspanya	1.194.820	1.737.040	1.712.210	1.961.260	2.436.990	9.042.320	0,22	0,30	0,26	0,23	0,24
İsviçre	1.798.950	1.665.600	2.011.560	2.400.110	2.722.010	10.598.230	0,80	0,77	0,84	0,79	0,78
İsviçre	890.370	908.210	938.870	1.299.490	1.545.440	5.582.380	0,34	0,34	0,32	0,39	0,41
İngiltere	4.501.260	4.578.990	4.924.340	6.282.140	7.882.690	28.169.420	0,32	0,32	0,31	0,34	0,36
ABD	9.954.890	11.429.350	13.290.070	16.319.520	19.704.910	70.698.740	0,10	0,11	0,13	0,15	0,17
Toplam	53.749.490	52.435.370	58.291.980	69.085.250	79.511.830	313.073.920	0,22	0,22	0,23	0,25	0,26

Kaynak: www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls

2.2. Uluslararası Kuruluşlar Aracılığıyla Yapılan Resmi Yardımlar

Kalkınma amaçlı resmi yardımlar olan ODA'nın kaynaklarından bir diğeri de uluslararası kuruluş ve örgütlerin yaptıkları yardımlardır. Tablo 4'de bu kuruluşların yaptıkları yardımlar görülmektedir. Bu yardımlar arasında en büyük katkı EC ve Dünya Bankası'na bağlı olarak faaliyette bulunan IDA tarafından yapılmaktadır. Ancak IDA tarafından yapılan yardımlar daha çok mali istikrar amaçlı olup, gelişmekte olan ülkelere ucuz kredi teminine dayanmaktadır.

Tablo 4. Uluslararası Kuruluş ve Örgütlerin Yaptıkları Toplam Resmi Yardımlar (Bin Dolar)⁸

	2000	2001	2002	2003	2004	Toplam
AfDF	861.556	1.227.320	885.064	1.484.390	1.426.276	5.884.606
AsDF	1.010.022	1.349.503	1.039.643	1.850.398	1.532.873	6.782.439
EC	6.130.689	5.475.774	6.665.145	8.147.171	9.572.662	35.991.441
GFTAM			103.611	1.184.563	813.036	2.101.210
IDA	5.946.570	6.928.920	8.108.360	8.214.380	11.926.950	41.125.180
IDB Sp.Fund	343.044	455.780	400.400	562.940	327.100	2.089.264
IFAD	323.029	365.620	320.122	360.556	393.314	1.762.641
UNAIDS		26.988	17.716	26.496	5.807	77.007
UNFPA		201.125	258.816	361.726		821.667
UNICEF	343.100	377.013	565.339	630.982	658.439	2.574.873
Genel Toplam	14.958.010	16.408.043	18.364.216	22.823.602	26.656.457	99.210.328

Kaynak: OECD, CRS/DAC⁹

Tablo 3 ve Tablo 4'ü karşılaştırdığımızda, ülkelerin kalkınma amaçlı yardımlarının, uluslararası kuruluş ve örgütlerin yardımlarından daha fazla olduğunu

⁸ AfDF: African Development Fund; AsDF: Asian Development Fund; EC: European Committee; GFTAM: Global Funds for Tuberculosis and Malaria; IDA: International Development Association; IFAD: International Funds for Agricultural Development, UNFPA: UN Population Fund.

⁹ Resmi kalkınma yardımlarını türlerine göre kodlayarak sınıflandıran bir sistem (Credit Reporting System).

görmekteyiz. Ancak uluslararası kuruluşların yardım artış oranları, ülkelerin yardım artış oranlarından biraz daha yüksek gözükmektedir. Bu durum, kalkınma yardımlarında küresel aktörlerin rolünün artacağı ve uzun dönemde ülkelerin payına yaklaşacağına işareti olarak değerlendirilebilir.

2.3. Gelişmekte Olan Ükelere Küresel Kamusal Malların Finansmanı İçin Yapılan Resmi Yardımlar

Resmi yardımların bir kısmı kalkınma amaçlı (bunun önemli bir kısmı ulusal kamusal mallardır) olarak kullanılırken, bir kısmı küresel kamusal malların finansmanı için kullanılmaktadır. Bir başka deyişle yardım veren ülkeler, fon aktararak küresel kamu mallarının sağlanmasına katkıda bulunurlar (UN, 2001: 9).

“Çevre, bilgi, barış ve güvenlik ve sağlık”¹⁰ gibi küresel kamusal malların finansmanı için, DAC ülkeleri ve uluslararası kuruluşlar tarafından aktarılan yardım miktarlarına ilişkin veriler, izleyen tablolarda görülmektedir.

Tablo 5. 2000-2004 Yılları Arasında Toplam DAC ve Uluslararası Kuruluşlar Tarafından Gelişmekte Olan Ükelere Yapılan Küresel Kamusal Mal Yardımı (Bin Dolar)

	Çevre	Barış ve Güvenlik	Sağlık	Bilgi	Genel Toplam
Avustralya	138.214,3	138.620,0	84.155,3	54.233,1	415.222,7
Avusturya	21.283,4	128.586,0	2.656,5	3.704,6	156.230,4
Belçika	56.755,6	102.427,0	71.684,5	9.531,9	240.398,9
Kanada	201.673,8	69.637,0	155.715,8	11.635,2	438.661,8
Danimarka	283.187,5	379,0	43.967,9	41.207,2	368.741,7
Finlandiya	66.103,3	17.850,0	7.969,7	9.032,5	100.955,5
Fransa	269.906,3	17.703,0	46.740,2	267.413,6	601.763,2
Almanya	640.501,5	166.905,0	191.623,1	197.152,1	1.196.181,8
Yunanistan	16.599,8	131.291,0	2.065,6	266,7	150.223,0
İrlanda	20.513,7	1.175,0	55.596,9	6.125,9	83.411,5
İtalya	126.132,7	20.554,0	19.414,3	5.896,8	171.997,9
Japonya	555.849,5	18.155,0	171.405,5	81.521,1	826.931,1
Lüksemburg	21.626,2		16.723,1		38.349,3
Hollanda	652.944,0	104.328,0	193.245,4	158.877,8	1.109.395,1
Yeni Zelanda	3.426,9	1.532,0	1.585,4	1.458,9	8.003,1
Norveç	144.239,6	90.209,0	99.199,8	102.310,1	435.958,5
Portekiz	4.428,3	178.668,0	75,3	17.694,3	200.865,8
İspanya	123.852,3	161.626,0	43.352,0	32.280,8	361.111,1
İsveç	137.752,0	21.722,0	83.840,9	195.977,6	439.292,4
İsveçre	215.921,3	18.118,0	4.889,5	4.397,8	243.326,6
İngiltere	392.405,4	47.583,0	1.075.423,2	83.520,7	1.598.932,3
ABD	1.525.307,0	5.365.116,0	2.290.228,0	146.574,0	9.327.225,0
DAC Toplam	5.618.624,2	6.802.184,0	4.661.557,6	1.430.812,6	18.513.178,4
AİDF					
AsDF					
EC	719.687,8	199.377,0	203.140,4	70.192,9	1.192.398,0
GFTAM			2.072.229,1		2.072.229,1
IDA	69.840,0	166.000,0	535.500,0	6.300,0	777.640,0
IDB Sp.Fund					
IFAD					
UNAIDS			77.007,5		77.007,5
UNFPA			14.469,8		14.469,8
UNICEF	51.651,2	3.414,0	90.656,4		145.721,6
ULUS.ORGÜT Toplam	841.178,9	368.791,0	2.993.003,2	76.492,9	4.279.466,0
Genel Toplam	6.459.803,1	7.170.975,0	7.654.560,8	1.507.305,4	22.792.644,3

Kaynak: OECD, CRS/DAC

¹⁰ Çalışmamızda sözkonusu küresel kamusal malların sınıflandırması ve her mal grubunu oluşturan kalemler için, te Velde, Morrissey ve Hewitt'in yaptıkları sınıflandırma esas alınmıştır. Sözkonusu sınıflandırmada küresel kamusal mal olarak kabul edilen kodlar Ek 1'de gösterilmiştir. 2000 yılı sonrası veriler için CRS/DAC veritabanı kullanılarak, bu sınıflandırmaya göre hesaplamalar tarafımızdan yapılmıştır.

Tablo 6. Yıllar İtibariyle Toplam DAC ve Uluslararası Kuruluşlar Tarafından Gelişmekte Olan Ükelere Yapılan Küresel Kamusal Mal Yardımı (Milyon dolar)

Dönemler	Küresel Kamusal Mallar için Harcanan Miktar
1980 – 1982	340
1990 – 1992	1.300
2000 - 2004	4.500

Kaynak: 1980'lere ve 1990'lara ilişkin ortalama için bkz. te Velde, Morrissey ve Hewitt, 2002. 2000-2004 ortalaması tarafımızdan hesaplanmıştır.

2000 ve 2004 yılları arasında gelişmekte olan ülkelere resmi yardım yapan ülkelerin ve uluslararası kuruluşların, sağladıkları finansmanın yaklaşık 22,8 milyar dolarlık kısmı, Tablo 5'den görüldüğü gibi, sözkonusu küresel kamusal mallar için kullanılmaktadır. Yapılan katkılar ülkelerin gelir gruplarına, buldukları bölgelerin özelliklerine göre dağıtılmaktadır. Küresel kamusal mallar için resmi yardım yapan DAC ülkelerinin ve uluslararası kuruluşların katkılarının geçmiş yıllardaki tutarını gösteren Tablo 6'dan, yıllar itibariyle küresel kamusal mallara ayrılan resmi yardımların önemli ölçüde artış kaydettiği görülmektedir.

Tablo 7. 2000-2004 Yılları Arası DAC Ülkeleri ve Uluslararası Kuruluşların Toplam Küresel Kamusal Mallara Yaptığı Yardımların Kendi İçindeki Yüzdeler Dağılımı

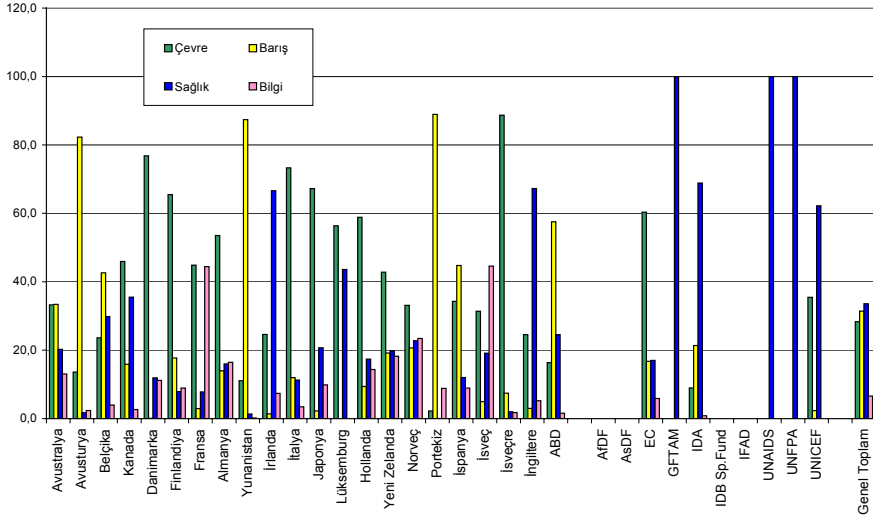
	Çevre	Barış ve Güvenlik	Sağlık	Bilgi
Avustralya	33,3	33,4	20,3	13,1
Avusturya	13,6	82,3	1,7	2,4
Belçika	23,6	42,6	29,8	4,0
Kanada	46,0	15,9	35,5	2,7
Danimarka	76,8	0,1	11,9	11,2
Finlandiya	65,5	17,7	7,9	8,9
Fransa	44,9	2,9	7,8	44,4
Almanya	53,5	14,0	16,0	16,5
Yunanistan	11,1	87,4	1,4	0,2
İrlanda	24,6	1,4	66,7	7,3
İtalya	73,3	12,0	11,3	3,4
Japonya	67,2	2,2	20,7	9,9
Lüksemburg	56,4	0,0	43,6	0,0
Hollanda	58,9	9,4	17,4	14,3
Yeni Zelanda	42,8	19,1	19,8	18,2
Norveç	33,1	20,7	22,8	23,5
Portekiz	2,2	88,9	0,0	8,8
İspanya	34,3	44,8	12,0	8,9
İsveç	31,4	4,9	19,1	44,6
İsveçre	88,7	7,4	2,0	1,8
İngiltere	24,5	3,0	67,3	5,2
ABD	16,4	57,5	24,6	1,6
DAC Toplam	30,3	36,7	25,2	7,7
AfDF				
AsDF				
EC	60,4	16,7	17,0	5,9
GFTAM	0,0	0,0	100,0	0,0
IDA	9,0	21,3	68,9	0,8
IDB Sp.Fund				
IFAD				
UNAIDS	0,0	0,0	100,0	0,0
UNFPA	0,0	0,0	100,0	0,0
UNICEF	35,4	2,3	62,2	0,0
ULUS.ÖRGÜT Toplam	19,7	8,6	69,9	1,8
Genel Toplam	28,3	31,5	33,6	6,6

Kaynak : OECD, CRS/DAC

Tablo 7’de DAC ülkelerinin küresel kamusal malların finansmanı için yaptıkları yardımların, çevre, barış ve güvenlik, sağlık ve bilgi gruplarına göre dağılımı gösterilmiştir. 2000-2004 yılları arasında, toplam küresel kamusal mal yardımları içinde sağlık ile ilgili olanları, %33,6’lık pay ile birinci sırayı almaktadır. Bunu % 31,5 ile barış ve güvenlik, % 28,3 ile çevre ve % 6,6 ile bilgi izlemektedir.

Grafik 1'de, gelişmiş ülkelerin söz konusu mallar için olan tercihlerini incelediğimiz zaman, 13 ülkenin çevre hizmetlerine, 6 ülkenin barış ve güvenlik hizmetlerine, 2 ülkenin sağlık hizmetlerine ve 1 ülkenin bilgi/enformasyon hizmetlerine birinci sırada yer verdiğini görmekteyiz. Uluslararası kuruluşlar ise sağlık alanına daha çok ağırlık vermektedir.

Grafik 1. DAC Ülkeleri ve Uluslararası Kuruluşların Toplam Küresel Kamusal Mallara Yaptığı Yardımların Her bir Ülke ve Uluslararası Kuruluş için Yüzdeler Dağılımı



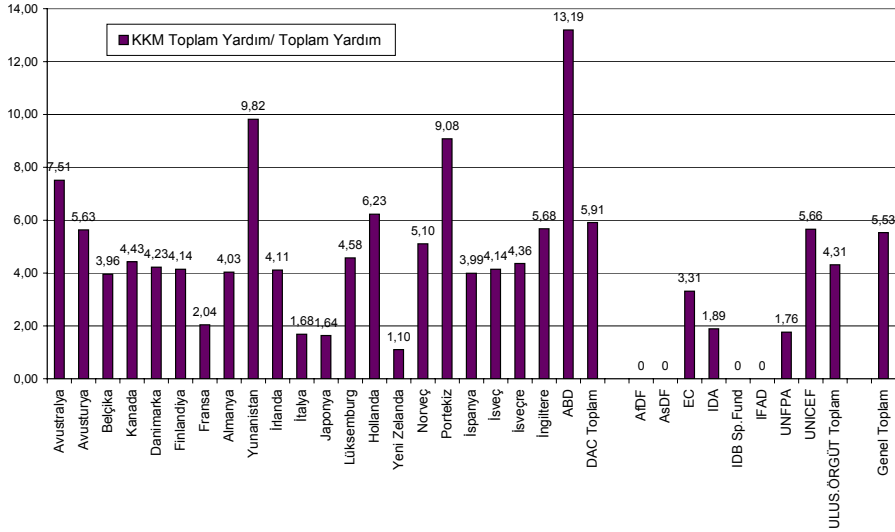
Kaynak: Tablo 7'den türetilmiştir.

Tablo 8: 2000-2004 Yılları Arasında, DAC Ülkeleri ve Uluslararası Kuruluşların Yaptıkları Toplam Yardımlar İçinde Küresel Kamusal Malların Payı

	Çevre	Barış ve Güvenlik	Sağlık	Bilgi	KKM Toplam Yardım/ Toplam Yardım
Avustralya	2,50	2,51	1,52	0,98	7,51
Avusturya	0,77	4,63	0,10	0,13	5,63
Belçika	0,93	1,69	1,18	0,16	3,96
Kanada	2,04	0,70	1,57	0,12	4,43
Danimarka	3,24	0,00	0,50	0,47	4,23
Finlandiya	2,71	0,73	0,33	0,37	4,14
Fransa	0,91	0,06	0,16	0,91	2,04
Almanya	2,16	0,56	0,65	0,66	4,03
Yunanistan	1,08	8,58	0,13	0,02	9,82
İrlanda	1,01	0,06	2,74	0,30	4,11
İtalya	1,23	0,20	0,19	0,06	1,68
Japonya	1,10	0,04	0,34	0,16	1,64
Lüksemburg	2,58	0,00	2,00	0,00	4,58
Hollanda	3,66	0,59	1,08	0,89	6,23
Yeni Zelanda	0,47	0,21	0,22	0,20	1,10
Norveç	1,69	1,06	1,16	1,20	5,10
Portekiz	0,20	8,08	0,00	0,80	9,08
İspanya	1,37	1,79	0,48	0,36	3,99
İsveç	1,30	0,20	0,79	1,85	4,14
İsveçre	3,87	0,32	0,09	0,08	4,36
İngiltere	1,39	0,17	3,82	0,30	5,68
ABD	2,16	7,59	3,24	0,21	13,19
DAC Toplam	1,79	2,17	1,49	0,46	5,91
AfDF	0	0	0	0	0
AsDF	0	0	0	0	0
EC	2,00	0,55	0,56	0,20	3,31
GFTAM	0	0	98,62	0	98,62
IDA	0,17	0,40	1,30	0,02	1,89
IDB Sp.Fund	0	0	0	0	0
IFAD	0	0	0	0	0
UNAIDS	0	0	100,00	0	100,00
UNFPA	0	0	1,76	0	1,76
UNICEF	2,01	0,13	3,52	0	5,66
ULUS.ÖRGÜT Toplam	0,85	0,37	3,02	0,08	4,31
Genel Toplam	1,57	1,74	1,86	0,37	5,53

Kaynak : OECD, CRS/DAC

Grafik 2. Toplam Küresel Kamusal Mal Yardımlarının Toplam Yardımlara Oranı



Kaynak: Tablo 8'den türetilmiştir.

Tablo 8 ve Grafik 2'de görüldüğü gibi, ülkelerin küresel kamusal malların finansmanına yönelik kaynak aktarımları, toplam kalkınma yardımları içinde son derece sınırlı kalmaktadır. Bu oran, 2000-2004 yılları arasında DAC ülkeleri için yaklaşık %6 ve uluslararası örgütler için % 5.5 olarak gerçekleşmiştir.¹¹

¹¹ Bu oran, yapılan sınıflandırmaya göre oldukça geniş bir aralıkta (%3 ile %25 arasında) değişmektedir (Annand 2002: 22)

Tablo 9. Küresel Kamusal Mallar İçin Yapılan Resmi Yardımların Bir Önceki Yıla Göre Yüzde Değişim Oranı

	Çevre				Barış ve Güvenlik			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
DAC Toplam	% 18	-% 21	% 20	% 48	-% 53	% 69	% 41	-% 38
Uluslararası Kuruluşlar Toplam	-% 25	-% 12	% 126	% 53	-% 90	% 9938	-% 0,3	% 140

	Sağlık				Bilgi			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
DAC Toplam	-% 2	% 56	% 18	% 26	% 12	-% 39	% 41	% 15
Uluslararası Kuruluşlar Toplam	% 187	% 74	% 580	-% 27	-% 96	% 534	% 240	% 49

Kaynak : OECD, CRS/DAC

Tablo 9'dan, küresel kamusal mallar için DAC ülkelerinden ve Uluslararası kuruluşlardan ayrılan fonların son yıllardaki gelişim trendini belirli hizmet gruplarına göre incelediğimiz zaman sonuçları şu şekilde özetlemek mümkündür;

- Barış ve güvenlik konusundaki hizmetlerin finansmanına yönelik kaynakların, 2002 yılında olağanüstü bir artış gösterdiğini,
- Çevre konusunda, özellikle uluslararası kuruluşlar tarafından aktarılan kaynakların 2003 yılından sonra önemli ölçüde arttığını,
- Sağlık ve bilgi konusunda uluslararası kuruluşların gerçekleştirdiği hizmetler için aktarılan kaynaklardaki artış oranlarının, 2004 yılında düşüş gösterse de ülkelerin sunduğu kaynakların artış oranının çok üzerinde olduğunu görmekteyiz.

2.4. Türkiye'ye Küresel Kamusal Mallarının Finansmanı İçin Yapılan Resmi Yardımlar

Tablo 10, Türkiye'ye küresel kamusal mallar çerçevesinde yapılan resmi kalkınma yardımlarına ilişkin verileri sunmaktadır. Ülkemizde küresel kamusal mallar için resmi kalkınma yardımları, uluslararası kuruluşlardan çok DAC ülkelerinden gelmektedir. Örneğin sadece sağlık küresel kamu malı için UNAIDS'in 2003 yılında 30 bin \$'lık katkısı gerçekleşmiştir. Öte yandan küresel kamusal mallar içinde Türkiye'ye ilk sırada çevre, ikinci sırada bilgi, üçüncü sırada barış ve güvenlik, son sırada da sağlık alanında katkı yapılmıştır. Yine Tablo 10'dan görüldüğü üzere Türkiye'ye en fazla küresel kamusal mallar çerçevesinde yardım sağlayan ülkeler, Almanya, ABD ve Hollanda'dır.

Tablo 5'den hatırlanacağı gibi, resmi kalkınma yardımları kapsamında küresel kamusal mal finansmanı için aktarılan kaynaklar 2000-2004 yılları arasında toplam olarak 22,8 milyar dolar idi. Bu kapsamda Türkiye'ye ayrılan miktar, 36,8 milyon dolar ile, bütün içinde % 0.16 gibi çok düşük bir orana tekabül etmektedir.

Tablo 10. Türkiye'ye DAC ülkelerinden ve Uluslar. Kur.dan Küresel Kamusal Malların Finansmanı İçin Yapılan Resmi Kalkınma Yardımları (Bin Dolar)

		2000	2001	2002	2003	2004	Genel Toplam
BARIŞ							
	ABD	648	50			6	704
	Toplam						704
BİLGİ							
	ABD		194	493	10	697	1.394
	Almanya			1			1
	EC			33	5		38
	Fransa	417			194	152	763
	Hollanda	1.233	1.119	76	50	83	2.561
	İspanya	1.056	25	1			1.082
	İsveç	238					238
	Japonya				914		914
	Toplam						6.991
SAGLIK							
	UNAIDS				30		30
	Toplam						30
ÇEVRE							
	AB				2.254	1.306	3.560
	ABD	436	44	15	65	95	655
	Almanya			303	1.787	2.367	4.457
	Fransa	7		1		112	120
	Hollanda		968		117	74	1.159
	İrlanda					5	5
	İspanya			190	90		280
	İsviçre				3		3
	İtalya					146	146
	Japonya	150	144				294
	Yunanistan				20	3	23
	Toplam						10.702
Genel Toplam		4.185	2.544	1.113	5.539	5.046	36.854

Kaynak: OECD, CRS/DAC

SONUÇ

Maliye teorisi literatüründe son yıllarda yeni bir kavramsal kategori olarak ortaya çıkan küresel kamusal malların, maliye teorisi analiz araçları ile analiz edilmesi konusunda ciddi zorluklar vardır. En başta, maliye teorisinin varsaydığı gibi bu malların sunumunu ve finansmanını koordine edici bir devletin olmayışı, dolayısıyla üzerinde anlaşılmış vergi veya benzeri bir finansman aracının henüz mevcut olmayışı, bu malların sunumunda ve finansmanında sorunlar yaratmaktadır.

Küresel kamusal mal tanımı içine giren bir çok hizmetin, gerçekte bir kalkınma politikası unsuru olduğu, bugün, Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası gibi bu kavramın ortaya atıldığı uluslararası örgütler tarafından da kabul edilmektedir. Bunun sonucu olarak bu hizmetlerin finansmanının da kalkınma yardımı şeklinde tezahür etmesi şaşırtıcı değildir.

Dünyada gerek tek tek ülkelerden, gerekse uluslararası örgütlerden sağlanan resmi kalkınma yardımlarını incelediğimiz zaman, 2000-2004 yılları arasında, bu fonların küresel kamusal mallara ayrılan kısmının oldukça küçük olmakla birlikte yıllar itibariyle arttığını gözlemlemekteyiz.

Günümüzde küresel kamusal malların sunumunda uluslararası örgütler (teorik düzeyde) önemli bir aktör olarak ortaya çıkmakla birlikte, temel küresel kamusal malların resmi yardım şeklindeki finansman kaynaklarını incelediğimiz zaman, ülkeler ön plana çıkmaktadır. Küresel kamusal mallar arasında öncelik sıralamasına baktığımız zaman, ülkeler açısından bu sıralama; çevre, barış ve güvenlik, sağlık ve bilgi/enformasyon şeklinde iken, uluslararası örgütler açısından sağlık, çevre, barış ve güvenlik ve bilgi/enformasyon şeklinde gözükmektedir.

Sözkonusu hizmetler çerçevesinde Türkiye'ye aktarılan yardımların payının ise son derece küçük olduğu ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

Anand, P.B. (2002); Financing the Provision of Global Public Goods, Discussion Paper No: 2002/10, UNU-WIDER.

Ferroni, M., A. Mody (2002) (Eds.); International Public Goods:Incentives, Measurement and Financing, Washington D.C., Kluwer Academic Publishers and World Bank.

Kanbur R., Sandler T. and Morrison K. (1999); The Future of Development Assistance: Common Pools and International Goods, Policy Essay, No: 25, Washington D.C., Overseas Development Council.

Kaul, I. Grunberg I. and Stern A. (Eds) (1999); Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century, Newyork, 1999.

Kaul, I., le Goulven, K. and Schnupf, M. (2002); Global Public Goods Financing: New Tools for New Challenges, UNDP Office of Development Studies.

Kaul, I., Conceicao, P., le Goulven, K. and Mendoza, R.U. (Eds) (2003); Providing Global Public Goods, New York : Oxford University Press.

OECD (2005); Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing.

Rodrik, D., (1999); The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work, John Hopkins University Press.

Conceicao, P. (2006); "Accomodating New Actors and New Purposes in International Cooperation", içinde ed. by. Kaul, I. and Conceicao, P.; The New Public Finance : Pesponding to Global Challenges, New York: Oxford University Press, s. 269-280.

Ferroni, M., A. Mody (2002); "Global Incentives for International Public Goods:Introduction and Overview", içinde ed. by. Ferroni, M, A. Mody; International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing, Washington DC, Kluwer Acedemic Publichers and World Bank, 2002, s.1-30.

Guillaumont, P. (2002); "Linkages Between Official Development Assistance and Global Public Goods", içinde ed. by. Kaul, I., le Goulven, K. and Schnupf, M.; Global Public Goods Financing: New Tools for New Challenges, UNDP Office of Development Studies.

Held, D., McGrew A., (2003); "Political Globalization Trends and Choices", içinde ed. by. Kaul, I., Conceicao, P., le Goulven, K. Mendoza, R.U.; Providing Global Public Goods, New York : Oxford University Press, s. 185-199.

Kaul, I., Grunberg I. and Stern A. (1999); "Defining Global Public Goods", içinde ed. By, Kaul, I., Grunberg . and Stern A. Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century, Newyork, 1999.

Kaul, I., Mendoza, R.U. (2003); "Advancing the Concept of Public Goods", içinde ed. by. Kaul, I., Conceicao, P. le Goulven, K. and Mendoza, R.U.; Providing Global Public Goods, New York : Oxford University Press. s. 78-111.

Kaul, I., Conceicao, P., le Goulven, K. and Mendoza, R.U. (2003); "Why Do Global Public Goods Matter Today", içinde ed. by. Kaul, I., Conceicao, P., Goulven, K. and Mendoza, R.U.; Providing Global Public Goods, New York: Oxford University Press. s. 2-20.

Kaul, I., Conceicao, P., le Goulven, K. and Mendoza, R.U. (2003); “How to the Provision of Global Public Goods Matter Today”, içinde ed. by. Kaul, I., Conceicao, P., le Goulven, K. and Mendoza, R.U.; Providing Global Public Goods, New York : Oxford University Press. s. 21-58.

Kaul, I., le Goulven, K., (2003); “Financing Global Public Goods: A New Frontier of Public Finance”, içinde ed. by. Kaul, I., Conceicao, P. le Goulven, K. and Mendoza, R.U.; Providing Global Public Goods, New York : Oxford University Press. s. 329-370.

Sandler, T. (2002); “Financing International Public Goods”, içinde ed. by. Ferroni, M., A. Mody, International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing, Washington D.C., Kluwer Academic Publisher and World Bank, s.118

te Velde, D. W., Morrissey, O. and Hewitt, A. (2002); “Allocating Aid to International Public Goods”, içinde ed.by. Ferroni, M, A. Mody; International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing, Washington DC, Kluwer Academic Publishers and World Bank, s.119-156.

Perraton, B., Goldblatt, D., Held, D. and McGrew, A. (1997); “The Globalization of Economic Activity”, New Political Economy, 2 (2), s. 257-277.

Albin, C. (2002); “Fairness Matters: Negotiating Global Public Goods”, UNDP, Office of Development Studies, Draft.

Binger, A. (2003); “Global Public Goods and Potential Mechanisms for Financing Availability”, Paper Prepared for the Fifth Session of Committee for Development Policy Meeting.

Kaul, I. (2001) “Global Public Goods : Taking the Concept Forward”, Discussion Paper 17, UNDP, Office of Development Studies.

United Nations, (2001); “Toward a New Aid Compact”, report by The Executive Committee on Economic and Social Affairs, 2001.

World Bank Development Committee, (2000); Poverty Reduction and Global Public Goods : Issue for the World Bank in Supporting Global Collective Action, Washington D.C.

OECD, Creditor Reporting System / Development Assistance Committee database.

www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls

EK 1: KÜRESEL KAMUSAL MALLAR

SAĞLIK

12250 Salgın Hastalıkların Kontrolü
13040 HIV/AIDS

ÇEVRE

14040 Nehirlerin Islahı
14050 Atık Yönetimi
23081 Enerji Eğitimi
23082 Enerji Araştırmaları
31210 Orman Politikası
31220 Ormanların Islahı
31310 Balıkçılık Politikası
31320 Balıkçılığın Islahı
41010 Çevre Politikası
41020 Biyosfer Koruma
41030 Bio Çeşitlilik
41040 Sit Alanlarının Korunması
41050 Sel-Baskın Korunma
41081 Çevre Eğitimi
41082 Çevre Araştırması
14010 Su Kaynakları Politikası
14015 Su Kaynaklarının Korunması

BARIŞ VE GÜVENLİK

15230 Savaş Sonrası Yeniden Yapılanma
15240 Yeniden Entegrasyon
16063 Narkotik Denetimi

BİLGİ

15163 Serbest Bilgi Akışı
16062 İstatistiksel Kapasite Yapılandırma
31182 Tarım Araştırmaları
32182 Teknolojik Ar-Ge
16061 Kültür ve Eğlence
43082 Araştırma ve Bilim Enstitüleri

Kaynak: te Velde, D. W., Morrissey, O. and Hewitt, A. (2002): 153-154.

EK 2 : ODA Kanalı ile Yardımda Bulunulan Gelişmekte Olan Ülkeler (OECD, 2005: 16)

En Düşük Gelirli Ülkeler (LDCs-Least Developed Countries)	Diğer Düşük Gelirli Ülkeler (LIDCs-Other Low-Income Countries) (2001 yılında kişi başı milli geliri 745\$'ın altında)	Düşük Orta Gelirli Ülkeler (LMICs-Lower Middle-Income Countries) (2001 yılında kişi başı milli geliri 746-2975 \$ arası)	Yüksek Orta Gelirli Ülkeler (UMICs-Upper Middle-Income Countries) (2001 yılında kişi başı milli geliri 2976-9205 \$ arası)	Yüksek Gelirli Ülkeler (HICs-High-Income Countries) (2001 yılında kişi başı milli geliri 9206\$'ın üstünde)
Afganistan	Azerbaycan	Arnavutluk	Brezilya	Bahreyn
Angola	Endonezya	Belize	Cook Adaları	
Bangladeş	Ermenistan	Bolivya	Hırvatistan	
Benin	Gana	Bosna-Hersek	Gabon	
Burkina Faso	Hindistan	Cezayir	Grenada	
Burundi	Kamerun	Çin	Kosta Rika	
Butan	Kenya	Dominik	Lübnan	
Cape Verde	Kırgızistan	Cumhuriyeti	Malezya	
Çad	Kongo	Ekvator	Mauritius	
Eritre	Cumhuriyeti	El Salvador	Panama	
Etiyopya	Kore	Fas	Şili	
Gambiya	Moldova	Filipinler	Venezuela	
Haiti	Mongolya	Fiji		
Kamboçya	Nikaragua	Guatemala		
Komoros	Nijerya	Guyana		
Kongo Dem.Cu.	Özbekistan	Honduras		
Kiribati	Pakistan	İran		
Laos	Papua Y. Gine	Irak		
Lesoto	Tacikistan	Jamaika		
Liberya	Vietnam	Kolombiya		
Madagaskar	Zimbabve	Küba		
Malawi		Mısır		
Maldivler		Kazakistan		
Mali		Makedonya		
Mauritanya		Namibia		
Mozambik		Paraguay		
Nepal		Peru		
Nijer		Sırbistan		
Orta Afrika Cum.		Sri Lanka		
Senegal		Suriye		
Soloman Adaları		Tayland		
Somali		Tongo		
Sudan		Tunus		
Tanzanya		Türkiye		
Togo		Ürdün		
Tuvalu				
Uganda				
Vanutau				
Yemen				
Zambia				

EK 3: ULUSLARARASI ÖRGÜTLER (1930'DAN İTİBAREN)

<u>Örgüt Adı</u>	<u>Kısaltma</u>	<u>Kuruluş Yılı</u>
• Bank for International Settlements	BIS	1930
• International Monetary Found	IMF	1945
• Internartional Bank for Reconstruction And Development Bank/World Bank	IBRD	1945
• United Nations Children's Fund	UNICEF	1946
• Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	UNHCR	1950
• International Organization of Migration	IOM	1951
• International Finance Corporation/World Bank	IFC	1956
• European Development Bank	EDF	1957
• International Development Association/WB	IDA	1960
• United Nations Capital Development Fund	UNDF	1966
• United Nations Development Programme	UNDP	1966
• United Nations Population Fund	UNFPA	1969
• United Nations Educational, Scientific and Culturel Organizations/World Heritage Fund	UNESCO	1972
• Special Programme for Research and Training in Tropical Disease	TDR	1975
• United Nations Development Fund for Women	UNIFEM	1976
• Organization of the Petroleum Exporting Countries Fund for International Development	OPEC	1976
• International Fund for Agricultural Development	IFAD	1977
• International Oil Pollution Compensation Funds	IOPC (funds)	1978
• Multilateral Investment Guarantee Agency/WB	MIGA	1988
• Common Fund for Commodities	CFC	1989
• Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol	MF	1991
• Global Environment Facility	GEF	1991
• International Seabed Authority	ISA	1994
• Basel Convention Emergency Trust Fund		1999
• Universal Postal Union Quality of Service Fund	UPU	1999
• Least Developed Countries Fund	LDCF	2001
• Special Climate Change Fund	SSCF	2001
• Kyoto Adaptation Fund		2001
• European and Developing Countries Clinical Trials Partnership	EDCTP	2001
• International Atomic Energy Agency/ Nuclear Security Fund	IAEA	2002
• World Solidarity Fund		2002
• International Financial Facility for Aviation Safety	IFFAS	2003
• Codex Trust Fund		2003
• Global Crop Diversity Trust		2004
• India-Brazil-South Africa Facility for Hunger and Poverty Alleviation	IBSA (facility)	2004
• International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture Specially Designated Fund	önerildi	

Kaynak: Conceicao, 2006: 271-273.

Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları

Ayşegül MUTLU*

ÖZET

Küresel kamusal mallar, yarattıkları fayda ve zararlar ile ülke sınırlarını aşarak tüm nesil ve toplumlara etkilerler. Küreselleşme süreci ile bu mal ve hizmetlerin önemi günden güne artmaktadır. Bu çerçevede, çevre kirliliği ve sağlık hizmetleri büyük öneme sahip olup, literatürde ciddi bir şekilde tartışılmaktadır. Bu çalışmada, söz konusu mal ve hizmetlerin üretim, finansman ve yönetim problemleri analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Küresel Kamusal Mallar, Sağlık Hizmetleri, Çevre Kirlenmesi, Mali Problemler*

APSTRACT

Health Services and Environmental Pollution in the Context Global Public Goods: Production, Finance and Management Problems

Global public goods are public goods whose benefits or harms reach across borders, generations and population groups and their importance increase in the globalization process day by day, in the context, environmental pollution and health services became important subjects and in a serious manner discussed in the literature. In this survey, their production, finance and management problems were analysed.

Key Words: *Global Public Goods, Health Services, Environmental Pollution, Finance Problems*

Jel Classification Code: *H8 – Miscellaneous Issues*

H87 – International Fiscal Issues; International Public Goods

* amutlu26@yahoo.com, Prof. Dr. Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

GİRİŞ

Dünya ekonomisinin entegrasyonu ve küreselleşmenin hızlanması ile, üretim faktörleri, mallar, hizmetler ve üretim süreçleri, yeni iletişim araçlarının ve teknolojiadaki gelişmenin de etkisi ile, ülkelerin sınırlarının dışına çıkmakta, uluslararası bağımlılıklar ve ülkelerin karşılıklı etkileşimleri artmaktadır. Birçok alanda ülke ölçeğinden, bölge hatta dünya ölçeğine geçilmekte, sınır ötesi dışsallıklar da, giderek artan alanda ve konumda ülkelerden bölgelere, hatta dünyanın tümüne hızla yayılmaktadır.

Bu çerçevede ortaya çıkan ve örnekleri gün geçtikçe artan (iktisadi krizlerin önlenmesi, çevre sorunlarının azaltılması, dünya barışının korunması, salgın hastalıkların önlenmesi vb.) ve küresel nitelik taşıyan hizmetlerin (etkin) arzı ülkelerin tek başlarına gerçekleştirebilecekleri bir olgu değildir. Öte yandan, uluslararası nitelikteki kamusal mallar, sadece birden fazla ülke, bölge ve hatta dünyaya yansıyan dışsal fayda ve maliyetleri değil, aynı zamanda, nesiller arası dışsallıkları da içinde barındırmaktadır. Özellikle çevre sorunları ile ilgili olanlar bu kapsamda yer almaktadır.

Söz konusu küresel nitelikli mal ve hizmetlerin kimler için üretileceği, finansmanının nasıl sağlanacağı, maliyetleri kimlerin üstleneceği, dağıtımın nasıl yapılacağı ve yönetimlerine ilişkin konularda çözümler üretilmeye çalışılmaktadır.

Bu çalışmada, yukarıdaki çerçevede önce küresel kamusal mallara ilişkin temel kavramsal konular üzerinde durulacak, daha sonra uluslararası sağlık (public good) ve çevre sorunlarını (public bad) önleme hizmetleri ile ilgili olarak arz, finansman ve yönetim sorunları, dünyadaki örnekleri de değerlendirilerek, tartışılacaktır.

1. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE KÜRESEL KAMUSAL MALLAR

Sermaye, emek, bilgi ve malların sınır tanımadan uluslararası ölçekte dolaşımı olarak tanımlanabilecek olan iktisadi küreselleşme ile, üretim maliyetleri düşürülmekte, az gelişmiş ülkelerdeki ucuz işgücü ve doğal kaynaklar gelişmiş ülkelere daha yoğun kullanıma maruz kalmaktadır. Küreselleşme sonucu ortaya çıkan koşullar, geleneksel olarak adlandırılabilir olan okyanuslar, hava, ormanlar gibi küresel (ortak) mallar dışında, mali krizlerin önlenmesi, uluslararası bilgi ve enformasyon ağlarının (network) sağlanması, internetin yaygınlaştırılması, doğanın aşırı kullanımı ve kontrolsüz kirlenmenin önlenmesi gibi daha yeni küresel nitelikli olan mallara olan talebi artırmaktadır*. Küreselleşme ve teknolojik gelişmelerle birlikte ortaya çıkan yeni mallar, sınır ötesi dışsallıkları yaygınlaştırmaktadır. Üstelik bu dışsallıkların önemli bir kısmı ülkelerin büyüme ve gelişmeleri ile yakından ilgilidir. Üretim ve tüketimin artması, bir yandan refahı arttırırken, diğer yandan küresel ısınma, yeni hastalıkların ortaya çıkması ve yayılması, doğal kaynakların aşırı kullanımı gibi sonuçlar yaratmaktadır.

* Aslında küresel kamusal malların varlığı ve kullanımı ile ilgili sorunlar yeni değildir. Atmosferin, derin denizlerin ortak kullanılmasına ilişkin 17-18. yy.'larda yapılmış antlaşmalar vardır. 19. yy.'da uluslararası iktisadi faaliyetlerle ilgili olarak, küresel karaktere sahip mallarla ilgili anlaşmalarda ortaya çıkan faydalara bağlı olarak kurallar ve düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için Inge Kaul, *Governing Global Public Goods in a Multi-Actor World: The Rule of the United Nations*, <http://www.unu.edu/millennium/kaul.pdf>, (Ocak 2006).

Küreselleşme ile sayıları artan küresel nitelikli malların etkin olarak arz edilmesi ise, ulus-devletlerin yetersiz kaldıkları bir konu olmuştur. Ulusal düzeyde ortaya çıkan sorunların uluslararası etki yaratmasıyla siyasi küreselleşme denilebilecek bir olgu gerçekleşmektedir: Uluslararası veya uluslararası kuruluşlar, söz konusu sorunların çözümünde veya küresel malların arzında, ulus-devletlerle birlikte yetki paylaşmakta veya ulus devletlerin faaliyetlerini yönlendirici, hatta bazen düzenleyici, kısıtlayıcı bir güç olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler bu nitelikteki kuruluşlardır. Devletlerin faaliyet alanları da böylece yeniden düzenlenmektedir (Sagasti and Bezanson, 2001, s. 2-4).

2. KAVRAM VE SINIFLANDIRMA

Küresel kamusal mallara ilişkin literatürde, küresel, uluslararası, bölgesel kamusal mal kavramları yer almaktadır. Kimi zaman basitleştirmek amacıyla aynı anlamda kullanılan bu ifadeler, genellikle dışsallıkların (fayda ya da zarar) yayılma alanlarına göre anlandırılmaktadır (Feachem and Sachs, 2002, s. 7). Ulusal kamusal mallar, faydanın yayılan alanı ülke sınırları içinde iken kullanılmaktadır. Küresel kamusal mallar literatüründe ulusal kamusal mallar zaman zaman yerel kamusal mal olarak da adlandırılmaktadır. Bölgesel kamusal mallar ise, fayda (ve zararların) tek bir bölge veya o bölgede yer alan ülkelere yayılması halinde söz konusu olmaktadır. Uluslararası kamusal mallar, birden fazla bölgedeki ülkelerin etkilenmesi halinde kullanılmaktadır. Sandler ve Arce bu malları “*transnational*” kamusal mal olarak adlandırmaktadır (Sandler and Arce, 2001, s. 3). Eğer dışsallıklar gerçekten küresel ölçekte gerçekleştirili-yorsa (bir organizasyon nedeniyle birbiri ile bağlantılı olmayan pek çok ülkeyi etkiliyorsa) küresel mal olarak değerlendirilmektedir. Örneğin, ozon tabakasının delinmesi nedeniyle tüm dünyanın maruz kaldığı tehlikeler ve alınan çevresel önlemler ile ozon tabakasındaki iyileşmenin tüm dünyaya yaydığı faydalar nedeniyle ozon tabakası küresel mal olarak nitelendirilmektedir.

Kamusal malların arzında önemli yere sahip olan Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankasının tanımları ise aşağıdaki gibidir:

Birleşmiş Milletler Gelişme Programı’nda belirtildiği üzere, küresel kamusal malların tanımında iki kriter vardır. Bunlardan birincisi, bu malların toplumsal olması, tüketiminde rekabet olmaması ve faydasından hariç tutulamaması özellikleridir ki bunlar kamusal malların temel belirleyicileridir. İkinci kriter ise, faydaların ülkeler (bir grup ülkeden daha fazla), insanlar (birden fazla popülasyon grubunun etkilenmesi) ve nesilleri (bugünkü ve gelecek nesiller) içine alacak şekilde “*evrensel benzeri*” (quasiuniversal) özellik taşımasıdır (Development Committee, 2000, s. 2).

Dünya Bankası ise, küresel kamusal malların belirleyicisi olarak sınır ötesi dışsallıkların (faydaların) varlığını şart koşmuş ve bu dışsallıkların elde edilmesi için üretimde ülkelerin ortak faaliyetinin olması gerektiğini ve finansmanın da ortak olarak sağlanması ile bu tür malların yetersiz üretiminin önüne geçileceğini belirtmiştir (World Bank, 2001, s. 100).

Bu tanımlardan yola çıkarak küresel kamusal malların tanımsal özelliklerini;

- malların faydalarının bölünememezliği,
- tüketimde rekabetin olmaması ve
- hariç tutulamama

şeklinde belirlemek mümkündür. Buradaki fayda bölünmezliği teknik bir neden olarak ortaya çıkarken, tüketimde rekabet olmaması ve hariç tutulamama özellikleri uygulanan politikalara bağlı olarak ortaya çıkabilmektedir. Ek 1’de bu kriterlere bağlı olarak yapılmış bir küresel mal sınıflaması verilmektedir. Örneğin yoksulluğun azaltılması, dünya genelinde adil çalışma koşullarının sağlanması ve enfeksiyon hastalıklarının önlenmesi gibi örnekler bu çerçevede değerlendirilebilir. Küresel kamusal malların rekabet konusu olmaması ise, ortaya çıkan dışsal faydalardan herkesin yararlanması anlamına gelmektedir. Ancak, faydaların herkesi eşit olarak etkilediğini söylemek çoğu zaman mümkün değildir. Başka bir ifade ile, (i) her küresel kamusal mal “*pür*” değildir. Bazılarının tüketiminde rekabet vardır ve hariç tutulabilme özelliği bulunabilmektedir; (ii) her kişi veya ülke (bölge vb.) küresel kamusal malların kullanımından aynı faydayı sağlamaz. Bazıları daha fazla etkilenir (Acocella, 2001, s. 2-3).

Faydanın eşit olarak dağılımı ile ilgili olarak bazı koşullar ve riskler bulunmaktadır. Örneğin, internet, bilgi ve enformasyon sağlayan bir küresel maldır (bazı sınıflandırmalarda ise klüp malıdır). Bununla beraber, uygun alt yapıya sahip olmayan ülkeler internetin faydalarından yararlanamaz. Aynı şekilde, salgın hastalıkların önlenmesi için alınan önlemler veya geliştirilen tedavi yöntemlerinden öncelikle hastalığa maruz kalmış olanlar veya yüksek risk grupları yaralanacaktır. Diğer insanlar ise hastalık riskinin ortadan kaldırılması ile fayda sağlamaktadırlar, ancak, bu faydalar diğerlerinden daha az olacaktır (Acocella, 2001, s. 2-5).

Küresel kamusal malların sınıflandırılması ile ilgili olarak literatürde farklı kriterler dikkate alınarak farklı sınıflandırmalara gidilmiştir. Bu sınıflandırmaları, (i) küresel kamusal malların karakterlerine göre yapılan sınıflandırma, (ii) yaratılan faydanın türüne göre yapılan sınıflandırma ve (iii) Küresel kamusal malların fonksiyonlarına göre yapılan sınıflandırma olarak özetleyebiliriz.

2.1. Küresel Kamusal Malların Karakterine Göre Yapılan Sınıflandırma

Özel mal, klüp malı, ortak mallar, yarı kamusal mallar ve kamusal mallar bağlamında yapılan bir sınıflandırmadır. Çoğu mal ve iktisadi faaliyet hem kamusal hem de özel mal karakteri taşıyabilir. Özel bir mal olarak kategorize edilen bazı mallar, gerçekte, kısmi kamusal etkiler yaratabilir veya tersi olarak kamusal bir mal özel etkiler yaratabilir. Örneğin, araba özel bir maldır, fakat uygun teknik gelişmelerle kazandırılan özellikler, yol güvenliğini artıracığı için herkes için kamusal etki yaratabilir. Temel özel mal örneği olan ekmeğe ilave edilen katkı maddeleri ve vitaminler besleyicilik özelliğini arttırarak toplum sağlığını iyileştirebilir (Acocella, 2001, s. 2-5).

Sınıflandırmada yer alan klüp malları, üretim maliyetlerini ya da temel özelliği faydasından dışlanabilir olan bir malı paylaşmaktan ortak fayda elde eden gönüllü topluluklardır. Klüp malları, üyeler klübe katıldıktan sonra tam kamusal özellik gösterirler. Ancak burada, tam kamusal mallardan farklı olarak klübe katılmak gönüllüdür. Ancak, klüp kalabalıklaştıkça kalabalık maliyetleri artar. Bu noktada hariç tutulma gündeme gelir. Klübün optimal büyüklüğü de kalabalıklaşma maliyetlerinin ortaya çıkması ile belirlenir (United Nations Industrial Development Organization, 2005, s. 14-16). Kablolulu televizyon, enformasyon ağları (network), hava koridorları, deniz yolları, ortak pazarlar bu sınıflamadaki klüp malı örnekleridir (Kaul, Grunberg and Stern, 1999, s. 25).

Herkesin kullanımına açık genel alanlar, ormanlar, balıkçılık bölgeleri, uluslararası sular gibi ortak mallar, bazı temel yönetim problemlerine neden olabilir. Bu gibi ortak mallarda hariç tutulma olmadığı halde bir miktar rekabet söz konusu olabilir. Bu tür ortak mallarda en önemli problem bu (kaynakların) aşırı kullanımındır ve bazı kontrol mekanizmalarının kurulması gereklidir (United Nations Industrial Development Organization, 2005, s. 16; Kaul, Grunberg and Stern, 1999, s. 25).

Son olarak bağlı üretim malları bu sınıflandırmada yer alırlar. Barışın korunması, uluslararası askeri güçler (örgütler), taşkınların kontrolü, felaket yardımları, tıbbi ve teknikler bu grupta yer almaktadır.

Bu sınıflandırmada yer alan farklı tipteki malların özelliklerine göre, farklı arz problemleri ortaya çıkmaktadır. Örneğin klüp mallarında finansman problemleri yaşanmazken, tüketimden dışlamalar ortaya çıkabilmektedir. Buna karşılık dışlama imkanları sınırlı olduğu için ortak malları kendi kendini yönetmeye teşvik etmek zordur. Ancak, en önemli zorluklar tam kamusal küresel malların arzında ortaya çıkmaktadır (Ostrom, 1990, s.)

2.2. Küresel Kamusal Malların Sağladıkları Fayda Türüne Göre Sınıflandırılması

Bu grupta yer alan küresel kamusal mallar, kendisi doğrudan fayda sağlayan küresel kamusal mallar, riskleri azaltan küresel kamusal mallar ve mevcut kapasiteyi artırıcı küresel kamusal mallardır ve her üç grup kamu malı birbiriyle ilişkilidir.

Doğrudan fayda yaratan küresel kamusal mallar genellikle pür kamusal mal niteliği taşımakta ve tüm dünyayı etkilemektedir. Ayrıca, genellikle çevre sorunlarının önlenmesine yönelik ortaya çıkan faydaları içermektedir; ozon tabakasının korunmasına, küresel ısınmanın önlenmesine yönelik mallar bu grupta yer almaktadır. Öte yandan, bölgesel nitelikte olup, doğrudan fayda yaratan küresel kamusal mallarda vardır: Orman yangınlarının önlenmesi, hayvan hastalıklarının kontrolü gibi (Morrissey, Tevelde and Hewitt, 2002, s. 31-46; Kaul, Grunberg and Stern, 1999, s. 24-25).

Yerel, bölgesel veya küresel olarak etki gösteren risk azaltıcı etkiye sahip kamusal mallar genellikle sağlık ve çevre konusunda üretilmektedirler. Uyuşturucuların yasaklanması, barışı koruma, hayvan hastalıklarının kontrolü (kuş gribi riskini önleme), ozon tabakasının korunması (kanser vakalarının artış riskini azaltma) gibi örnekler bu grupta yer almaktadır.

Kapasite artırıcı kamusal mallar da yerel, bölgesel ve küresel fayda yaratmaktadırlar. Enformasyon ağları (network), bilginin yaratılması gibi mallar bu grupta değerlendirilebilir.

2.3. Küresel Malların Fonksiyonlarına Göre Sınıflandırılması

Fonksiyonel sınıflandırma, çok sayıda iktisatçı tarafından alt gruplar da değerlendirilerek yapılmış olan bir sınıflandırmadır. Çevre, sağlık, eşitlik ve adalet, bilgi ve enformasyon, barış ve güvenlik, piyasa etkinlikleri, kültürel yapıların korunması gibi fonksiyonları gerçekleştirmeye yönelik bir sınıflandırmadır (Morrissey, Tevelde and Hewitt, 2002, s. 31-46; Kaul, Grunberg and Stern, 1999, s. 24-25).

Bu çalışmanın ikinci bölümünde, sağlık ve çevre gibi iki temel küresel kamusal malın arz, finansman ve yönetimine ilişkin konular ele alınacaktır.

3. KÜRESEL KAMUSAL MAL: SAĞLIK

Sağlık hizmeti, ulusal (yerel) düzeyde özel faydaları olan, tüketiminde rekabet olması ve hariç tutulabilme özellikleri nedeniyle de piyasada (da) üretilen bir hizmettir. Ancak, hem yerel düzeyde hemde sınır ötesi etkileri olan iki önemli dışsallığı, sağlık malına uluslararası kamusal mal niteliği kazandırır. Bunlardan birincisi, bulaşıcı hastalıkların küresel nitelik taşımasıdır; başka insanları ve ülkeleri etkisi altına alan bir “*public bad*” olarak tehlikelidir. İkinci dışsallık ise, bir kişiyi yada ülkeyi (ve hatta son kuş gribi örneğinde olduğu gibi hayvanları da) bulaşıcı hastalıklardan koruyarak yaratılan dışsal faydalar diğer insan ve ülkeler için de riskin azalmasını sağlar.

Sağlık konusunda küresel dışsallıkların başka boyutları da bulunmaktadır. Sağlık bir küresel kamusal malıdır ve sağlık hizmetlerinin artması küresel ölçekte dışsallıklar sağlar. Öte yandan, sağlık hizmetlerinin etkilerini arttırmak için başka küresel kamusal malların üretiminin de artırılması gerekir. Örneğin, fakirliğin önlenmesi, gıda emniyeti, temiz suya ulaşım imkanlarının artırılması gibi. Sağlık küresel kamusal malı tüm dünyaya dışsallık yaydığı gibi nesiller arası etkilere de sahiptir: Bazı hastalıkların genetik nitelik kazanarak sonraki nesillere aktarılması gibi (Woodward and Smith, 2006, s.).

Sağlık konusunda en çok üzerinde durulan konu, bulaşıcı hastalıkların yayılmasının önlenmesidir. Tarihi süreçte, kolera, veba, sıtma salgınları ve cüzzam günümüzde AIDS binlerce insanın ölmesine yol açmıştır. Küresel sağlık malının etkin düzeyde sunulmaması, yakın zamanlarda ortaya çıkan salgınları yaratmıştır. Örneğin 1991 yılında Peru’da kolera, 1994 yılında Hindistan ve 1995 yılında Şili’de veba, 1996 yılında Zaire ve Gabon’da ebola, 1998 yılında Hong Kong ve Çin’de asya gribi. Örnekler, salgınların çoğunun (kötü çevre şartlarının da etkisi ile) çoğunlukla az gelişmiş ülkelerde ortaya çıkıp yayıldığını göstermektedir. Bu da, bu tür dışsallıkların azaltılması için uluslararası ölçekte çözüm aranmasını ve kaynak tahsisini gerekli kılmaktadır (Zacher, yıl, s. 270-273).

3.1. Sağlık Hizmetlerinde Arz Problemi

Sağlık hizmetleri, yarattıkları olumlu dışsallıklar ve yetersiz sunum halinde neden oldukları negatif etkiler dışında, belirsizlik altında seçim, asimetrik bilgilenme, hastalık risklerinin ve talebinin önceden belirlenmesinin güçlükleri (çoğu zaman ihtiyaç talebe dönüşmez ve hatta ihtiyaç olduğunun farkına varılmaz) gibi talep yönlü ve hizmet sunucularının azlığı, piyasaya giriş sınırlamaları gibi arz yönlü özelliklere sahiptir. Bu özellikler sağlık hizmetinin arzının belirlenmesinde sorun yaratır ve arzın optimal ölçekte gerçekleşmesini engeller. Ulusal düzeyde geçerli olan bu özellikler uluslararası düzeyde de gerçekleşmektedir. Küresel sağlık malı talebi ve tercihleri, ülke içinde olduğu gibi ülkeler arasında da, farklı gelişme düzeyleri ve sosyo-ekonomik-kültürel yapıları sahip olmaları nedeniyle aynı olmamaktadır. Zaman zaman da (özellikle salgın hastalıklar yayıldığı dönemlerde) pek çok ülkenin sağlık küresel malını aynı anda talep etmesi söz konusu olmaktadır. Bu belirsizlikler sağlık malı üretim, organizasyon ve finansmanında zorluk yaratmaktadır. Çözüm için,

- Öncelikle, her düzeyde –yerelden küresele– sağlık riskleri belirlenmeli, bilgi, enformasyon ve teknoloji ağları oluşturulmalıdır (Bunların her biri ayrı ayrı küresel kamusal malı özelliği taşır).

- İkinci olarak düzenlemeler ve politikalar belirlenmeli, söz konusu düzenlemeler ve politikalar sağlık ve sağlıkla ilgili diğer sektörleri (gıda üretimi, narkotiklerin uluslararası ticareti, tütün piyasaları, farmasotikler gibi) de kapsamalıdır (Phelps, 1996, s.).

3.2. Sağlık Arzında Yatay ve Dikey Yaklaşımlar

Geleneksel olarak adlandırılan dikey sağlık programları spesifik hastalık programlarıdır. Bu programlar, hükümetler, sivil toplum örgütleri, pek çok ülkede faaliyet gösteren uluslararası yapılar ve donörler tarafından gerçekleştirilir ve çoğu zaman sağlık hizmeti verenler yeterli kaynağı ayıramazlar. Yatay programlar belli bir başarı elde etseler de genelde etkinsizlikler ortaya çıkabilir. Bu etkinsizlikler, koordinasyon problemlerinden, zaten yetersiz olan insan ve diğer kaynakların çeşitli sağlık hizmetleri arasında bölünmesinden, birbirine paralel tekrar programların uygulanmasıyla artan maliyetlerden kaynaklanmaktadır.

Yatay programlar ise, özellikle salgın hastalıkların kontrolünde pekçok yerdeki sağlık programlarının bir elden koordine edilmesini, böylece yukarıda sayılan etkinsizliklerin gerçekleşmesini engeller. Ayrıca, ölçek ekonomilerinden yararlanma olanağı doğar. Uluslararası düzeyde, uluslararası kuruluşlarda bu yapının içinde yer alırlar.

Yatay ve dikey programlar birbirlerine karşı veya rakip değildir. Belli bir düzenleme içinde iki programın birlikte uygulanması daha etkin sonuçlar yaratacaktır (Woodward and Smith, 2006, s.). Sağlıkla ilgili sektörlerin dışında *multi-sektörel* programların oluşturulması (örneğin, çevre, uluslararası güvenlik ve ticaret anlaşmaları gibi) etkinliği artıracaktır. Hizmet arzı ve finansman konularında küresel sağlık politikalarının oluşturulması (ulus üstü kurumlar tarafından) ve bu politikaların ulusal ve geleneksel programlarla birlikte yürütülmesi de önem taşımaktadır (Smith, 2003, s.81).

3.3. Küresel Sağlık Hizmetlerinin Finansmanı

Küresel kamusal malların üretiminde en önemli sorunlardan biri finansman sorunudur. Finansman sorununun çözümüne ilişkin literatürde farklı bakış açıları vardır. Bu bakış açıları aslında küresel kamusal malların tanımlarından da kaynaklanmaktadır. Kaul, Sandler gibi iktisatçılar, ulusal (yerel) kamusal mal konseptini küresel alana taşımaktadırlar (Tüketimde rekabet olmaması, fayda bölünmezliği, küresel kamusal dışsallıklar, bedavacılık problemleri gibi.). Ve bu çerçevede, küresel kamusal malların piyasalarda üretilmesinin yetersiz kaynak tahsisine neden olacağını, bu nedenle, küresel kamusal malların (küresel ölçekte) tüm toplumlar için etkin düzeyde üretilmesinin sağlanması için yeni kurumsal mekanizmaların geliştirilmesi ve finansman aranjmanları yaratılmaya çalışılması gerektiğini savunmaktadırlar (Kaul, Grunberg and Stern, 1999, s. ; Sandler, 1997, s.).

Sağlık da dahil olmak üzere küresel kamusal malların finansmanında ikinci hareket noktası, iktisadi ve sosyal gelişmenin sağlanması ve yoksulluğun önlenmesinde taşıdıkları önem nedeniyle sağlık gibi küresel malların gelişme

amacıyla kullanılmasıdır. Bu çerçevede, gelişme ve kalkın(dır)ma politikalarının bir aracı olarak, küresel kamusal mallar, özellikle az gelişmiş ülkelere gelişme yardımı sağlayan ülke ve kuruluşların faaliyet alanı içinde değerlendirilmektedir (World Bank, 2001, s. 100; Kanbur, 2001, s. ; Anad, 2002, s. 1-5). Bu bağlamda, sağlık hizmetleri resmi gelişme yardımlarının (ODA) bir parçasıdır* (Anad, 2002, s. 2; World Health Organisation, 2006, s. 871).

Bir başka hareket noktası da ölçek ekonomilerinin varlığıdır. Sağlık malının üretiminde de çok uluslu kurumların yeni mekanizmalar geliştirerek ülkelerin tek başlarına daha yüksek toplam maliyetlerle sağlayacakları hizmeti daha etkin olarak sunma olanakları vardır.

3.3.1. Sağlık Küresel Malının Finansman Mekanizmaları

Sağlık küresel malının finansman mekanizmaları aşağıdaki şekilde şematize edilebilir (Financing and Providing Global Public Goods (2001), a.g.e., s. 41).

Dışsallıkların İçselleştirilmesi	Piyasanın üretimi ve düzenlenmesi Vergiler vb.
Özel Kaynaklar	Kar amaçlı kurumlar Kar amaçlı olmayan kurumlar Bireylerin doğrudan katılımı
Kamu Kaynakları	Ulusal - Gelişmiş ülke kaynakları - Gelişmekte olan ülke kaynakları Uluslararası - Uluslararası mali kurumlar - Uluslararası organizasyonlar ve Ajanslar
Ortaklıklar	Çeşitli kaynakların birleşimi

Sağlık küresel malının finansmanında, ülke içinde dışsallıkların içselleştirilmesi amacıyla sağlık piyasalarının düzenlenmesinde, vergi ve sübvansiyon vb. araçlar kullanılmaktadır. Finansman araçları ise, genel olarak özel kaynaklar ve kamu kaynakları olarak iki temel grupta toplanabilir. Özel kaynaklar; kar amaçlı kuruluşlar, kar amaçlı olmayan kuruluşlar (hayır kurumları, vakıflar, sivil toplum örgütleri vb.) ve bireylerin ödemelerinden (katkılarından) oluşmaktadır. Burada

* ODA (Official Development Aid veya Overseas Development Assistance), WHO ve World Bank kaynakları. Afrika'da sıtma, HIV/AIDS gibi hastalıkların uluslararası kuruluşlara maliyeti, yılda, 7-10 milyar \$ civarındadır ve bu miktar yetersiz kalmaktadır. Bu fonlar ODA'lardan sağlanmaktadır. Endüstrileşmiş ülkelerde, yıllık oda fonları cari olarak GSMH'nin % 0,2'si civarındadır ve özel vakıflar ve özel sektör kuruluşlarından tedarik edilmektedir. Bu rakamın uluslararası anlaşmalarla % 0,7'ye çıkarılması hedeflenmektedir. Çözülemediği yoksulluk sorunu ve aşırı borç yükü altındaki bir çok fakir ülkenin ne kadar sağlık yardımı alacağı önemli bir sorundur.

bireysel katkılar, sağlık hizmetlerinden yararlananların yaptığı ödemeler ile bireysel olarak sağlık hizmetine yapılan bağışlardan oluşmaktadır.

Kamu kaynakları ise, ulusal ve uluslararası finansman kaynaklarıdır. Ulusal kaynaklar, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kendi kamusal kaynaklarıdır (Bunlar genellikle vergiler ve kamu sigortalarının primlerinden oluşmaktadır). Uluslararası finansman kaynakları ise, uluslararası mali kuruluşlar (Dünya Bankası), gelişmiş ülkelerin ayırdıkları fonlar, uluslararası organizasyonlar (Birleşmiş Milletler) ve örgütlerdir (Dünya Sağlık Örgütü). Bu kuruluşların küresel sağlık malı üretimi için gerçekleştirdikleri faaliyetler yalnızca hizmet üretimine finansman sağlamakla sınırlı değildir. Ayrıca, bilgi üretmek, küresel sağlık konusunda araştırmalar yapmak, istatistikler oluşturmak, geleceğe ilişkin tahminler yapmak ve gelişmekte olan ülkelere tıbbi bilgilerin aktarılması görevleri vardır. Ek olarak, özellikle bulaşıcı hastalık krizleri ile ilgili olarak (ve her krizin niteliğine göre ayrı ayrı) politikalar oluşturmak, finansman, bilgi ve yönetimi sağlamaktadırlar (Earth Summit, 2002, s. 5-7).

Uluslararası kuruluşların özellikle gelişmekte olan ülkelere yaptıkları finansal katkılar, yardım, bağış, borç verme gibi araçlarla gerçekleşmektedir.

Küresel sağlık malının finansman mekanizmalarının yetenekleri Ek 4'de verilmiştir.

Uluslararası Kuruluşların Finansman Kaynakları: Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve (benzer bankalar), Dünya Sağlık Örgütü gibi kuruluşların temel gelir kaynakları üye ülkelerin ödedikleri aidatlar, bağış ve yardımlar ile bu kurumların faaliyetleri sonucu elde ettikleri gelirlerdir. Birleşmiş Milletler üyesi ülkelerin aidatlarının ödemeleri, oy haklarını kullanmaları konusunda bağlayıcıdır. Birleşmiş Milletler, küresel sağlık konusunda en çok görev üstlenen kurumlardan Dünya Sağlık Örgütü'ne de katkıda bulunmaktadır. Dünya Sağlık Örgütü'nün diğer finansman kaynakları, fiyatlandırdığı bazı hizmetlerden elde ettiği gelirler, üye ülkelerin "ödeme güçlerine göre" ödedikleri aidatlar ile özellikle hayırsever kurum ve vakıflardan elde ettikleri bağış ve yardımlardır* (Feachem and Sachs, 2002, s. 14-16).

4. KÜRESEL KAMUSAL ZARAR: ÇEVRE SORUNLARI KARŞISINDA KÜRESEL KAMUSAL MAL: ÇEVRE KORUNMASI

Özellikle 20. yüzyılda gerçekleşen sanayileşme ve hızlı teknolojik gelişme ile üretimin ve tüketimin hızla artması sonucu; hava, su ve toprak hızla kirlenmeye, doğal kaynaklar bozulmaya ve tükenmeye başlamış, doğanın kendi kendini yenileme niteliği, çevrenin kendini toparlayabilme gücü zarar görmüştür. Gelişmiş ülkeler

* İkinci Dünya savaşından sonra kurulan vakıflar sağlık konusunda zaman içinde oldukça önemli bir pozisyon edinmişlerdir. Bu vakıfların ve hayırseverlerin WHO'nun sağlık harcamaları ve diğer sağlık harcaması finansmanı konusundaki payları oldukça önemlidir. Örneğin 2001 yılında WHO, küresel sağlık malları için yaklaşık yıllık 1 milyar \$ ya da toplam tahmini sağlık gelişimi yardımlarının % 13.3'ünü sağlamıştır; Dünya Bankası ile birlikte toplam 460 milyar \$ harcamıştır. Buna karşılık, Bill ve Melinda Gates Vakfı sağlığa yıllık 461 milyar \$ ayırarak, çocuk felci, çocuk immün hastalıkları vb. için katkı sağlamışlar; çiçek aşısı GAVI için 750 milyon \$, AIDS için 75 milyon \$ kaynak ayırmışlardır. Merck şirketi, Afrika'daki çeşitli salgın hastalık programları için 450 milyon \$ finansman sağlamıştır. Diğer vakıflar, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde tıbbi araştırmalar, tıp alanında dünya ölçeğinde eğitim, kurumsal destek ve araştırma laboratuvarları ile küresel sağlık sektöründe faaliyet göstermektedirler.

“egemen konumlarını” sürdürmek, gelişmekte olan ülkeler ise, gelişmiş ülkelere yetişebilmek için tüm güçleri ile kalkınma, üretme, tüketme yarışına (çevrenin bozulması pahasına) girmişlerdir. Küreselleşme sürecinin başlaması ile uluslararası ticareti kısıtlayan mekanizmaların kaldırılması, sermayenin akışkanlığı vb. ile ulusal ve özellikle çok uluslu şirketler ucuz işgücü nedeniyle üretimlerini gelişmekte olan ülkelere kaydırmışlardır. Ancak, işgücü maliyeti, şirketlerin üretim kararlarını etkileyecek faktörlerden sadece birisidir. Bu şirketlerin büyük kısmı, doğal kaynakların çıkartılması, işlenmesi ve imalat sektörlerinde yoğunlaşmışlardır. Başlıca faaliyet alanları petro-kimya, otomotiv, elektronik, lastik, ilaç, tütün ve gıda maddeleri üretimi olarak sayılabilir. Bu sektörler en çok çevre sorunu yaratan sektörlerdir (Marfleet, 1998, s. 16). Gelişmekte olan ülkelerin temel hedefi kalkınmadır; çevre politikaları uygulayarak bu hedefi tehlikeye atmaktan ve yabancı sermayeyi kaçırmaktan kaçınmaktadırlar. Bu durum, kirli endüstrilerin gelişmiş ülkelere kaymasıyla gelişmekte olan ülkelere kaymasına neden olmaktadır.

Çevre konusundaki sorunlar çok farklı boyutlarda ele alınabilmektedir. Dışsallıklar nedeniyle kaynakların etkin kullanılamaması, kamusal kullanım alanlarının (mülkiyet alanları dışında kalan) herkese açık olması gibi özellikler, etkisizlikler yaratmaktadır.

Bazı piyasa çözümleri hariç tutulacak olursa, çevresel bozulmayı önlemek için kamusal önlemler gerekmektedir. Bunun nedeni, hem bizzat çevrenin, hem de çevre korumanın kamusal mal özelliği taşımasındadır. Çevrenin korunması, dışsallıkların içselleştirilmesi için çevresel düzenlemeye ihtiyaç duyulmasının nedeni de çevrenin kamusal mal niteliğidir. Çevre konusunda ortaya çıkan çok sayıda ve çok yönlü dışsallıklar piyasanın başarısız olmasına neden olmaktadır.

Çevre bir küresel kamusal maldır. Çevrenin kirlenmesi, bozulması, tüketilmesi vb. problemlerin çözümü de küresel maldır ve ortak hareket edilmesini gerektirir. Ancak, çevre sorunlarının bazıları yarı kamusal, bazıları klüp malı niteliği taşıırken bir kısmı da bağlı ürün olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel, bölgesel ve küresel etkileri olan çevre sorunları vardır. Ancak, yerel ve küresel düzeyde de olsalar hemen her çevre sorunu biriktikçe, küresel problemleri yaratmakta veya arttırmaktadır. Örneğin su yolları, nehirler bölgesel nitelik taşırlar. Ancak, kirli nehirlerin döküldüğü büyük denizler, buradaki doğal dengeyi bozarak küresel soruna yol açarlar. Orman yangınlarının önlenmesi tam kamusal bölgesel mal iken, orman stokunun yok olması çölleşmeye, küresel ısınmaya katkıda bulunur ki; Brezilya yağmur ormanlarının korunması tam kamusal küresel mal kabul edilmektedir. Milli parklar, resifler, sulama sistemleri ise klüp malları olarak değerlendirilebilirler (Bkz. Ek 3).

Yerel düzeyde çevre korumayı klüp malı olarak değerlendirebiliriz. Ancak, klüp kalabalıklaştıkça kalabalık maliyetleri artmaktadır. Klübün optimal büyüklüğü kalabalıklaşma maliyetlerinin ortaya çıkması ile belirlenir (Pearce and Turner, 1990, s. 23).

Yerel bir çevresel alanın hangi koşullarda kirleneceği, aşırı kullanımdan etkilenmeyeceği veya o çevrenin kirliliği masnetme kapasitesini en iyi belirleyecek olan da yerel yönetimlerdir. Bu nedenle kirliliğe karşı öncelikle yerel çapta önlemler alınmalıdır. Ancak, yerel düzeyde alınan önlemler, hızlı nüfus artışı ve teknolojik gelişme nedeniyle yetersiz kalabilir. Örneğin nüfusun artması ile artan talep nedeniyle, daha fazla enerji kullanılacak, karbondioksit gibi kirletici emisyonlar yayılacaktır. Bir süre sonra kirliliğin atmosferin absorbe etme kapasitesini aşması ile

oluşacak kirliliği kaynakların yerel yönetimi rejimi engellemeyecektir (Wade, 1986, s. 219-234).

4.1. Küresel Çevre Politikaları

Çevre politikaları, küresel çevreyi güvence altına almak, çevresel değerleri sürdürebilmek, insanların üretim ve tüketim faaliyetlerinden kaynaklanan zararları ortadan kaldırmak için hedefleri belirlemek ve bu hedeflere ulaşmak için alınması gereken önlemler ve bu önlemlerin getirdiği yükün (maliyetlerin) nasıl paylaşılacağı ile ilgilidir. Çevre politikaları doğrudan çevreyi korumaya yönelik tek bir alan olmayıp, hukuk, maliye, şehircilik, sanayi politikaları ile yakından ilgilidir ve bu alanlarda düzenlemeler yapılırken çevre politikaları ile uyum sağlanması gerekmektedir (veya tersi). Bu durum, küresel çevre politikalarının uygulanmasındaki güçlüklerden birini yaratır.

Çevre politikaları, sadece insan merkezli (antroposentrik) olmayıp, çevre merkezli de (ekosentrik) olmaktadır. İnsan refahı ve mutluluğu yanısıra, doğal çevrenin canlı ve cansız unsurlarının korunmasını da hedef olarak benimsemelidir*(O’Riordan, 1991, s. 3-8; World Commission of Environment and Development, 1987, s. 45-46). Bu nedenle, ulusal ve uluslararası düzeyde çevre politikaları oluşturulurken, bu politikaların ekosistemler üzerindeki etkilerinin saptanması, her bir politikanın kısa ve uzun dönemli fayda ve maliyetlerinin belirlenmesi ve maliyetlerin bugünkü ve gelecek nesiller arasında nasıl dağıtılacağına tesbit edilmesi gerekmektedir. Uluslararası çapta uygulanan politikaların başarılı olabilmesi için bilgi oluşturulması, bilgi alışverişi, şeffaflık başarı koşullarıdır.

1970’li yıllardan bu yana, çevre politikalarının uygulanmasında temel ilkeler belirlenmiştir.

4.1.1. Çevre Politikalarının İlkeleri

Çevre politikalarının ilkelerini dört grupta toplayabiliriz. Bunlar; kirleten öder, ihtiyat, önleme ve işbirliği ilkeleridir.

Kirleten Öder İlkesi: Çevreye verilen zararların giderilmesi için alınan önlemlerin maliyetine çevreyi kirletenin katlanması gerektiğini ifade eder (OECD Monograph, 1992). Bu ilke, 1970’lerin başında, çevre sorunlarının uluslararası platformda tartışılmaya başlandığı ve çözüm arandığı dönemde Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından gündeme getirilmiş, çeşitli toplantılarda alınan kararlarla ilke somutlaştırılmıştır. OECD, kirleten öder ilkesini oluştururken, kirleticinin (burada kirletici ulusal düzeyde kirliliği yaratan kaynak, uluslararası düzeyde ise kirleten ülke olarak değerlendirilmelidir) kirlilikle mücadele önlemlerinin getireceği maliyete katlanması gerektiğini ifade etmektedir. Ancak, gerçekte, kirletenin gerçek maliyetinin saptanması çok zordur. Çoğu zaman uygulanan politikalar belli düzeyde kirliliğe izin vermektedir (Standart uygulamaları

* Buna karşılık, sürdürülebilirlik kavramının ortak bir tanımının yapıldığı Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu Raporu’nda (Brutland Raporu), doğal kaynakların ve hayvanların asli ve doğal değerleri nedeniyle değil, insani varlığı için taşıdığı araçsal değeri nedeniyle korunması gerektiği savunulmaktadır.

veya kirlenici permileri gibi). Dolayısıyla, kirlenene yüklenen maliyet, çevre bozulmasının giderilmesini sağlayacak seviyenin altında kalmaktadır.

Oysa, etkinlik açısından kirlenene öder ilkesinin gerçekçi uygulanması önem taşımaktadır. Etkinliğin sağlanması için kirleneticilerin söz konusu sosyal maliyetleri üstlenmesi sağlanmalıdır. Böylece, dışsal etkiler içselleştirilmiş olacaktır. Aksi durumda, çevre sorunlarını azaltmak zorlaşacaktır (Oates, Pornety and McGarland, 1989, s. 1233-1242).

İhtiyat İlkesi: Kirlenene öder ilkesinin iktisadi temeline karşılık, ihtiyat ilkesi daha çok hukuki bir yaklaşımdır. İhtiyat ilkesi, çevre sorunları yaratacak durumları önceden öngörüp, olası zararları önlemeyi ve ekosistemleri uzun dönemde korumayı amaçlamaktadır. Bu nedenle, uygun tedbirlerin alınıp kirlilik nedenleri ortadan kaldırılmalıdır. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) uygulamaları bu amaca yöneliktir.

Önleme İlkesi: AB'nin çevre ile ilgili olarak geliştirdiği uygulamalar içinde önem taşıyan önleme ilkesi, çevre sorunlarına oluşma aşamasında müdahale etmeyi gerektirmektedir. AB açısından, önleme ilkesine daha önce eylem programlarında değinilmiş olmasına rağmen, Topluluk anlaşmasında ayrıntılandırılmış ve ihtiyat ilkesi ile ayrılmıştır (Treaty of European Union, 1999, s. 143).

İşbirliği İlkesi: Küresel kirliliğin önlenmesi konusunda en önemli ilkelere biridir. Çevre sorunlarının etki alanlarının çok geniş olması nedeniyle, çevre politikalarının uygulanma ve başarılı olma koşulları içinde hem ulusal hem de uluslararası ölçekte işbirliği yapılması ve koordinasyon sağlanması gereklidir.

Bu ilke çerçevesinde, yerel yönetimlerin, merkezi hükümetin, sanayi, ticaret, turizm sektör temsilcilerinin, işbirliği yapması gerekmektedir. Uluslararası ölçekte işbirliğini sağlayacak kurumlar ise, bölgesel düzeyde AB (bazı konularda başarılı bir örnektir), uluslararası düzeyde ise, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası gibi resmi kurumlar ile bir ölçüde bazı sivil toplum kuruluşlarıdır. İşbirliği ilkesinin uygulanmasında bilgi alışverişi ve şeffaflık önemlidir. İşbirliği ilkesi, AB çevre politikalarında yer almaktadır (5. Çevre Eylem Planı).

4.1.2. Küresel Çevre Politikası Araçları

Çevre sorunlarının önlenmesinde kullanılan araçları mali araçlar ve hukuki araçlar olarak sınıflandırmak mümkündür*.

4.1.2.1. Mali Araçlar

Mali araçların başında çevre vergileri (düzenleyici vergiler) gelmektedir. Bunlar, Pigovian vergiler ile diğer çevre vergileridir. Pigovian vergilerde, vergi oranı, emisyonun toplumsal katlanabilirlik düzeyinde marjinal sosyal maliyetine eşittir. Toplumsal katlanabilirlik düzeyi, firmaların atıklarının çevreye bırakmaları dolayısıyla sağladıkları marjinal faydanın bu atıkların topluma yükleyeceği marjinal maliyete eşit olduğu noktada gerçekleşir. Pigovian vergiler özel ve toplumsal maliyetleri eşitlemekte ve bir denge oluşturmaktadırlar. Bir başka ifade ile kirleneticilere, marjinal kirlenme maliyetine eşit bir yükümlülük getirerek, marjinal özel maliyetlerle, marjinal sosyal maliyetleri eşitleyebilirlerse, sosyal açıdan etkin düzeyde üretim yapılması sağlanabilir (MacMorran and Nellor, 1994). Ancak, bu

* Hukuki araçlar literatürde kumanda-kontrol araçları olarak da adlandırılmaktadır.

verginin uygulanması teknik olarak çok zordur. Uygun vergi oranının tesbit edilmesi çok güçtür. Gereğinden düşük vergi oranı teşvik edici özelliğe sahip olmadığı gibi, yüksek oranlı vergiler rekabet kayıpları yaratabilir. Bu nedenle, pek çok ülkede, farklı nitelikli dolaylı vergiler ve harçlar uygulanmaktadır. Bu vergi ve harçlar, motorlu taşıtlar, enerji ürünleri, araçlar, tarımsal girdiler ile piller, plastik, diğer ambalaj ürünleri, hava ulaşımı, katı ve sıvı atıklar vb. kirletici unsurlar üzerinden alınmaktadır (Barde, 1997, s. 223-245).

Küresel çevre sorunlarının önlenmesi için, küresel bir vergilendirme mümkün değildir. Devletler üstü kuruluşların, devletler üzerinde bir egemenlik hakkı ve dolayısıyla vergilendirme yetkisi yoktur. Ancak, bu kurumlar, bazı vergilerin uygulanması konusunda tavsiyelerde bulunabilir, destek verebilir ve ulusal hükümetlerin bu vergileri (veya vergi benzeri araçları) uygulamalarını teşvik edebilirler. Ülkeler, küresel kamu mallarının finansmanında kullanılmak üzere, kendi egemenlik alanları içinde bu vergileri uygulayabilirler. AB de olduğu gibi (KDV uygulaması), vergi gelirlerinin bir kısmı bir üst yapıya aktarılabilir. Ancak, AB'nin farklı bir yapıya sahip olduğu göz önünde tutulmalıdır.

Çevre konusunda küresel bir vergileme gerçekleştirilememektedir. Ancak, çevre kirliliği konusunda küresel amaca uygun bazı vergiler mevcuttur. Örneğin, karbon vergisi bu tür bir vergidir.

Karbon Vergisi Uygulaması: Birleşmiş Milletler Çerçeve Kongresi tarafından hazırlanmış olan Kyoto Protokolü, küresel ısınma ve bunun sonucu olarak gerçekleşen iklim değişikliğine karşı strateji uygulamayı amaçlamıştır. Bu amaçla, küresel ısınmaya neden olan gazların sınırlanması öngörülmüştür.

Küresel ısınmaya neden olan gazların özellikle CO₂ emisyonunun vergilendirilmesi bu çerçevede değerlendirilir. Sera etkisi problemi küresel bir çevre problemidir. Özellikle CO₂ emisyonuna bağlı olarak ülkelerin sınırlarının ötesinde iklim değişikliklerine neden olduğu kabul edilmektedir. Küresel ısınma problemine neden olan toplam dünya CO₂ emisyonunun % 13'ü AB'nin (12 üye ülke), % 23'ü ABD'nin, % 6'sı Japonya'nın ve % 25'i Rusya ve geçiş ekonomilerinin sorumluluğundadır.

İklim Koruma Vergisi olarak da adlandırılan ve AB ve üye ülkelerde etkinlik, makro ve mikro ekonomik etkileri konuları yoğun biçimde tartışılmış olan CO₂ vergisi, Beşinci Eylem Programı'nda uygulanması öngörülmüş olmasına rağmen, Dünya'da sadece Danimarka, Finlandiya, İsveç, Norveç ve Hollanda'da uygulanmaktadır* (Barde, 1997, s. 228-229). Diğer ülkeler, CO₂ vergilemesi yerine, enerji vergileri, motorlu taşıtlar vergileri ile diğer tüketim ve satış vergilerini uygulamaktadırlar. Norveç, İsveç, Fransa ve Belçika sülfür vergisi, Norveç, ayrıca, NO_x (nitrojenoksit) vergisi, uygulamaktadır.

AB ve OECD ülkelerinde vergilerin "yeşil" hale getirilmesi iki yoldan gerçekleştirilmektedir. Birincisi, mevcut vergilerin çevre ile uyumlu hale getirilerek yeniden düzenlenmesidir (Örneğin kurşunlu ve kurşunsuz benzin üzerinde vergi

* AB komisyonu, CO₂ gazı emisyonunun 2000 yılına kadar 1990 yılındaki seviyesinin korunmasını sağlamak amacıyla 1992 yılında CO₂ vergisinin ihdas edilmesini isteyerek Komisyon'a sunmuştu. Ancak, İngiltere, bu verginin fiyat artışlarına neden olduğu ve rekabeti engellediği gerekçesi ile itiraz etmiş ve karar için oybirliği gerektiğinden dolayı İngiltere yasanın çıkmasını engellemiştir.

farklılaştırılması gibi). İkinci yol ise, kirlilik yaratan faaliyetlerin diğerlerinden daha ağır vergilendirilmesidir.

Vergiler dışında harçlar uygulanmaktadır. Bunlar, kirlenme harçları (hava, su, toprak kirliliği ile ilgili olarak), emisyon harçları (aircraftlar ve diğer araçlar, civa, fosfor, nitrojen, sıvı, katı atıklar üzerinden ve ayrıca emisyon harçları uçak gürültüsü ile ilgili olarak da alınmaktadır), kullanım harçları ve üretim harçlarıdır (Mutlu, 2002, s. 118-122).

Mali araçların bir diğeri, teşvik uygulamalarıdır. Teşvikler, temiz teknolojilerin uygulanması için ve çevre vergilerinin etkilerini artırmak için kullanılmaktadır. AB’nde pek çok ülke, çevre amaçlı teknoloji yatırımları ve AR-GE harcamaları için teşvik yöntemleri uygulamaktadır. AB’nde ayrıca, Avrupa fonları aracılığı ile çeşitli sübvansiyon uygulamaları gerçekleştirilmektedir. Bu fonlar özellikle, yerel yönetimlerin atık sistemlerini oluşturmaları, çevrenin korunması, ormanların geliştirilmesi ve tarım alanlarında, özellikle, AB’nin zayıf bölgelerine destek sağlamaktadır (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2001).

Benzer şekilde, Kyoto Protokolü çerçevesinde Dünya Bankası tarafından desteklenen Karbon Fonu’da emisyon azaltımına giden ülkelere destek sağlamak amacıyla gütmektedir (Morrissey, Tevelde and Hewitt, 2002, s. 131).

4.1.2.2. Hukuki Araçlar

Hukuki araçlar, yasal her türlü sınırlamaya olanak sağlayan araçlardır. Kirleticiler, bu kısıtlamalara uymadıkları takdirde ceza yaptırımları ile karşılaşır. Bu önlemler, kirlenme yasakları, çevre standartları, çevresel etki değerlendirme, ruhsat uygulamaları, kirleticilerin atılmasını düzenleme gibi önlemlerdir. Bunlar içinde özellikle kirleticilerin atılmasını düzenleme ile ilgili olarak, AB de yasal düzenlemeler yer almaktadır: Katı atıklar, tehlikeli kimyasal maddeler, radyoaktif atıklar gibi. Bu konuda, AB’nin tehlikeli atıklar konusunda konsey yönergesi, tehlikeli maddeler içeren piller ve aküler konusunda konsey yönergesi vb. düzenlemeler bulunmaktadır (Mutlu, 2002, s. 145).

Uluslararası Çevre Koruma standartları da atıkların düzenlenmesi ile ilgili pek çok hüküm barındırmaktadır. Çünkü, özellikle nehirler aracılığı ile atıklar, ülkelerin ortak kullanımına açık denizlere iletilmektedir (Örneğin, Tuna nehri aracılığı ile Karadeniz kirlenmektedir). Bu çerçevede pek çok sözleşme yapılmıştır. Aşağıda buna ilişkin örneklere yer verilmiştir:

1977 Oslo Konversiyonu, Çözülemeyen Tehlikeli Kimyasalların Denizlere Atılması Yasakları

1976 Barselona, Akdeniz’in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi.

1988 Temiz ve Güvenli Deniz-Yolu Çevresi Anlaşması (MAR-POLE)

1986 Basel, Tehlikeli Atıkların Sınırötesi Taşınmasının ve İmhasının Kontrolü Sözleşmesi gibi.

4.2. Küresel Çevre Politikalarının Uygulanmasında Yaşanan Sorunlar

Küresel çevre politikalarının başarılı olması için bazı koşullar gerekmektedir. Bunlar;

- Yönetim maliyetlerinin düşük olması, yönetiminin kolay olması.
- Ekonomik etkinliğinin olması.

- Benimsenebilirlik; uygulayacak birimlerin katılımının sağlanması, değişen koşullara uyumun olması.
- Güvenilirlik; çevresel uygulamaların etkinliğine güvenilmesi.
- Dinamiklik; değişikliklere uyum sağlayabilmesi.
- Politik olarak kabul edilebilirlik gibi unsurlardır (Turner, Pearce and Bateman, 1994, s. 159-160).

Çevre koruma politikalarının sonucunda, çevre bozulmaları önlenebilir, sürdürülebilir kalkınma gerçekleştirilebilir, belki sera etkisi azaltılabilir. Ancak, bu sonuçlar alınırken, diğer yandan, çevre faaliyetlerinin dışsal maliyetleri vardır. Koruma faaliyetlerinin dışsal maliyetleri olarak da adlandırabileceğimiz bu maliyetler, uygulanan politikaların niteliğine, yaygınlığına ve ne ölçüde sıkı uygulandığına bağlı olarak değişir.

Çevre koruma politikalarının maliyetleri, üretim, fiyatlar, istihdam, ihracat, hatta ödemeler dengesi üzerinde oluşabilir. Yeni çevre vergileri, maliyet unsuru olarak fiyatları arttırabilir. Benzer şekilde temiz teknolojilerin uygulanması, arıtma tesisi kurulması ve çalıştırılması gibi tedbirler de maliyetler üzerinde baskı yapar. Bu durum kaynak dağılımında etkinlik, istihdam, rekabet gibi konularda ortaya çıkabilir. Yatırımlar olumsuz etkilenebilir. Özellikle enerji sektöründe yoğun kirlilik olduğu dikkate alınır, bu sektörde uygulanan regülasyonların, ekonomideki temel enerji girdilerinin maliyetini artırdığı görülmektedir. Bu maliyet artışları, kendi endüstrileri kirlilik yaratmayan ve çevre düzenlemelerine muhatap olmayan sektörlerde de maliyet artışları ve yatırım harcamalarının azalmasına neden olabilir. Kaldı ki, “temiz” sektörler olarak düşünülen turizm ve hizmet sektörlerindeki depolama, soğutma, ısıtma, ulaşırma gibi kalemlerinde kullanılan enerjinin çevresel maliyeti vardır. Sağlık sektörü de bu tür bir sektördür (Hazilla and Kopp, 1991, s. 98-104). Bu konuda en önemli etki rekabet üzerinde ortaya çıkmaktadır. Çevresel düzenlemeleri katı biçimde uygulayan ülkelerle, söz konusu düzenlemeleri uygulamayan ülkeler arasında üretim maliyetleri nedeniyle rekabet sorunları ortaya çıkacaktır. Bedavacılık sorununun etkili olacağı bir alan yaratılacaktır.

Kyoto Protokolü'nün ABD, Avusturya gibi ülkelerin yanı sıra hızla büyüyen ve kaynak kullanan Çin, Brezilya, Kore, Endonezya, Hindistan gibi gelişmekte olan ülkeler tarafından imzalanmaması ve dolayısıyla karbon ve sera etkisi yaratan diğer gazların azaltılmasında beklenen etkinliğin sağlanamamasının nedeni bu durumdur. Nordhaus tarafından yapılan bir çalışmada Kyoto Protokolünün maliyetinin (gelecekteki maliyetinin bugünkü net değeri) 1 trilyon \$ olduğu tahmin edilmektedir. Bu rakam Montreal Protokolü'nün maliyetinin 100 katıdır (Nordhaus, 1999). Bu durumda, küresel ısınmaya karşı önlemleri alan ülkeler aslında bu dışsal maliyetleri üstlenmekte, diğerleri bedavacı olarak pozisyon almaktadırlar. Böylece de, üretimin, düşük maliyetler nedeniyle ve küreselleşmenin de etkisiyle, Çin, Brezilya, Hindistan gibi ülkelere kaymasına yol açmaktadır* (Field and Field, 2002, s. 418-419; Çoban, 2004, s.7).

* Kirlitici endüstrilerin, çevresel yasal düzenlemelerin olmadığı veya esnek uygulandığı ülkelere yönelmesi ile ilgili olarak ekonomi literatüründe farklı görüşler de vardır. Bazı yazarlar, kirlitici etkinliklerin, gelişmekte olan ülkelere kaydırıldıklarına ilişkin firmaların kirlilik performansları ile ilgili veri olmamasının “kirlilik cennetleri”nin varlığını kanıtlamadığını ileri sürmektedirler. Buna karşılık, bazı yazarlar kirlitici yabancı yatırımların, özellikle, Endonezya, Nijerya, Papua Yeni Gine, Çin gibi çevre standartlarının düşük olduğu ülkelere yerleştiğini belirtmektedirler.

Öte yandan, Çin ve Hindistan gibi gelişmekte olan ülkeler hızla büyüyen, enerji ve özellikle elektrik talebi devamlı artan ülkelerdir. Her iki ülkede de enerji üretimi büyük ölçüde kömüre bağlıdır. Kömür özellikle sera etkisi çok fazla olan bir girdidir. Aynı ülkelerin hızla artan ihracatlarını karşılama konusunda petrol ithalatı talepleri de hızla artmaktadır. Bu iki ülke ile birlikte, ABD ve Japonya ile ilgili olarak yapılan bir projeksiyonda, 2025 yılında Çin'in petrol talebinin Japonya'nın petrol talebinin iki katına çıkacağı, Hindistan'ın temel enerji talebinin ise, Japonya'nın enerji talebine ulaşacağı tahmin edilmektedir (Tablo 1 ve Tablo 2). Aynı araştırmada, petrol talebinin Çin'de yıllık % 4, Hindistan'da % 3.9 artarken, ABD'de % 1.5 ve Japonya'da % 0.3 arttığını görmekteyiz (Cooper, 2005, s. 3-5).

Aynı araştırmanın sonuçları, gelişmekte olan ülkelerin – çevre koruma maliyetlerine katılmadan – hızlı büyümeleri sonucu, gelecekte çok daha yoğun çevre sorunu yaratacaklarını göstermektedir. Bu ülkelerin hem fosil yakıt tüketimleri hem de emisyonları hızla artmaktadır.

Tablo 1. Kömür Tüketimi ve CO₂ Emisyonu

	Kömür (mil.tons) 2000	Kömür (mil.tons) 2025	CO ₂ Emisyonu (mil.metrik ton) 2000	CO ₂ Emisyonu (mil.metrik ton) 200
Çin	1282	2757	2861	6666
Hindistan	359	611	914	1834
ABD	1084	1567	5787	8142
Japonya	160	202	1138	1356
Dünya	5115	7574	23536	37124

Kaynak: US Department of Energy, International Energy Outlook 2004'den Cooper, 2005, s. 4.

Tablo 2. Temel Enerji ve Tüketim Talebi

	Temel Enerji (quads) 2000	Temel Enerji (quads) 2025	Petrol (milyon varil) 2000	Petrol (milyon varil) 2025
Çin	37,0	91,0	4,8	12,8
Hindistan	12,7	27,1	2,1	5,3
ABD	99,3	136,5	19,7	28,3
Japonya	21,8	26,3	5,5	5,8
Dünya	398,9	622,9	76,9	120,9

Kaynak: Cooper, 2005, s. 5.

Öte yandan, gelişmekte olan ülkeler hızlı kalkınma amacıyla, bir yandan kendileri emisyon artışlarına neden olurken, diğer yandan, gelişmiş ülkelerin kirli endüstrilerini transfer etmektedirler. Örneğin, ABD şirketleri, bazı tehlikeli maddelerin üretim yeri olarak Meksika'yı tercih ederken, bazı ABD ve Batı Avrupa şirketleri, Latin Amerika, Afrika ve Asya ülkelerine yerleşmişlerdir (Çoban, 2004, s. 17).

Kirlenici faaliyetlerin gelişmemiş ülkelere kayması ile ilgili olarak ekonomik gerekçeler de öne sürülmektedir. Dünya Bankası baş ekonomisti Summers bu

konuda üç gerekçe ileri sürmektedir: Birincisi, kirlilik maliyetlerinin ölçülmesinde, bu nedenle sağlık harcamalarının miktarındaki artış bir kriter olarak ele alınabilir. Halkın sağlığını etkileyen kirliliğin, ücretlerin en düşük olduğu ülkelere yerleşmesi gerekir. Çünkü halkın sağlığı bozulduğunda buna bağlı ücret kaybı ve kirlilik maliyeti düşük olacaktır. İkinci gerekçe ise, kirlilik düzeyi ile ilgilidir. Bilindiği gibi, kirlilik düzeyinin başlangıcında maliyeti düşüktür. Nüfus yoğunluğunun ve tüketimin düşük olduğu Afrika gibi ülkelerin az kirletilmiş olmaları nedeniyle, kirlilik yaratan endüstrilerin bu ülkelere yerleşmesi iktisadi açıdan etkindir. Üçüncü gerekçe, kirliliğin gelir esnekliği ile ilgilidir. Temiz çevre talebinin, yüksek bir gelir esnekliğine sahip olma ihtimali yüksektir (Economist, 08.02.1992, s. 82; Çoban, 2004, s.14) Böylece, kirletici endüstriler, gelişmiş ülkelerde ekonomik ve siyasal sorunlarla karşı karşıya kalınca, gelişmekte olan ülkelerde yer aramaktadırlar. Kyoto Protokolü'ndeki emisyon ticaretine imkan verilmesi de, bu konudaki bir başka açıdır. CO₂ emisyonunun azaltılması ile ilgili önlemlerle birlikte, Kyoto Protokolü'nde, emisyon kotası dolan ülkelerle, henüz kullanılmamış kotası bulunan ülkeler arasındaki emisyon alışverişi bir çözüm olarak sunulmakta, böylece sorun gelecek nesillere ertelenmektedir*.

Ancak, gelişmekte olan (diğer) ülkeler, halihazırda mevcut olan küresel ısınma, ozon delinmesi, asit yağmurları, ormansızlaşma gibi sınır tanımayan küresel çevre sorunlarının maliyetlerini üstlenmektedirler (Pek çoğu bu çevre sorunlarına katkıda bulunmasalar bile). Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerin çevre rejimleri farklılıklar göstermektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin bir başka sorunu dış borç sorunudur. Borç ödeme baskısı altında yabancı sermaye girişi, atık ithalatı gibi konularda baskı altında kalmaktadırlar. Bu konuda bir örnek, Japonya ile ilgilidir. Japonya, çevresel zarar yaratan bir sektör olan bakır eritme faaliyetinin Filipinlerde yapılması amacıyla Filipinler'e borç vermiş; kuruluşunu kendi üstlendiği tesiste üretilen bakır Japonya'ya aktarıırken, ağır metaller, arsenik vb. içeren atıklar Filipin'de kalmakta, tesisin kurulması için alınan borcu da ödemektedir (Korten, 2001, s. 39; Çoban, 2004, s.20).

4.3. Küresel Çevre Politikalarının Yönetimi

Çevre küresel malının korunması konusunda da uluslararası resmi ve gönüllü kuruluşlar faaliyette bulunmaktadır. Bu konuda Birleşmiş Milletler en önemli role sahip birimdir. Kongreler düzenlemekte, protokoller hazırlamakta, bilgi-istatistik üretmekte, araştırmalar yapmakta ve alt kuruluşları ile ve sağladığı desteklerle projeler yürütmektedir. Çok Taraflı Çevre Anlaşmaları (Montreal Protokolü, Kyoto Protokolü gibi) yaparak hem finansman sağlamaya hem de küresel çevre politikalarını oluşturmaya ve uygulamaya çalışmaktadır. UNDP, UNEP, Dünya Bankası gibi kuruluşlarla işbirliği ile fonlar oluşturmakta, karbon emisyonunu azaltmak gibi küresel veya Afrika'da temiz su sağlamak gibi bölgesel çevre faaliyetlerini gerçekleştirmektedir (Sustaining, Our Global Public Goods, a.g.e., s. 8.) Birleşmiş Milletler bünyesinde yer alan UNEP / World Conversation Monitoring

* İklim değişikliği konusunda Birleşmiş Milletler Çerçeve Konvansiyonu'na ilişkin Kyoto Protokolü, Md. 6, <http://www.gezeganimiz.com/kyototr.asp>.

Centre ile bilgi sağlamakta, yayınlamakta, multi sektörel ve çeşitli düzeylerde entegrasyonlarla çevre küresel malını yönetmeye çalışmaktadır.

Sonuçta, hem yerel hem küresel düzeyde çevre politikalarının başarısı, uygulayacak ülkelerin üstlenecekleri maliyetlere doğrudan ve dolaylı politikaları benimsemelerine, güvenmelerine ve politik ve iktisadi olarak kabul edip edemeyeceklerine bağlıdır. Ancak, sağlanan çevresel iyileştirmelerin faydası bölünemeyeceği ve dışlama mekanizmalarının olamaması, ülkelerin bu maliyetleri kendiliklerinden üstlenmelerini engellemektedir. Buna karşın, bazı gelişmiş ülkelerde, refah artışının ve eğitimin sonucu olarak, halkın temiz çevre talebinin olduğu görülmektedir. AB’de çevre politikalarının yoğun olarak uygulanmasının ve başarısının nedenlerinden birisi budur. Ancak, AB dahi, CO₂ vergisini üye ülkelerin tümüne uygulatma konusunda başarısız kalmıştır. Birleşmiş Milletler ve benzeri kurumların yaptırım gücü olmaması nedeniyle üye ülkelerin çevre politikalarını uygulamaktan kaçınmalarını engellemek mümkün değildir.

SONUÇLANDIRICI DÜŞÜNCELER

Küreselleşmenin hızlanması ile birlikte, sayıları artan ve alanları genişleyen kamusal mallar, zaman zaman yarı kamusal mal, klüp malı gibi özelliklere sahip olsa da bölgesel ve uluslararası ölçekte etkiler yaratmakta, etkin üretim, finansman ve yönetimleri konularında tartışmalara neden olmaktadır.

Dışsallıkların uluslararası hatta nesiller arası etkileri nedeniyle bu malların üretimi konusunda ülkeler yetersiz kalmaktadır. Sorunun çözümü için uluslararası düzeyde işbirliğine gidilmesi gerekmektedir. Ancak, ülkeler, farklı gelişme düzeylerine sahip olmaları ve iktisadi, sosyal, kültürel ve siyasi yapılarının farklı olması nedeniyle sorunlara farklı açılardan yaklaşmaktadırlar.

Sağlık ve çevre küresel malları ile ilgili olarak ülkelerin farklı yaklaşımları, bu malların üretimi ile ilgili maliyetlerin üstlenilmesindeki belirsizlikten de kaynaklanmaktadır. Maliyetlerin üstlenilmesinde, tercihlerin açıklanmasında dışlanamama, bedava yararlanma gibi teknik imkansızlıklar da önem taşımaktadır.

Bu durumda, küresel malların sağlanmasında uluslararası kuruluşlar önem taşımaktadır. Ancak, bu kuruluşların yaptırım gücü olmaması nedeniyle, özellikle, finansman konusundaki problemler devam etmektedir. Bu durumda, gönüllü katılımların rolü artmaktadır.

Sağlık küresel malı, yeterli kaynak ayrılmaması halinde dünyanın tümünde etkili olabilen negatif dışsallıklara neden olmaktadır. Özellikle, az gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan sağlık sorunları, ülkelerinde sağlık sorunlarını büyük ölçüde çözmüş olan gelişmiş ülkeleri de etkilemektedir. Bu nedenle, sağlık hizmetlerinin etkinliğini artırmak amacıyla görev üstlenen Birleşmiş Milletler, Dünya Sağlık Örgütü, Dünya Bankası gibi uluslar üstü kuruluşların sağlık hizmeti finansmanında, gelişmiş ülkelerin ve bu ülkelerde örgütlenmiş olan sivil toplum kuruluşları, vakıf vb. unsurların etkinlikleri artmaktadır. Bu nedenle, küresel sağlık hizmetlerinin finansmanında gönüllü finansman katkısı giderek artmaktadır. Son yıllarda yaygın olarak uygulanan neo-liberal politikalar gereği ulusal devletlerin kendi hizmet yapıları içinde sağlık hizmetlerinde gerçekleştirdikleri özelleştirmeler de dikkate alınacak olursa, küresel ölçekte sağlık hizmetlerinin farklı bir finansman sistemine doğru gittiği sonucuna varılabilir.

Küresel mallar içinde dışsalılıkları en fazla olan ve gelecek nesilleri de etkileyebilecek zararlara yol açan çevre sorunları da, piyasa çözümleri veya ülkelerin kendi çabaları ile çözümlenecek sınırı aşmıştır. Burada da, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek, küresel ısınmayı önlemek gibi somut çevresel iyileştirmelerin sağlanması yine, Birleşmiş Milletler ve benzeri organizasyonlara düşmektedir. Ancak, finansman problemleri burada daha ileri boyutlardadır. Kirlilik denetim önlemlerinin bir kısmı (vergiler gibi) yaptırımı gerektirmektedir ve bu organizasyonların yaptırım gücü yoktur.

Diğer yandan, özellikle çevre sorunlarının önlenmesi için bizzat bu kuruluşların getirdiği, kirleten öder, önleme, işbirliği gibi ilkeleri uygulaması gerekmektedir. Kirleten öder ilkesi ile ilgili olarak Kyoto Protokolü'nün dünya çevre sorunlarının en büyük sorumlusu olan ülkeler tarafından kabul edilmemesi nedeniyle uygulanmasında sorunlar vardır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler kirlettiklerini ödemek bir yana, bunların gelişmekte olan ülkelere ödettirmektedirler.

Küresel çevre politikalarının başarılı olması için gereken, önlemlerin yönetim maliyetlerinin düşük olması, benimsenebilirlik, şeffaflık, güvenilirlik, samimiyet, politik olarak kabul edilebilirlik gibi koşullar günümüz şartlarında gerçekleştirilememektedir. Çoğu gelişmiş ülke küresel ekonomilerin olanaklarından faydalanarak kirlilik maliyetlerini gelişmekte olan ülkelere aktarmaktadırlar. Yoksul ülkeler atık üretimine (doğrudan) daha az katkıda bulunmaktadır. Ancak, kalkınma çabaları ile birlikte, hem kendileri, hem de yabancı yatırımları çekici kılacak (ama çevreyi önemsemeyen) mekanizmaları devreye sokarak ithal ettikleri kirliliğin maliyetlerini giderek daha çok üstlenmektedirler.

Ek 1. Uluslararası ve Küresel Kamusal Malların Farklı Kriterlere Göre Sınıflandırılması

1. Uluslararası ve Küresel Kamusal Mallar Kapsamında
Küresel iklim değişikliğine yol açan sera gazı emisyonlarının azaltılması. Ozon tabakasının korunması. Asit yağmurlarının azaltılması. Hava kirliliğinin azaltılması. Nükleer ve toksit atıkların depolanması ve azaltılması. Çölleşmenin azaltılması ve önlenmesi Toprak erozyonunun kontrolü ve azaltılması. Doğal parkların korunması. Küresel balık stokunun sürdürülebilirliği. Haberleşme uydularının bakım ve onarımı. Kültürel mirasın korunması.
2. Uluslararası ve Küresel Politikalarla İlgili Olarak
Mali dengenin korunması, mali krizlerin önlenmesi. Ölümlü sonuçlanan ihtilafların önlenmesi. Organize suçların uluslararası yayılımının önlenmesi. Küresel eşitliğin sağlanması. Dünyada yoksulluğun azaltılması. Dünya genelinde adil çalışma koşullarının sağlanması. Nükleer kazaların önlenmesi. Enfeksiyon hastalıklarının (HIV/AIDS, tüberküloz, sıtma gibi) önlenmesi. Dünya genelinde çocukların aşılama hizmetinin artırılması. Küresel yiyecek güvenliğinin sağlanması. Uluslararası ve küresel kurumların iyi yönetilmesinin sağlanması. Uluslararası ticaret ve entegrasyonun genişlemesi. Uluslararası ve küresel kamusal malların üretilmesinde mümkün olan en geniş katılımın sağlanması. Uluslararası ve küresel kamusal malların arzında etkinliğin sağlanması.
3. Uluslararası ve Küresel Bilgi ile İlgili Olarak
Sosyal, iktisadi, siyasal, bilimsel, teknolojik, çevresel ve kültürel verilerin istatistiksel bilgilerini oluşturmak ve araştırmaları yürütmek. İnsanlığın potansiyel kullanımı için biyolojik çeşitliliğin korunması. Tarımsal araştırma. Bilgi ve teknolojilerin geliştirilmesi ve yayılması. Hava tahmini ve gözlemleriyle ilgili bilgiler elde edilmesi.

Kaynak: Sagasti and Bezanson, a.g.e., s. 24. Financing and Providin Global Public Goods..., s. 23-24.

Ek 2. Küresel Kamusal Mal Sınıflandırması

Küresel Mal Tipleri	Küresel Faydalar			Küresel Maliyetler		
	Küresel Harıç Tutulmama	Tüketimde Rekabet Olmama	Arz Yapısı veya Kullanım Problemi	Küresel Kötülükler (Global Bads)	Küresel Harıç Tutulmama*	Tüketimde Rekabet Olmama**
1. Doğal Kamusal Malların Kullanımı						
- Ozon tabakası	Var	Yok	Aşırı kullanım	- Ozonun İncelmesi ve Radyasyon artışı	Var	Var
- Atmosfer (iklim)	Var	Yok	Aşırı kullanım	- Küresel Isınma Riski	Var	Var
2. İnsan Yapısı Kamusal Mallar						
- Uluslararası normlar ve prensipler (insan hakları, bilgi, internet alt yapısı gibi)	Kısmen	Var	Yetersiz kullanım (baskı altında) Yetersiz kullanım (ulaşımama)	- İnsan Hakları İhlaller ve Adaletsizlik	Kısmen	Var
	Kısmen	Var	Yetersiz kullanım (ulaşımama)	- Eşitsizlik	Kısmen	Var
	Kısmen	Var	Yetersiz kullanım (giriş bariyerleri)	- Dışlama ve Yok Sayma (bilgiye sahip olanlarla olmayanlar arasında)	Kısmen	Var
3. Küresel Şartlar						
- Barış	Var	Var	Yetersiz	- Savaş ve İhtilaflar	Kısmen	Var
- Sağlık	Var	Var	Yetersiz arz	- Hastalık	Var	Var
- Mali stabilize	Kısmen	Var	Yetersiz arz	- Mali Krizler	Var	Var
- Serbest ticaret	Kısmen	Var	Yetersiz arz		Var	Var
- Yoksulluktan kurtulma	Yok	Yok	Yetersiz arz		Var	Var
- Çevresel sürdürülebilirlik	Var	Var	Yetersiz arz	- Dengesi Bozulmuş Ekosistemler	Var	Var
- Eşitlik ve adalet	Kısmen	Var	Yetersiz arz	- Sosyal Tansiyon, İhtilaflar ve Adaletsizlik	Var	Var

(*) Burada harıç tutulmama maliyet veya (kött) mallardan dışlanmayı ifade etmektedir.

(**) Burada tüketimde rakip olmama, bir kişinin hastalıklardan etkilenmesinin diğerlerinin hastalanma riskini azaltmamasını ifade etmektedir.

Kaynak: Inge Kaul, Isabella Grunberg and Marc A. Stern, eds., **Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century**, New York, Oxford University Press, 1999.

Ek 3. Kamusal Malların Özelliklerine ve Fonksiyonlarına Göre Sınıflandırılması

	Tam Kamusal	Yarı Kamusal	Klüp	Bağlı Ürün
Intragenerational	Bölgesel	<ul style="list-style-type: none"> - Orman yangınlarının önlenmesi - Kirli su kaynaklarının temizlenmesi - Hayvan hastalıklarının kontrolü - Taşkınların önlenmesi 	<ul style="list-style-type: none"> - Su yolları - Nehirler - Otoyollar - Yerel parklar 	<ul style="list-style-type: none"> - Barış koruma - Askeri güçler - Tıbbi yardım - Teknik yardım
	Küresel	<ul style="list-style-type: none"> - Okyanus kirliliğinin önlenmesi - Hava tahminleri - Gözlem istasyonları - World Court 	<ul style="list-style-type: none"> - Kanallar - Hava koridorları - İnternet - Denizyolları 	<ul style="list-style-type: none"> - Yabancı yatırımlar - Felaket yardımları - Uyuşturucuların yasaklanması
Intergenerational	Bölgesel	<ul style="list-style-type: none"> - Sulak alanların korunması - Göllerin temizlenmesi - Toksik atıkların temizlenmesi - Kuruşun emisyonunun azaltılması 	<ul style="list-style-type: none"> - Asit yağmurlarının azaltılması - Balıkçılığın korunması - Av alanlarının korunması - Uçucu organik bileşiklerin emisyonunun azaltılması 	<ul style="list-style-type: none"> - Barış koruma - Taşkınların kontrolü - NATO - Kültürel Normlar
	Küresel	<ul style="list-style-type: none"> - Ozon tabakasının korunması - Küresel ısınmanın önlenmesi - Hastalıkların yok edilmesi - Bilgi yaratılması 	<ul style="list-style-type: none"> - Uluslararası parklar - Kutup daireleri - Resifler 	<ul style="list-style-type: none"> - Tropik ormanların korunması - Uzun kolonileri - Birleşmiş Milletler - Fakirliğin azaltılması

Kaynak: Inge Kaul, Isabella Grunberg, Marc A. Stren. (1999). *Global Public Goods, International Cooperation in the 21 st Century*, Oxford: Oxford University Press, s. 24-25.

Ek 4. Uluslararası ve Küresel Sağlık Malının Finansman Mekanizmaları

Finansman Mekanizmaları	Uygulanabilirlik	Kaynak Yaratma	Sürdürülebilirlik	Uygunluk Derecesi	Esneklik	Yönetim Güçlüğü	Politik Uygunluk
Dışsalıkların	Sınırlı	İlimli	Uzun dönem	Yüksek	Yüksek	Yüksek	Orta
İşelenenlerin							
İşelenenlerin							
Özel	Çok sınırlı	Çok sınırlı	Seyrek	Çok yüksek	Çok yüksek	Düşük	Yüksek
Kaynaklar	Orta/Sınırsız	Sınırlı	Uzun/Orta dönem	Yüksek	Çok yüksek	Düşük	Yüksek
	Dar	Sınırlı	Seyrek	Orta	Çok yüksek	Çok yüksek	Orta
Kamu	Çok geniş	Çok geniş	Uzun dönem	Yüksek	Düşük	Orta	Yüksek/orta
Kaynakları	Çok geniş	Çok geniş	Uzun dönem	Düşük	Düşük	Orta	Orta
	Orta seviyede	Geniş	Uzun/orta dönem	Orta	Orta/düşük	Orta/düşük	Yüksek
	Çok geniş	İlimli	Uzun dönem	Yüksek	Orta	Orta	Yüksek
Ortaklık	Sınırsız	Değişken	Uzun dönem	Orta	Orta	Yüksek	Orta

* Küresel sağlık mallarının uluslararası vergiler yoluyla finansmanı zordur. Vergilendirmeye yetkili uluslarüstü bir kurum yoktur.

Kaynak: Francisco Sagasti and Keith Beanson. (2001). "Financing and Providing Global Public Goods, expectations and Prospects", Institute of Development Studies, Sussex, s. 60.

KAYNAKÇA

Field, B. C. and M.K. Field, *Environmental Economics: An Introduction*, 3. Ed., 2002, McGraw Hill, Boston.

Mutlu Ayşegül, *Çevre Ekonomisi, Politikalar, Uygulamalar ve Türkiye*, Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No. 15, İstanbul, 2002.

Ostrom, E., *Governing the Commons, The Evolution of Institutions Collective Action*, Cambridge; Cambridge University Press, 1990.

Pearce, D. W. and R. K. Turner, *The Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsheaf, 1990.

Phillips, Charles, E., *Health Economics*, Harper Colins Publisher, The University of Rochester, USA, 1996.

Sandler, Todd, *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political and Economic Problems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Sagasti, Francesco and Keith Bezanson, *Financing and Providing Global Public Goods, Expectations and Prospect*, IDS Institute of Development Studies, Sweden, 2001.

Turner, Kerry, R., David Pearce and Ian Bateman, *Environmental Economics, An Elementary Introduction*, Harvester Wheat Sheaf, Cornell, 1994.

Acocella, Nicola, "Distributive Problems in the Provision of Global Public Goods", *Intervento Pubblico e Architettura dei Mercati*, Pavia, Università, 5-6 Octobre 2001.

Anand, P.B., "Financing the Provision of Global Public Goods", Discussion Paper No 2002/10, WIDER (World Institute for Development Economics Research), Helsinki, 2002.

Barde, Jean, Philippe, "Environmental Taxation: Experience in OECD Countries", *Ecotaxation*, (Ed. Tim O'Rierdan), St. Martin's Press, New York, 1997, pp. 223-245.

Clunies-Ross, Anthony, "Ways of Paying for Global Public-Goods", Paper for the Development Studies Association Conference, 10-12 September 2003.

Çoban, Aykut, "Çokuluslu Şirketler – Ekolojik Zarar İlişkisinin Ekonomi – Politikası", *Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar: Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetimsel Perspektifler*, (Eds. M.C. Maria ve U Yıldırım içinde), İstanbul, Beta, 2004.

Cooper, Richard, N., "Global Public Goods: A Role for China and India", UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) Project on International Public Goods for Economic Development, Vienna, August 2005.

Hazilla, Michael, and R. J. Kapp, "Social Cost of Environmental Regulations: A General Equilibrium Analysis", *Journal of Political Economy*, 1991, pp. 90-110.

Kanbur, R., "Cross Border Externalities, International Public Goods and Their Implications for Aid Agencies", Working Paper. Ithaca: Cornell University, 2001, www.people.cornell.edu/pages/sk145/papers/IPGWB.pdf.

Kaul, Inge, I. Grunberg and M.A. Stren, "Defining Global Public Goods", *Global Public Goods*, (Eds. Inge Kaul, I. Grunberg and Marc A. Stern), içinde ss. , Oxford University Press, 1999.

Kaul, Inge, "Governing Global Public Goods in an Multi-Actor World: The Role of the United Nations", <http://www.unu.edu/millennium/kaul.pdf>, (Ocak 2006).

Marfleet, Phil, "Globalisation and Thirld World", International Socializm Journal, Issue 81, Winter, 1998.

Martin, Lisa, L., "The Political Economy of International Cooperation", Global Public Goods, (Eds. İnge Kaul ve diğlerleri), içinde ss. , Oxford University Press, 1999.

McMorran, Ronald, T. and David L. Nellor, "Tax Policy and the Environment: Theory and Practice", IMF, Working Paper, September 1994.

Morrissey, Oliver, Dirk, W. Tevelde and A. Hewitt, "Defining International Public Goods: Conceptual Issues", International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing, (Eds. Marco Ferroni and Asoha Mody), Kluwer Pub., Boston, The World Bank, Washington D.C., 2002, ss. 31-46.

Nordhaus, William, D., "Global Public Goods and the Problem of Global Warming", Annual Lecture, The Intitut d'Economie Industrielle (IDEI), Toulouse, France, June 14, 1999, http://idei.fr/doc/conf/annual/paper_1999.pdf

Oates, E. W., P. R. Portney and A. M. McGarland, "The Net Benefits of Incentive-Based Regulation: A Case Study of Environmental Standard Settings", American Economic Review, December 79, No. 5, 1989, pp. 1230-1242.

O'Riordan, Tim, "The New Environmentalism and Sustainable Development", The Science of the Total Environment, 108, 1991.

Sandler, Todd, "International Public Goods, Strategies, Efficiency and Institutions", Global Public Goods, (Eds. İnge Kaul ve diğlerleri), içinde ss. , Oxford University Press, 1999.

Sandler, Todd and D. Arce, "A Conceptual Framework for Understanding Global and Trasnational Goods for Health", Paper Prepared for Working Group 2 of the Commission on Macroeconomics and Health (CMH), 2001.

Smith, Richard, D., "Global Public Goods and Health, Bulletin of the World Health Organization, 2003, 81 (7).

Wade, R., "The Management of Common Property Resources: Finding a Cooperative Solution", World Bank Research Observer, 2 July 1986.

Zacher, Mark, W., "Global Epidemiological Surveillance, International Cooperation to Monitor Infectious Diseases", Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century (Eds. Kaul, I ve diğlerleri), a.g.e. içinde, ss. 266-283.

_____, Birleşmiş Milletler Çerçeve Konvansiyonu'na İlişkin Kyoto Protokolü, <http://gezegenimiz.com/kyototr.asp>

Cornors, R, and T. Sandler, The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods, Cambridge University Press, 1996.

Development Committee, 2000, Poverty Reduction and Global Public Goods: Issues for the World Bank in Supporting Collective Action, Document No. DC/2000-16.

EU Focus on Global Public Goods, European Commission, B-1049 Brussels, <http://europa.eu.int/comm/environment/wssd>

Feachem, Richard, G., A., and Jeffry D. Sachs, "Global Public Goods for Health", The Report of Working Group 2 of the Commission Macroeconomics and Health, WHO, Geneva, 2002.

_____, Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century, (Eds. Kaul, Inge, Isabella Grunberg, Marc A. Stern), United Nations Development Programme (UNDP), Oxford University Press, 1999.

_____, Global Public Goods and Health: Taking the Agenda Forward, Bulletin of the World Health Organization, 2001, 79 (9).

IKV, Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, IKV Yayınları, İstanbul, Kasım 2001.

_____, Sustaining Our Global Public Goods, Economic Briefing No. 3, Earth Summit 2002, Heinrich Böll Foundation, Johannesburg, <http://www.earthsummit2002.org/es/issues/GPG/gpg.pdf>

_____, The Economist (8/2/1992): 82.

_____, The Rome, Maastricht and Amsterdam Treaties, Comparative Text, 1999 Edition, Euroconfidential S. A., Belgium, 1999.

_____, "The Polluter-Pays-Principle", OECD Monograph, OECD/GD (92), 81, Paris, 1992, <http://www.oecd.org/env/does/gd9281.pdf>

UNIDO Project on International Public Goods for Economic Development, United Nations Industrial Development Organisation, Vienna, 2005, http://www.unido.org/file_storge/download/?file-id=41226

WCED (World Commission of Environment and Development), Our Common Future, Oxford University Press, London, 1987.

Woodward, David and Richard Smith, "Global Public Goods and Health: Concepts and Issues", WHO.

World Bank, Global Development Finance 2001, Washington D.C.: World Bank.

Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme

Mehmet DURKAYA *, Servet CEYLAN**

ÖZET

Bu çalışmada, Türkiye ekonomisi için vergi gelirleri ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiler araştırılmıştır. Çalışmada, uzun dönem ilişkileri araştırmak amacıyla Engle-Granger ko-entegrasyon testi, kısa dönem ilişkileri araştırmak amacıyla hata düzeltme modeli ve Granger nedensellik testi kullanılmıştır. Elde edilen bulgular, dolaysız vergilerle ekonomik büyüme arasında çift yönlü nedensel ilişkinin varlığını göstermiştir. Diğer taraftan, dolaylı vergilerle ekonomik büyüme arasında nedensel bir ilişki tespit edilememiştir.

Anahtar Kelimeler: *Dolaylı ve Dolaysız Vergi Gelirleri, Ekonomik Büyüme, Ko-entegrasyon ve Nedensellik.*

ABSTRACT

Tax Revenues and Economic Growth

In the study, it has been examined the relationship between tax revenues and economic growth for the Turkish economy. It has been used Engle-Granger co-integration analysis, error correction mechanism and Granger causality test for the long and short term relationships. The findings have shown that there exists a bilateral causal relationship between direct tax revenues and economic growth. However, there is no causality between indirect tax revenues and economic growth.

Keywords: *Direct and Indirect Tax Revenues, Economic Growth, Co-integration and Causality.*

JEL Classification Code: *E62*

* Yrd. Doç. Dr., Giresun Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü

** Dr., Giresun Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü

1.Giriş

Gelişmiş veya gelişmekte olan ekonomilerde uygulanan iktisat politikalarının temelinde yer alan “büyüme” olgusu, belirli bir dönemde ortaya çıkan üretim ve gelir artışıyla açıklanmaktadır. Reel GSMH’deki artış olarak da adlandırılan büyüme sürecine, klasik, neo-klasik ve modern büyüme teorileri farklı değişkenlerle ışık tutmuşlardır. Bu teorilerde nüfus, ücretler, faiz oranı, tasarruf düzeyi, teknoloji, doğal kaynaklar, verimlilik, sermaye birikimi ve eğitim gibi unsurlar temel belirleyiciler içinde analize katılmakla birlikte, daha çok fiziki ve beşeri sermaye yatırımlarının artırılması çabalarına yer verilmektedir.

Klasik büyüme teorileri yatırımların üretim kapasitesi üzerindeki etkileri ile ilgilenirken, yatırımların gelir etkisini göz ardı etmektedir. Keynes modeli ise, yatırımların sadece milli gelir üzerindeki etkilerini dikkate alarak kapasite etkisi ile ilgilenmemektedir. Diğer taraftan, Harrod-Domar modeli yatırımların hem gelir yaratıcı hem de kapasite genişletici etkilerini öne çıkarmaktadır (Turhan,1998,327). Günümüzün modern büyüme teorisi olarak görülen içsel büyüme teorisinde ise, büyümenin piyasaların kendi bünyelerinde var olan ekonomik güçler tarafından içsel olarak belirlendiğini ileri sürmektedir. Bu çerçevede büyüme sürecine, piyasadaki ekonomik birimler ve özellikle de kamu kararları şekil vermektedir.

Devletin maliye politikası aracılığı ile ekonomik büyüme hedefine ulaşabilmesi için, harcama seçeneğinin yanında vergi politikası da belirleyici olabilmektedir. Özellikle tasarruf düzeyi düşük gelişmekte olan ekonomilerde vergiler, halkın kamu harcamalarına katılımını sağlayan etkili bir mali araç olarak kullanılmaktadır. Bu bağlamda, ekonomik büyüme ile vergi gelirleri arasındaki ilişkinin belirlenmesi, vergi politikasının biçimlenmesi açısından önemli sinyaller verecektir.

Çalışmada, ekonomik büyüme ile vergi gelirleri arasındaki uzun ve kısa dönem ilişkiler incelenmiştir. Vergi gelirleri dolaylı, dolaysız ve toplam olmak üzere olarak üç şekilde analize katılmıştır. Dolaysız vergiler daha çok istihdam, gelir ve sermaye üzerinden elde edilen vergilerden, dolaylı vergiler ise, tüketim üzerinden alınan vergilerden oluşmaktadır. Bu bağlamda, sermaye üzerinden alınan vergiler sermaye stokundaki net artışı azaltmaktadır. İstihdam üzerinden alınan vergiler ise, tüketim vergilerine oranla bireylerin tüketim-tasarruf ve/veya işgücü arzı ile boş zaman arasındaki tercihlerini daha fazla değiştirmektedir. Bu nedenle, dolaysız vergilerin büyüme üzerinde etkili olması beklenirken, dolaylı vergilerin büyüme üzerinde nispeten daha az etki yapması yada hiç etki yapmaması beklenmelidir.

2. Vergilerin Ekonomik Etkileri

Vergilerin ekonomik etkilerinin analizi, literatürde, daha çok vergi indirimleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Arz yönlü iktisat politikası olarak adlandırılan bu sürecin temel karakterleri Haldun-Laffer etkisi ile açıklanmaktadır. Buna göre, vergi indirimlerinden beklenen sonuç, ekonomik birimlerin kararlarını etkileyerek, özellikle toplam üretim ve vergi gelirlerinde artış sağlamaktır.

2.1 Vergilerin Tasarruflar Üzerindeki Etkileri

Kamu sektörünün, özellikle makroekonomik istikrarsızlık dönemlerinde, ekonomideki nispi öneminin artması, sektörün kaynak talebini artırmaktadır. Bu durum ödenen vergilerde de artışa yol açmakta ve bu yönüyle tasarruf arzı üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır. Vergilerin hangi türünün tasarruflar üzerinde olumsuz etkilerde bulunduğu konusunda tartışmalar odaklansa da, ağırlıklı olarak

faiz, kar payı ve hisse senedi sermaye kazancı gibi tasarruf unsurlarından vergi alınması, dikkatleri gelir vergisi üzerine çekmektedir. Bu nedenle artan vergi yükü bireylerin ekonomik tercihlerini olumsuz yönde etkilemekte, tasarruflara maliyet yüklemektedir. Ayrıca, tasarruflardan beklenen büyüme etkisinin ekonominin içinde bulunduğu enflasyonist veya deflasyonist ortamlara da bağlı olarak değişmektedir (Turhan,1998,335-337).

2.2 Vergilerin Yatırımlar Üzerindeki Etkileri

Vergilerle, yatırımlardan elde edilen getirinin bir bölümünün kamuya transfer edilmesi yatırımlar üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmektedir. Yatırımların da doğrudan ekonomik büyüme ile olan ilişkisi, özellikle büyüme politikalarında vergi indirimlerine dikkatleri çekmektedir. Çünkü, vergi indirimleri her şeyden önce vergi olarak ödenmesi gereken kaynakların, yatırımları besleyen tasarruflara dönüşmesini sağlamaktadır. Bu yönüyle potansiyel yatırım fırsatları için mali avantajlar ortaya çıkarmakta, yeni yatırım projeleri için girişimcileri cesaretlendirmektedir. Buna, vergi indirimlerinin kullanılabilir geliri artırması olgusu da eklendiğinde, yatırım artışına bağlı ekonomik büyüme sürecinde vergi indirimlerinin etkili olabileceği söylenebilir. Hatta Arz iktisadı'nda vergi indiriminin yatırımlar üzerindeki etkilerinin Keynesyen teorinin aksine kamu harcamasındaki artıştan daha büyük olduğu öne sürülmektedir (Savaş, 1994,251).

2.3 Vergilerin Finansal Piyasalar Üzerindeki Etkileri

Gelişmekte olan ekonomilerde tasarrufların yetersizliğine mevcut tasarrufların büyümeyi sağlayacak alanlara ve özellikle de yatırımlara yönelmemesi olgusu da eklendiğinde, para ve sermaye piyasasının etkin bir biçimde işleyip işlemediği tartışması ortaya çıkmaktadır. Kuşkusuz etkin işleyen finansal piyasalardan, başta büyüme hızının artırılmasına paralel olarak istihdam artışları olmak üzere temel makroekonomik hedeflere ulaşabilmek yönünde katkılar beklenmektedir. Bu çerçevede finansal sektör üzerinde vergi yükünün artması, bir bakıma tasarrufların vergilendirilmesi olarak değerlendirilmektedir. Bu durum, mali sektörden fon kaçışlarına neden olabilmekte, finansal piyasalarda yer alması gereken tasarrufları altın, döviz ve gayrimenkul gibi gömüleme alanlarına çekmektedir. Böylelikle, mali piyasaların fon büyüklüğü ve işlevselliği azalmakta, büyümenin finansörlüğü rolü zayıflamaktadır. Para ve sermaye piyasasında fon arzının daralmasıyla kendisini gösteren bu süreç, faiz oranlarını da yükselterek yatırımlar üzerinde baskı kurmakta, dolayısıyla, büyüme dinamiklerini olumsuz etkilemekte ve kamunun borçlanma maliyetini de yükseltmektedir.

2.4 Vergilerin Emek Arzı Üzerindeki Etkileri

Emek arzı her şeyden önce ücretin bir fonksiyonudur. Bu nedenle, vergilerin emek arzı üzerindeki etkilerinin analizinde ilk akla gelen, doğrudan ücretleri hedef alan vergilerdir. Oysa emek gelirlerini reel olarak azaltan her türlü verginin emek arzı üzerinde benzer sonuçları görülebilir. Emek üzerinden alınan vergilerin artması, emek gelirlerinde azalış anlamına gelmektedir. Bu durum, çalışanların boş zaman tercihini olumsuz yönde etkileyerek daha fazla çalışmayı ön plana çıkardığı gibi, kişilerin tasarruflarını ve tüketimlerini kısararak artan vergileri ödeme yolunu tercih etmelerine neden olmaktadır. Gelir etkisi olarak da adlandırılan bu olgunun karşı cephesinde ise, artan vergiler nedeniyle çalışanların daha az vergi ödemek için daha az çalışmayı tercih etmesi veya boş zamanın maliyetinin düşmesine bağlı olarak işgücü arzının daraltılması ile ortaya çıkan ikame etkisi yer almaktadır. Bu etkiler

çalışanların gelir gruplarına göre farklılıklar gösterebilir. Düşük gelir grubundaki bireyler söz konusu olduğunda gelir etkisi ağırlık kazanırken, yüksek gelir grubuna girenler için ise ikame etkisi önem kazanmaktadır (Nemli, 1990, s.160).

2.5 Vergilerin Enflasyonist ve Deflasyonist Süreç Üzerindeki Etkileri

Bir maliye politikası aracı olarak vergilerden, ekonomide genişletici ve daraltıcı etkiler beklenebilir. Deflasyon sürecinin yaşandığı bir ekonomide, vergi indirimleri yoluyla kullanılabilir gelirin artırılmasına paralel olarak, toplam talebi artırıcı etkiler dikkate alınmaktadır. Enflasyonla mücadelede ise vergilerin artırılması seçeneği tercih edilmekte ve böylelikle toplam talebin daraltılması yoluna gidilmektedir. Ancak, talebin gereğinden fazla azaltılması veya konjonktürün durgunluk dönemine girerken daraltıcı politikanın başlatılması gibi nedenlerle fiyatların gereğinden fazla düşmesi ile birlikte durgunluğun ortaya çıkması gibi risklerin de göz ardı edilmemesi gerekir. Aynı şekilde ekonomik durgunlukla mücadele için vergilerin indirilmesi ile ortaya çıkan genişletici maliye politikası, ekonomi tam istihdam milli gelir dengesine ulaştıktan sonra enflasyonist açık meydana getirebilecektir (Dinler, 2000, s.452-455). Bu nedenle vergilerde yapılan değişikliklerle ekonomide beklenen etkilerin oluşturulması yönünde sınırların belirginleştirilmesi son derece önemlidir.

3. Literatür

Vergilendirmenin uzun dönem büyüme üzerindeki etkileri konusunda oldukça geniş bir literatür mevcuttur. Neo-klasik büyüme modeli çerçevesinde Solow (1956), vergilendirmenin uzun dönem büyüme üzerinde etkisinin olmadığını savunmaktadır. İçsel büyüme modeli çerçevesinde konuyu inceleyen çalışmaların çoğunda ise dolaylı ve dolaysız vergilerin uzun dönem büyüme üzerinde negatif etki yaptığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Ancak dolaysız vergilere nazaran dolaylı vergilerin büyüme üzerindeki etkilerini daha kısıtlı olduğu kabul edilmektedir.

King ve Rebelo tarafından 1990 yılında yapılan çalışmada, kamunun fiziki ve beşeri sermaye birikimine olumlu yönde katkıda bulunarak büyüme üzerinde etkili olabileceği savunulmuştur. Yazarlar, uluslararası sermaye hareketlerine açık ekonomilerde vergi oranlarına karşı büyümenin daha hassas olabileceğini, bu nedenle de vergi oranlarındaki küçük bir değişimin büyüme üzerinde önemli derecede etkili olabileceğini belirtmişlerdir. Sonuç olarak çalışmada, uzun dönemde gelir vergilerinin kişi başına düşen geliri azaltıcı etkide bulunduğu ortaya konmuştur.

Roubini ve Milesi-Feretti (1994), açık ekonomilerde gelir vergilerinin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini çeşitli içsel büyüme modelleri çerçevesinde araştırmışlardır. Özellikle gelirin vergilendirilmesinin özel sektörün fiziki sermaye birikimi kararlarını almasında ve beşeri sermaye birikimi yoluyla istihdam verimliliğinin artırılmasındaki etkileri vurgulanmıştır. Yazarlar, istihdam ve fiziksel sermaye vergilerinin büyüme üzerinde negatif etkiler yaptığı sonucuna ulaşmışlardır.

Roubini ve Milesi-Feretti (1995), diğer bir çalışmada ise, fiziksel ve beşeri sermaye birikimine dayalı büyüme sürecinde gelir ve tüketim vergilerinin etkilerini araştırmışlardır. Elde edilen sonuçlar genel olarak faktör gelirlerini (beşeri ve fiziksel sermaye) vergilendirmenin büyüme üzerinde azaltıcı etkiler yaptığını göstermiştir. Tüketim vergilerinin büyüme üzerindeki etkisin ise, daha çok işgücü arz elastikiyetine ve dolayısıyla boş zaman tercihlerine bağlı olarak değiştiği belirlenmiştir.

Razin ve Yuen (1995), uluslararası sermaye hareketlerine açık ve nüfus artışının içsel bir değişken olarak alındığı içsel büyüme modeli çerçevesinde sermaye gelirinun vergilendirilmesinin uzun dönem büyüme üzerindeki etkisini araştırmışlardır. G7 ülkelerini kapsayan çalışmada elde edilen sonuçlar, tam sermaye hareketliliği durumunda, sermaye vergilerinden yapılan kesintilerin kişi başına düşen gelir artışında ve büyümede azalışa neden olacağını göstermiştir.

Engen ve Skinner (1996), üç yaklaşım altında genel bir vergi kesintisinin uzun dönem büyüme üzerindeki etkisini araştırmıştır. Bu yaklaşımlar, ABD için tarihsel zaman serisinin incelenmesi, yatay kesit regresyon analizi ile emek arzı, yatırım talebi ve verimlilik artışını içeren mikro bir modeli kapsamaktadır. Çalışmanın sonuçları, vergilendirmenin uzun dönem ekonomik büyüme üzerinde orta düzeyde bir etki yaptığını ortaya koymuştur.

Zeng ve Du (2003), Schumpeterian büyüme modeli çerçevesinde tüketim, sermaye ve işgücü üzerinden alınan vergilerin uzun dönem büyüme üzerindeki etkilerini ve vergi gelirlerinin kullanım biçimine göre büyüme sürecinin nasıl değiştiğini araştırmışlardır. Çalışmadan elde edilen sonuçlar üç başlık altında toplanabilir. Birinci olarak yazarlar, tüm vergi gelirlerinin transfer harcamalarında kullanılması durumunda, üç vergi bileşeninin de büyüme üzerinde negatif etki yapacağını tespit etmişlerdir. İkinci olarak vergi gelirlerinin tamamının kamu tüketim malları için kullanılması durumunda, gelir vergilerinin büyüme üzerinde negatif etki yapacağını, tüketim vergilerinin ise büyüme üzerinde etkili olmayacağını belirlemişlerdir. Üçüncü olarak yazarlar, vergi gelirlerinin kullanımının transfer harcamalarından kamu tüketim mallarına kaydırılması durumunda, vergilendirmenin büyümeye olan olumsuz etkisinin azalacağını ortaya koymuşlardır.

Anastassiou ve Dritsaki (2005), Yunanistan ekonomisi için vergi gelirleri, dolaysız marjinal vergi oranları ve tasarruf-gelir oranı ile büyüme oranı arasındaki uzun ve kısa dönem ilişkileri araştırmışlardır. Çalışmada uzun dönem ilişkileri araştırmak için Johansen koentegrasyon yöntemi, kısa dönem ilişkileri araştırmak için Granger nedensellik testi uygulanmıştır. Elde edilen bulgular, çalışmada kullanılan değişkenler arasında uzun dönem ilişkinin varlığını göstermiştir. Kısa dönem ilişkiler açısından ise, dolaysız marjinal vergi oranları ve vergi gelirlerinden büyümeye doğru tek yönlü nedensel bir ilişkinin olduğu tespit edilmiştir.

4. Veri Seti ve Yöntem

Çalışmada kullanılan veriler, 1980-2004 dönemine ait yıllık Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH), toplam vergi gelirleri (TV), dolaysız vergi gelirleri (DSV) ve dolaylı vergi gelirlerinden (DV) oluşmaktadır. Veriler, TC. Merkez Bankası elektronik veri tabanından (EVDS) elde edilmiş olup kullanılan tüm değişkenler GSMH deflatörü (1987=100) aracılığıyla reel hale getirilmiştir. Çalışmada değişkenlerin önünde kullanılan "L", ilgili değişkenin logaritmasının " Δ " ise, birinci farklarının alındığını göstermektedir.

Çalışmanın amacı GSMH ile vergi gelirleri arasındaki muhtemel uzun ve kısa dönem ilişkileri incelemektir. Bu amaçla ve muhtemel bir sahte regresyon ilişkisinden kaçınmak için öncelikle bu değişkenlerin birim kök taşıyıp taşımadıkları araştırılmıştır. Birim kök sınaması, Dickey ve Fuller (1981) tarafından geliştirilen

genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) testi kullanılarak yapılmıştır. ADF sınaması için aşağıdaki (1) ve (2) numaralı (sabitli ve sabitli+trendli) modeller tahmin edilmiştir.

$$\Delta X_t = \beta_0 + \beta_1 X_{t-1} + \sum_{i=1}^k \lambda_i \Delta X_{t-i} + \varepsilon_t \quad (1)$$

$$\Delta X_t = \beta_0 + \beta_1 X_{t-1} + \beta_2 trend + \sum_{i=1}^k \lambda_i \Delta X_{t-i} + \varepsilon_t \quad (2)$$

Yukarıdaki regresyon denklemlerinde; X, ele alınan seriyi, Δ , fark operatörünü; k, denkleme ilave edilen bağımlı değişken gecikmelerini, β ile λ parametreleri, *trend*, doğrusal zaman trendini ve ε_t , hata terimini temsil etmektedir. Tahminlerde oluşabilecek bir ardışık bağıntı problemini önlemek amacıyla denkleme ilave edilen bağımlı değişken gecikmeleri Akaike Bilgi kriteri vasıtasıyla belirlenmiştir. Tahmin edilen (1) ve (2) numaralı regresyon denklemlerinde ele alınan serinin durağan olup olmadığı belirlemek için β_1 parametresi kullanılır. Tahmin edilen denklemde $\beta_1 = 0$ şeklinde ifade edilen sıfır hipotezinin reddedildiği düzeyde, X serisinin durağan olduğuna hükmedilir.

Değişken ikilileri arasındaki uzun dönem ilişkileri araştırmak amacıyla Engle ve Granger (1987) tarafından geliştirilen çift aşamalı ko-entegrasyon testi uygulanmıştır. Bu testin ilk aşamasında kovaryans durağan değişkenlere ait uzun dönem denklemleri tahmin edilir;

$$X = \beta_0 + \beta_1 Y + \mu_{1,t} \quad (3)$$

$$Y = \alpha_0 + \alpha_1 X + \mu_{2,t} \quad (4)$$

İkinci aşamada tahmin edilen (5) ve (6) nolu denklemlerden elde edilen hata terimleri için birim kök sınaması yapılmaktadır. Aşağıda verilen genişletilmiş Dickey-Fuller sınamasında (sabitli ve trendsiz versiyonu) eğer birim kökün varlığı reddediliyorsa X ve Y değişkenleri arasında uzun dönem ilişkinin olduğu kabul edilmektedir.

$$\Delta \mu_{i,t} = \phi \mu_{i,t-1} + \varepsilon_t, (i=1, 2) \quad (5)$$

Değişken ikilileri arasındaki nedensellik ilişkilerini araştırmak amacıyla Granger nedensellik testi ve hata düzeltme modeli kullanılmıştır. Uzun dönem ilişkisi içinde bulunmayan değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisini araştırmak amacıyla tahmin edilen ve Granger (1969) tarafından oluşturulan analiz, X ve Y gibi iki kovaryans durağan değişken arasındaki ilişkinin (6) ve (7) numaralı denklemler tarafından temsil edildiğini varsaymaktadır.

$$Y_t = \beta_0 D_t + \sum_{i=1}^l \delta_i Y_{t-i} + \sum_{i=1}^r \lambda_i X_{t-i} + \varepsilon_{1t} \quad (6)$$

$$X_t = \alpha_0 D_t + \sum_{i=1}^m \psi_i X_{t-i} + \sum_{i=1}^s \phi_i Y_{t-i} + \varepsilon_{2t} \quad (7)$$

Burada; D : deterministik değişkenleri olan sabit terim, doğrusal zaman trendi, kriz kuklası vb., β , δ , λ , β , ψ ve ϕ ; sabit ve katsayıları, l , r , m ve s ; ilgili değişkene ait gecikme uzunluklarını ve ε_{1t} ile ε_{2t} ; hata terimlerini göstermektedir. Granger nedensellik testinde nedensel ilişkinin varlığı (\rightarrow , nedensel ilişkinin yönünü göstermek üzere), aşağıdaki hipotezlerin reddedilmesi gerektirmektedir.

$$X \rightarrow Y \text{ için } H_0 : \sum_{i=1}^r \lambda_i = 0, Y \rightarrow X \text{ için } H_0 : \sum_{i=1}^s \phi_i = 0$$

Uzun dönem ilişki içinde olan iki değişken arasındaki nedensel ilişkileri araştırmak amacıyla ise hata düzeltme modellenmiş tahmin edilmiştir. Hata düzeltme modeli, yukarıdaki (6) ve (7) numaralı denklemlere, (3) ve (4) numarada verilen uzun dönem denklemlerine ait hata terimlerinin bir dönem gecikmesinin eklenmesi ile elde edilmiştir. Ancak hata düzeltme modelinde nedensel ilişkinin varlığı için yukarıdaki hipotezlerin reddedilmesi ve/veya uzun dönem denklemlerden ilave edilen hata terimlerin istatistiksel olarak anlamlı olması gereklidir.

5. Bulgular

Çalışmada kullanılan değişkenlerin seviyelerine ait genişletilmiş Dickey-Fuller birim kök testi sonuçları Tablo 1'de sunulmuştur. Tablodan görüldüğü üzere, sabitli ADF versiyonundan elde edilen bulgular toplam, dolaylı ve dolaysız vergi gelirleri ile GSMH değerlerinin birim kök taşıdığını göstermiştir. Trendli ve sabitli ADF versiyonundan elde edilen bulgular ise dolaylı vergi gelirleri¹ dışındaki değişkenlerin %10 istatistiksel anlamlılık seviyesine göre birim kök taşıdığı yönündedir.

Tablo 1:Değişkenlerin Seviyelerine Ait Birim Kök Testi Sonuçları

Değişkenler	Sabitli		Trendli	
	m	ADF-t	m	ADF-t
LTV	0	0.092 (-2.636)	0	-2.898 (-3.243)
LDSV	0	-0.700 (-2.636)	1	-3.110 (-3.248)
LDV	4	0.619 (-2.650)	4	-3.523 (-3.243)
LY	4	-1.882 (-2.650)	0	-2.301 (-3.243)

Not: Tabloda verilen m: Akaike bilgi kriterine göre tespit edilen bağımlı değişken gecikmelerini ve parantez içi değerler % 10 istatistiksel anlamlılık seviyesindeki MacKinnon tablo kritik değerlerini göstermektedir.

Değişkenlerin birinci farkını ifade eden büyüme oranları için (dolaylı vergi gelirleri hariç) ADF birim kök test sonuçları ise Tablo 2'de sunulmuştur. Tablodan elde edilen bulgular değişkenlerin birinci farklarını ifade eden büyüme oranlarının

¹ Dolaylı vergi gelirleri sabitli ADF testinde birim kök taşımaktadır. Ancak trendli ve sabitli ADF testinde ve çalışmada rapor edilmeyen Philips-Perron birim kök testinde durağan tespit edilmiştir. Serinin grafiğinden elde edilen izlenimde serinin lineer trend taşıdığını doğrular niteliktedir. Bu nedenle dolaylı vergi gelirleri trend durağan kabul edilmiştir.

her iki ADF versiyonuna göre de durağan olduğunu, diğer bir ifade ile birim kök içermediğini göstermiştir.

Tablo 2:Değişkenlerin Birinci Farklarına Ait Birim Kök Testi Sonuçları

Değişkenler	Sabitli ADF		Trendli ADF	
	m	ADF-t	m	ADF-t
ΔLTV	0	-5.487 (-2.639)	0	-5.682 (-3.249)
$\Delta LDSV$	0	-4.923 (-2.639)	0	-4.898 (-3.249)
ΔLY	0	-5.965 (-2.639)	4	-3.543 (-3.277)

Not: Tabloda verilen m: Akaike bilgi kriterine göre tespit edilen bağımlı değişken gecikmelerini ve parantez içi değerler % 10 istatistiksel anlamlılık seviyesindeki MacKinnon tablo kritik değerlerini göstermektedir.

Çalışmada kullanılan GSMH ile toplam ve dolaysız vergi gelirleri değişkenlerin birinci farklarında durağan bulunmaları nedeniyle bu iki grup değişken arasındaki uzun dönem ilişkiler araştırılmıştır. Bu amaçla tahmin edilen iki aşamalı Engle-Granger ko-entegrasyon testi sonuçları Tablo 3’de sunulmuştur. Tablo 3’den elde edilen bulgular GSMH ile toplam vergi gelirleri ve GSMH ile dolaysız vergi gelirleri ikililerinin uzun dönemde birlikte hareket ettiklerini, diğer bir ifadeyle ko-entegre olduklarını göstermektedir.

GSMH ile toplam vergi gelirleri ve GSMH ile dolaysız vergi gelirleri ikilileri arasında uzun dönem ilişkinin varlığı nedeniyle aynı ikili gruplar arasındaki kısa dönem ilişkiler hata düzeltme modeli vasıtasıyla araştırılmıştır.

Tablo 3: Engle-Granger Ko-entegrasyon Testi Sonuçları

Model	DF-t	Q(1)
$ltv_t = \alpha_0 + \alpha_1 ly_t + \mu_t$	-2.145	0.236
$ly_t = \alpha_0 + \alpha_1 ltv_t + v_t$	-2.562	0.789
$ldsv_t = \alpha_0 + \alpha_1 ly_t + \varepsilon_t$	-2.286	0.083
$ly_t = \alpha_0 + \alpha_1 ldsv_t + \pi_t$	-2.468	0.745

Not: Tabloda verilen Q(1) 1.derece ardışık bağıntının varlığını araştırmak için hesaplanan Ljung-Box istatistiğini göstermektedir². Ayrıca % 10 istatistiksel anlamlılık seviyesindeki MacKinnon tablo kritik değerleri -1.609’dur.

Hata düzeltme modeli tahminlerinden elde edilen F-Testi ve t-testi sonuçları Tablo 4’de sunulmuştur. Tablonun ilk satırından elde edilen bilgiler, toplam vergi gelirleri büyüme oranının GSMH büyüme oranına Granger anlamda neden olmadığını ifade eden boş hipotezin F testi ve/veya t testi vasıtasıyla reddedilemediği yönündedir. Bu sonuç toplam vergi gelirleri büyüme oranından

² Tabloda verilen Ljung-Box değerlerinin istatistiksel olarak anlamlı (0.10 anlamlılık seviyesine göre) olmaması nedeniyle tahminlerde ardışık bağıntı problemi yoktur.

GSMH büyüme oranına doğru nedensel bir ilişkinin olmadığını ifade etmektedir. Diğer taraftan hata düzeltme katsayısının istatistiksel olarak anlamlı olması nedeniyle GSMH büyüme oranından toplam vergi gelirleri büyüme oranına doğru nedensel bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Dolaysız vergi gelirleri büyüme oranı ile GSMH büyüme oranı ikilisi arasında ise çift yönlü bir neden-sonuç ilişkisinin varlığı görülmektedir. Bu durumda dolaysız vergi gelirleri büyüme oranı GSMH büyüme oranına neden olurken aynı zamanda GSMH büyüme oranı dolaysız vergi gelirlerine neden olmaktadır.

Tablo 4: Hata Düzeltme Modeli Sonuçları

Nedenselliğin Yönü	F-Testi	HDK	Karar
$\Delta LTV \rightarrow \Delta LY$	1.853 (3)	-0.015	Hayır
$\Delta LY \rightarrow \Delta LTV$	0.613 (1)	-0.319***	Evet
$\Delta LDSV \rightarrow \Delta LY$	1.243 (4)	-0.257***	Evet
$\Delta LY \rightarrow \Delta LDSV$	0.031 (1)	-0.433**	Evet

Not: Tabloda parantez içinde verilen değerler açıklayıcı değişken gecikme uzunluğu sayısını, **,*** simgeleri ilgili istatistiğin sırasıyla %5 ve %10 anlamlılık seviyesinde istatistiksel olarak anlamlı olduğunu, \rightarrow nedensel ilişkinin yönünün, F-testi açıklayıcı değişken gecikme veya gecikmelerini bir bütün olarak sıfır olduğunu ifade eden boş hipotez için elde edilen F istatistiğini ve HDK ilgili ko-entegrasyon denkleminde elde edilen hata terimlerinin bir gecikmesine ait t istatistiğinin göstermektedir.

Dolaylı vergi gelirlerinin trend durağan bulunması nedeniyle GSMH büyüme oranı ile dolaylı vergi gelirleri arasındaki kısa dönem ilişkiler Granger nedensellik testi vasıtasıyla araştırılmıştır. Tablo 5’de verilen nedensellik analizi sonuçlarına göre, GSMH büyüme oranı ile dolaylı vergiler arasında neden sonuç ilişkisinin olmadığını görülmektedir.

Tablo 5: Granger Nedensellik Testi Sonuçları

Nedenselliğin Yönü	F-Testi	Karar
$\Delta LDV \rightarrow \Delta LY$	0.679 (1)	Hayır
$\Delta LY \rightarrow \Delta LDV$	1.429 (2)	Hayır

Not: Tabloda verilen parantez içinde verilen değerler açıklayıcı değişken gecikme uzunluğu sayısını, nedensel ilişkinin yönünün, F-testi açıklayıcı değişken gecikme veya gecikmelerini bir bütün olarak sıfır olduğunu ifade eden boş hipotez için elde edilen F istatistiğini göstermektedir.

6. Sonuç ve Değerlendirme

Bu çalışmada vergi gelirleriyle ekonomik büyüme arasındaki uzun dönem ve kısa dönem ilişkiler araştırılmıştır. 1980-2004 dönemi yıllık verilerinin kullanıldığı çalışmada öncelikle toplam, dolaylı ve dolaysız vergi gelirleriyle GSMH değerlerinin birim kök taşıyıp taşımadığı araştırılmıştır. Bu analiz sonucunda elde

edilen bulgular dolaylı vergiler dışındaki değişkenlerin birinci farkında durağan olduğunu, dolaylı vergilerin ise seviyesinde durağan olduğunu göstermiştir. Birinci farkında durağan olan büyüme ve vergi gelirleri ikilileri için yapılan Engle-Granger ko-entegrasyon sonuçları ise toplam vergi gelirleri ile GSMH ve dolaysız vergi gelirleri ile GSMH değerlerinin uzun dönemde birlikte hareket ettiklerini göstermiştir. Kısa dönem ilişkileri incelemek amacıyla tahmin edilen hata düzeltme modeli ve Granger nedensellik sonuçları ise, toplam vergi gelirleri büyüme oranı ile GSMH büyüme oranı arasında, GSMH büyüme oranından toplam vergi gelirleri büyüme oranına doğru tek yönlü nedensel ilişkin olduğunu göstermiştir. Dolaysız vergiler ile GSMH büyüme oranı arasında ise çift yönlü nedensel ilişkinin varlığı tespit edilmiştir.

Literatürdeki teorik ve uygulamalı çalışmalardan elde edilen bulgular, vergilerin uzun dönem büyüme oranı üzerinde azaltıcı etkisinin olduğunu göstermiştir. Bu bulgu veri olarak alındığında çalışmada elde edilen sonuçlar vergi politikası açısından önem taşımaktadır. Şöyle ki, vergi gelirlerinin artırılması amacıyla uygulanacak vergi artışlarının daha çok dolaylı vergi kalemleri üzerinden yapılması, vergilerin büyüme üzerinde olumsuz etki yapmasını önemli ölçüde engelleyecektir. Ayrıca mevcut vergi gelirlerinin bileşiminin dolaysız vergi kalemlerinden dolaylı vergi kalemlerine doğru değiştirilmesi de aynı etkiyi doğuracaktır.

Son dönemde uygulanan vergi politikasının yukarıdaki sonuçlar açısından tutarlı olduğunu söylenebilir. Bu çerçevede, dolaysız vergiler olan kurumlar ve gelir vergisi oranlarının düşürülmesinin, vergilendirmenin büyüme üzerindeki olumsuz etkisini kısmen azaltması beklenmelidir.

KAYNAKÇA

- Dinler Z. (2000), *İktisada Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Nemli A. (1990), *Kamu Maliyesine Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Turhan S. (1998), *Vergi Teorisi ve Politikası*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Anastassiou T. ve Dritsaki C. (2005), "Tax Revenues and Economic Growth: An Empirical Investigation for Greece Using Causality Analysis", *Journal of Social Sciences* (2), ss. 99-104, <<http://www.scipub.us/fulltext/jss/jss1299-104.pdf>>
- Dickey D. ve Fuller W. A. (1981), "Likelihood Ratio Statistics For Autogressive Time Series with a Unit Root" *Econometrica*, 49, 1052-72.
- Engen E. M. ve Skinner J. (1996), "Taxation and Economic Growth", *NBER Working Paper No 5826*, <<http://www.nber.org/papers/w5826>>
- Engle R.F. ve Granger C.W.J (1987), "Co-integration and Error-correction: Representation, Estimation and Testing", *Econometrica*, 251-276.
- Granger, C.W.J. (1969), "Investigating Casual Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods", *Econometrica*, Vol. 137, 424 -438.
- King R.G. ve Rebelo S. (1990), "Pulic Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications", *Journal of Political Economy* 98:5, ss126-150.
- Razin A. ve Yuen C. W. (1995), "Capital Income Taxation and Long Run Growth: New Perspectives", *NBER Working Paper No 5028*, <<http://www.nber.org/papers/w5028>>

Roubini N. ve Milesi-Feretti G. M. (1994), "Taxation and Endogenous Growth in Open Economies", *NBER Working Paper No 4881*, <<http://www.nber.org/papers/w4881>>

Roubini ve Milesi-Feretti G. M.(1995), "Growth Effect of Income and Consumption Taxes: Positive and Normative Analyses", *NBER Working Paper No 5317*, <<http://www.nber.org/papers/w5317>>

Solow, R. M. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol.70, ss. 65-94.

Zeng J. ve Du H.(2003), "Allocation of Tax Revenue and Growth Effects of Taxation", <http://www.sess.smu.edu.sg/events/Paper/Zeng_Jinli.pdf>

Avrupa Birliği'nde Kurumlar Vergisi

Batuhan Levent BOZKURT*

ÖZET

AB'nin kuruluşundan bu yana geçen süreçte vergi uyumlaştırması çalışmalarında dolaylı vergilere öncelik verildiği, topluluk genelinde katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi sistemlerinin eksikleri olmasına rağmen, çerçeve itibariyle oluşturulduğu görülmektedir. Dolaysız vergiler alanında ise, genel bir sistemin kurulması halen uzun vadeli ve gerçekleşmesi zor bir plân olarak görülmektedir. Çalışmamızın konusunu oluşturan kurumlar vergisi açısından konuyu ele aldığımızda, acil ihtiyaçlara yönelik ve özel durumlara münhasır olarak çıkartılmış ve bir sistem oluşturmaktan uzak olan beş temel Direktif ile bir vergi paketi kapsamında ortaya çıkan Eylem Koduyla karşılaşmaktayız. 30 yılı aşan sürece rağmen gelinen nokta tatmin edici görünmemekle beraber, AB bünyesinde haksız rekabete yol açan Üye Devletlerin kurumlar vergisine ilişkin zararlı vergisel düzenlemelerinin kaldırılması yolunda ısrarlı çalışmalara devam edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: vergi uyumlaştırması, zararlı vergi rekabeti, eylem kodu

ABSTRACT

Corporate Taxes Within The European Union

We see that indirect taxes have been given priority in the tax harmonization efforts since the European Union was established and that frameworks regarding the value added tax and excise duties have been established despite the inefficiencies. Formation of a general system with respect to direct taxes is considered as a long-term and challenging plan. As for the corporate taxes, which constitute our research subject, we see a Code of Conduct within the scope of five fundamental directives and a tax package far from establishing a system which is directed to emergency requirements and exclusive to special conditions. Although

* Maliye Müfettişı

the progress we have made despite the period exceeding 30 years is not satisfactory, persisting efforts regarding the abolishment of harmful taxing regulations regarding corporate taxation implemented in the Member States distorting competition within the EU are still in progress.

Keywords: *tax harmonization, harmful tax competition, code of contact,*

JEL Classification Code: *H25 (Public Economies/ Taxation, Subsidies and Revenue/ Business Taxes and Subsidies)*

I-GİRİŞ

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da kalıcı bir refah ve barışı tesis etme ihtiyacı, 50 yılı aşkın bir sürecin sonunda, dünya tarihinin tanık olduğu en geniş kapsamlı siyasi ve ekonomik oluşumlarından biri olarak Avrupa Birliğini ortaya çıkardı. Bütünleşme sürecinin tüm hızıyla şekillendirmeye devam ettiği Avrupa Birliğinin nihai amacına baktığımızda, iç piyasa şartları taşıyan bir ortak pazarın kurulması suretiyle gerçekleştirilecek ekonomik birlik sonucunda uluslararası/uluslarüstü siyasal ve sosyal bütünleşmeye ulaşma hedefini görmekteyiz. Bu amaca ulaşma yolunda ise ilk başvurulacak araçlardan biri vergi uyumlaştırması olmuştur.

Vergilendirme yetkisi ulusal egemenliğin merkezinde yer alır. Bunun nedeni hiçbir ulusal hükümet gelir kaynakları üstünde hakimiyeti olmadan bağımsız politikalar geliştiremez ve uygulayamaz. Vergi, genel tüketim düzeyini etkilemede, tasarrufların teşvikinde veya firmaların organizasyon biçimlerini şekillendirmede kullanılabilir çok yönlü bir düzenleme aracıdır. Dolayısıyla, vergi politikasının tüm AB üyesi devletler için önemi aşikardır. Bu konuda AB üyesi devletlerin birlikte ortaklaşa bir uyumlaştırma politikası çerçevesinde çalışarak farklı yönlere sapmalara yol açacak farklı vergi düzenlemelerinden kaçınmaları AB ortak pazarının sorunsuz işlemesi açısından zaruridir (European Commission, 2000: 3). Sağlıklı bir iç pazarın kurulabilmesi için üye devletlerin vergi düzenlemelerinin haksız rekabete yol açmayacak seviyede tarafsız olması gerekir. Bunun için Birlik düzeyinde bir vergi uyumlaştırmasının gerekliliği ortadadır.

Vergi uyumlaştırmasını dolaylı ve dolaysız vergiler olarak iki başlık altında ele aldığımızda, Avrupa Birliğinde dolaylı vergilere ilişkin düzenlemelerin dolaysız vergilere kıyasla oldukça ileri bir safhaya gelmiş olduğunu görmekteyiz. Bunun temel nedeni ise AB düzeyinde bir iç pazarın oluşması için gerekli olan malların ve hizmetlerin serbest dolaşımının sağlanmasında dolaylı vergiler alanındaki uyumlaştırmanın öncelik kazanmasıdır. Bu bağlamda AB düzeyinde uygulanan Katma Değer Vergisi ve Özel Tüketim Vergisi sistemlerinde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir.

Ancak dolaysız vergilerle ilgili ve özellikle de çalışmamızın konusunu oluşturan kurumlar vergisi ile ilgili düzenlemelere baktığımızda, dolaylı vergilerde ulaşılan topluluk düzeyindeki uyumlaştırma düzeyinden oldukça uzakta olduğunu görmekteyiz. Kurumlar vergisi alanında AB tarafından getirilen düzenlemeler daha çok özel konulara odaklanmış olup, başlı başına AB düzeyinde bir kurumlar vergisi sistemi oluşturacak düzeyde değildir. Bununla birlikte gelinen noktada çifte

vergileme ve sınır ötesi ekonomik faaliyetler gibi özellikli bazı konulardaki sorunların çözümünde önemli aşamalar kaydedilmiştir.

II- TARİHSEL SÜREC

AB Anlaşmasında dolaysız vergilerle ilgili olarak özel bir düzenleme yoktur, yani bu alanda topluluk kurumları özel olarak yetkilendirilmemiştir. Oysa, dolaylı vergiler alanında AB Anlaşmasının 90-93'üncü maddeleri ile Topluluk kurumlarına verilen yetki açık yetkidir. Bununla beraber mevzuatların uyumlaştırılması başlığı altında, oybirliğine dayalı olarak, ortak pazarın işleyişini ve kuruluşunu doğrudan etkileyen konularda Konseyin mevzuat uyumlaştırmasına gidebileceğini düzenleyen 94'üncü maddede (eski m.100) yer alan genel boşluk doldurmaya ilişkin düzenleme, dolaysız vergiler alanında Topluluk kurumlarının yetkisinin hukuki dayanağını oluşturur. Her iki düzenlemede de yetkinin kullanımı oybirliğine dayalıdır (Soydan, 2002: 8).

Avrupa Birliği Komisyonunun Anlaşmanın 94'üncü (eski m.100) maddesine dayanarak kurumlar vergisi alanında yaptığı ilk girişim 1969 yılında somutlaşmış, Komisyonun bu alanda iki direktif (birleşme ve ana şirket-yavru şirket direktifleri) tasarısı oluşturması sonucunu vermiştir. Komisyon 1975 yılında, kurumlar vergisi sistemi, matrah ve oranlar için sınırlı seviyede bir uyumlaştırma için direktif taslağını ve 1976 yılında –sonradan çok taraflı bir anlaşmaya dönüşen- tahkim direktifi taslağını sunmuştur. 19 Aralık 1977 tarihinde, dolaysız vergiler ve sigorta primlerinin vergilendirilmesi alanlarında üye devletlerin yetkili kurumları arasında karşılıklı yardımlaşmanın sağlanması ile ilgili olan 77/799/EEC sayılı Direktif onaylanmıştır. Bu Direktifin esası; uluslararası vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma ile mücadele edebilmek için, Avrupa Birliğinde Üye Devletlerin vergi idareleri arasındaki işbirliğini kuvvetlendirmek ile gelir ve sermaye üzerinden alınan vergilerin doğru takdir edilebilmesi için gerekli olan karşılıklı bilgi değişiminin kolaylaştırılmasını sağlamaktır. 1984-1985 yıllarına gelindiğinde Komisyon, zarar mahsuplarını konu alan direktif önerisini ortaya koymuştur. Bununla beraber, bütün girişimlerin sonuçsuz kalması üzerine Komisyon, 1975 ve 1984/1985 önerilerini geri çekmiş ve 1990'da ikincillik (subsidiarity) ilkesi etrafında bütün girişimlerin üye devletlere danışma usulü altında geliştirilmesini önermiştir. Gerçekten de Üye devletlerin isteksizliği karşısında 1988 yılında hazırlanan kurumlar vergisi matrahlarının uyumlaştırılması öneri taslağı masaya dahi getirilememiştir.

1969 yılında başlayan bu girişimlerin bir kısmı 1990'lara varıldığında ancak iki direktif ve bir anlaşma ile somutlaşmıştır. Komisyon önerilerinin devamına rağmen uyumlaştırma bu iki direktif ve anlaşma ile sınırlı kalmıştır. 1990'da, yani tam 21 yıl sonra, elde sadece Birleşme-Bölünme Direktifi(90/434/EEC), Ana Şirket-Yavru Şirket Direktifi(90/435/EEC) ve Tahkim Anlaşması(90/436/EEC) bulunduğu görülmektedir. 1990 yılının sonlarında Komisyon iki direktif önerisini daha masaya koymuştur. Bunlardan ilki yavru şirket ve işyerlerinde doğan zararların sınır ötesi mahsubunu konu edinmektedir. Diğeri ise farklı üye devletlerdeki bağlı şirketler arasında gerçekleşen faiz ve gayrimaddi hak bedeli ödemelerine uygulanan vergiler ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. Bu öneri 1994'te geri çekilmekle birlikte, 1998'de yeni bir öneri halinde tekrar gündeme getirilmiştir (Soydan, 2002: 19-22). Nihai olarak da 2003 yılında onaylanan 2003/49/EC sayılı direktif ile de sonuca

ulaşmıştır. Zararların sınır ötesi mahsubuna ilişkin direktif önerisi ise halen masada beklemektedir.

1990'dan sonra da uyumlaştırma yönündeki birçok çaba somut sonuçlara ulaşamadı. Kurumlar vergisi alanındaki bağımsız uzmanlardan (işletme yöneticileri, ekonomistler, vergiciler ve akademisyenler...) oluşan ve başkanlığını eski Hollanda Maliye Bakanı Dr Ruding'in yaptığı "Ruding Komitesi" 18 Mart 1992 tarihinde tamamladığı raporunda genel olarak kurumlar vergisinde daha ileri düzeyde bir vergi uyumlaştırmasının gerekliliği üzerinde durmuş ve ayrıca birçok pratik tavsiyede bulunmuştur.

Nisan 1996'da Komisyon, vergi konusunun AB genel politikaları ile birlikte daha geniş bir kapsamda ele alınmasına ilişkin olarak yeni bir küresel ve ayrıntılı yaklaşımı Verona da yapılan Ekofin Bakanlar Toplantısında sundu. Bunu Yüksek-Düzyer Grubunun kuruluşu izledi. Bu Grubun yerine daha sonra Maliye Bakanlarının yüksek düzeyli temsilcilerinden müteşekkil, başkanlığını Komisyonun yaptığı ve Komisyonun önerilerini görüşmek amacıyla oluşturulan Vergi Politika Grubu kuruldu. Bu görüşmelerin sonucunda, Maliye Bakanları 1 Aralık 1997 de haksız vergi rekabetinin engellenmesini hedefleyen bir "vergi paketi" üzerinde anlaştı. Bu vergi paketi; kurumlar vergisi için eylem kodunu (code of contact), tasarrufların vergilendirilmesi konusundaki anahtar kalemleri ve bağlı şirketler arasındaki sınır ötesi faiz ve gayrimaddi hak bedeli ödemelerinden alınan stopaj vergilerinin kaldırılması ihtiyacı üzerinde prensipte varılan mutabakatı içermektedir. Bu paketle başlayan süreç altı yıl boyunca sürmüş ve 2 Haziran 2003 tarihinde kabul edilen 3 yeni direktifle ortak düzenleme haline dönüşmüştür.

III- AB KURUMLAR VERGİSİNDE YÜRÜRLÜKTE OLAN GENEL MEVZUAT

Komisyonun teklifi ve Konseyin onayıyla kabul edilmiş 5 temel Direktif düzenlemesi ile 1 Aralık 1997'de AB Maliye Bakanlarınca üzerinde anlaşmaya varılan Vergi Paketi ve paketin içinde yer alan Eylem Kodu aşağıda başlıklar halinde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1- Birleşme Direktifi(90/434/EEC)

Konuyla ilgili direktif teklifi 16.01.1969 tarihinde yapılmıştır. Bu teklif 23.07.1990 tarihinde, yani yapılmasından yaklaşık 21 yıl sonra yasalaşabilmiştir (Bilici, 2004: 213). Bu yönerge, sınır ötesi birleşme, bölünme, sabit kıymet transferi ve hisse değişimi önünde, işlemin yapıldığı tarihte gizli değer artış kazançlarının vergilendirilmesi yoluyla oluşabilecek mali engelleri kaldırmayı garanti altına alır. Bu yönerge sadece üye devletlerde mukim şirketler arası işlemlere uygulanır. Söz konusu işlemler bir üye devlette mukim şirketler arasında yapıldığında, değer artış kazançları fiilen realize edildikleri tarihe kadar ertelenmektedir. Yönerge aynı sistemin sınır ötesi işlemlere de uygulanmasını sağlamaktadır (Soydan, 2002: 23).

Bu konuda vergi uyumlaştırılmasına gidilmesinin nedenini, bu operasyonların farklı üye ülkeler arasında yapılmasının, ülke içinde yapılanlara göre daha yüksek oranda vergilendirilmesi oluşturmaktadır. Oysa, Tek Pazara yönelen bir Toplulukta bu tür işlemleri cezalandırmak değil, özendirmek gereklidir. Topluluğun bu konudaki temel politikası ile birleşmelerin vergi maliyetini düşürmek amaçlanmıştır.

Topluluk Şirketlerinin uluslararası planda g¼c¼n¼ artırmak amacıyla, birleŐmelerini teşvik edici bir d¼zenlemenin getirilmesi amaçlanmıştır (Bilici, 2004: 213).

Direktif 5 kısım ve 13 maddeden oluşmaktadır. Direktifin 1'inci maddesi; "Her Üye Devlet iki ya da daha fazla Devletin Őirketleriyle ilgili birleşme, b¼l¼nme, sermaye koyma ve hisse senedi deđiŐimlerine bu direktifi uygular" h¼km¼ ile genel konuyu ve kapsamı belirlemektedir.

Direktifin 2'inci maddesi bu Direktif ile getirilen sistemin amaçları bakımından gerekli tanımlamaları yapmaktadır. Bunlar: *birleşme, b¼l¼nme, aktif devir, hisse senedi değişimi, devrolunan Şirket, devralan Şirket, ortak olunan Şirket, ortak alan Şirket*. 3'¼nc¼ maddede ise "bir üye devletin Şirketi" deyiminin tanımına ve kapsamına yer verilmiştir.

Birleşme, b¼l¼nme ve hisse senedi deđiŐimine uygulanabilir kurallar başlıklı Kısım II' nin ilk maddesi olan 4'¼nc¼ maddesinin birinci bendinde ; "Devredilen aktif ve pasif unsurların gerçek değeri ile mali değeri arasındaki farka g¼re belirlenen değer artışları birleşme ve b¼l¼nme durumunda vergilendirilmemelidir" ifadesine yer verilmiŐ, kısaca devralan Şirketin devrolunan Şirketin aktif pasif t¼m unsurlarını alacağı ve bu işlem sırasında ortaya çıkacak kazancın vergilendirilmeyeceği h¼k¼m altına alınmıştır. Ancak 2 ve 3'¼nc¼ bentlerle vergilendirmeme i¼in iki Şart getirilmiştir. Bunlar, devrolunan amortismanların, devir öncesi uygulamada olduğu gibi işlem g¼rmesi ve devrolunan Őirketle ilgili vergisel sorumlulukların devralan Şirket tarafından devir öncesi Őartlarla kabul edilmesidir.

Direktifin beşinci maddesi ile devrolunan Őirketteki kısmen ya da tamamen vergiden muaf tutulmuŐ fonların devralan Şirkete ge¼mesinden sonra da bir vergileme yapılmamasının sağlanacağı d¼zenlenmiŐtir. Altıncı maddede belkide en önemli h¼k¼mlerden birisi d¼zenlenmiŐtir. Devrolunan Şirketin mevcut zararlarının, devir sonrasında mahsup imkanı devam edecektir. Yedinci madde devredilen kurumda devralanın %25 den çok hissesinin olması halinde, bu sermayenin elden çıkarılması nedeniyle bir vergileme yapılmayacağı; sekizinci madde, hissedarlara devralan Şirket hissesi verilmesi halinde, hissedarların elde edeceği değer artışlarının vergilenmeyeceğini d¼zenlemektedir. Bu d¼zenleme; birleşme, b¼l¼nme ve hisse değişimi işlemlerinin hepsinde ge¼erli bir kural olmaktadır (Kulu, 2002: 20).

Aktif devirlere uygulanacak kuralları belirleyen 9'uncu maddede malvarlığının devredilmesi durumunda da direktifin 4,5 ve 6'ıncı madde h¼k¼mlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Devrolunan Şirketin bir başka üye ÷lkede bulunan işyerinin devrine ilişkin istisnai durumlar hakkındaki 10'uncu madde aŐađıdadır:

"1. Birleşme, b¼l¼nme veya aktif devir nedeniyle devredilen mallar arasında bu Şirketin mukim olduğu ÷lkenin dışında başka bir üye ÷lkede yerleşik olan devrolunan Şirketin işyeri de bulunmaktaysa, bu Şirketin mukim olduğu üye ÷lke bu iŐyerini vergilendirme hakkından vazgeçmektedir. Bununla birlikte, devrolan Şirketin ÷lkesi bu Şirketin vergilendirilebilir kazancında işyerinin telafi edilmemiŐ olan veya bu devlette bulunan Şirketin vergilendirilebilir kazancından indirilmiŐ olan önceki zararları dikkate alabilmektedir. İŞyerinin bulunduğu ÷lke veya devralan Şirketin ÷lkesi sanki bu ilk ÷lke devrolunan Şirketin ÷lkesi gibi bu devire bu direktifin h¼k¼mlerini uygularlar.

2.1. Fıkra hükmünden sapma olarak, devrolunan şirketin üye Devleti dünya karını vergilendirme sistemini uygulamaktaysa, bu Devlet birleşme, bölünme veya aktif devir dolayısıyla işyerinin elde ettiği değer artışlarını veya karları vergilendirme hakkına sahiptir. Ancak şu şartla: bu direktif hükümleri olmadığı takdirde, işyerinin bulunduğu Devletteki bu değer artışlarına veya karlara tekabül eden verginin indirimine izin vermesi ve bu indirimin ödenmiş vergiyle aynı miktar ve mahiyette olması gerekmektedir.”

Madde 11; maddede sayılan şartlara uyulmadığı takdirde bir üye devletin Direktifin II, III ve IV. Kısımların hükümlerinin yani 4-10'uncu maddelerin hepsini veya bir kısmını uygulamayı reddedebileceğini belirtmiştir. Bu şartlar;

a) birleşme, bölünme, aktif devir ve hisse senedi değişimi işleminin temel amacı veya temel amaçlarından birinin vergi kaçırma veya vergiden kaçınma olması

b) işleme katılsın veya katılmasın bir şirketin, sözü edilen işlemde önce uygulanabilir şekillere göre şirketin organlarında çalışanların temsili için gerekli şartları yerine getirmemiş olması.

Nihai olarak Direktifin 12 ve 13'üncü maddeleri ise üye devletlerin Direktife uyumu ve Direktifin yürürlüğü hakkındadır.

Şu ana kadar incelediğimiz 94/434/EEC Direktifi 24.03.2005 de yürürlüğe giren 2005/19/EC sayılı Direktif ile sistemin geliştirilmesini hedef alan bazı değişikliklere uğramıştır. Bu değişikliklerden birkaçı şöyledir:

-Üye Devletlere, belirli anonim şirketlerin doğrudan veya dolaylı hisse senedi sahiplerinin vergilemesinde Direktif hükümlerini uygulamama imkanının getirilmesi;

-Şubelerin yavru şirketlere dönüşüm işlemlerinde uygulanacak kuralların açıklığa kavuşturulması;

-hisse değişiminin tanımının değiştirilmesi.

2- Ana Şirket-Yavru Direktifi(90/435/EEC)

Birleşme- Bölünme Direktifinde olduğu gibi bu Direktifle ilgili Komisyon teklifi de 1969 yılında yapıldıktan sonra Konsey tarafından onaylanıp yürürlüğe girmesi 1990 yılında olmuştur. 2003 yılında çıkarılan 2003/123/EC Direktifi ile bazı değişikliklere uğramıştır.

Bu yönerge, bir yavru şirketin, diğer bir üye devlette kurulu ana şirketine dağıttığı karlar üzerindeki çifte vergilendirmenin ortadan kaldırılmasını öngörür. Bu yönergenin hükümlerinden faydalanabilmek için, ana ve yavru şirketlerin her birinin üye devletlerin birinde o ülke mevzuatına göre kurulmuş olması ve o ülkede kurumlar vergisine tabi olması gerekir. Yavru şirketin sermayesinin %25'ini elinde bulduran şirket ana şirket sayılır; ancak üye devletler minimum iştirak oranını daha düşük miktarda tespit etme olanağına da sahiptir. Üye devletler, aynı zamanda, en az iki yıl sürekli iştirak koşulunu da getirebilirler. Bu yönerge çerçevesinde çifte vergilendirme şu şekilde ortadan kaldırılır: ana şirketin mukim olduğu devlet, yavru şirketten elde edilen kar paylarını ya vergiden istisna edecek ya da ana şirkete, yavru şirketin kendi karı üzerinden bu şirketçe ödenen kurumlar vergisi ve gelir vergisi kesintileri için mahsup olanağı tanıyacaktır. Yavru şirketin mukim olduğu devlet ise kar payı dağıtımına hiçbir vergi tevkifatı uygulamayacaktır (Soydan, 2002: 24).

Metin itibarıyla ele aldığımızda Direktif 9 maddeden oluşmaktadır. Birinci madde Direktifin hangi işlemlere uygulanacağını belirleyen kapsam maddesidir:

“1. Her üye ülke, işbu direktifi şunlara uygular:

-bu ülkede faaliyet yürüten şirketlerin ve diğer üye ülkelerde faaliyet yürüten yavru şirketlerinin elde ettiği kârların dağıtımlarına;

-bu ülkede faaliyet yürüten şirketlerin, yavru şirketleri olan diğer üye ülke şirketlerine yaptıkları kâr dağıtımlarına;

2. İşbu direktif, kaçakçılık ve yolsuzluğu önlemek için alınan ulusal hükümlerin uygulanmasını engellemez.”

2 ve 3'üncü maddelerde; “bir üye ülkenin şirketi, ana şirket ve yavru şirket ifadelerinin direktifin uygulanmasında ne anlama geldiklerine dair tanımlara yer verilmiştir. Yukarıda bahsettiğimiz ana şirketin yavru şirkete asgari %25 iştirak şartı da yine 3'üncü maddede yer almaktadır.

Dördüncü maddenin birinci bendinde, Direktifin esasını oluşturan hüküm yer almaktadır; “Ana şirket, yavru şirketin ortağı olarak ve ayrıca yavru şirketin tasfiyesi nedeniyle dağıtılan kârları aldığında, ana şirketin faaliyet yürüttüğu ülke:

-ya bu kârları vergilendirmez,

-ya da kârlarla ilgili yavru şirketin vergi kısmını ve gerektiğinde ulusal vergi miktarını aşmayacak bir şekilde, 5. Maddenin aykırı hükümlerinin uygulanmasında yavru şirketin mukim olduğu üye ülke tarafından tahsil edilen kaynakta kesinti miktarını, vergiden indirmeye bu şirketin yetkili olduğunu dikkate alarak karları vergilendirir.”

5, 6 ve 7'inci maddelerde; yavru şirketin dağıtacağı kar payı üzerinden vergi tevkifatı yapılmayacağını ve bu uygulamanın kapsamını belirleyen ifadeler hüküm altına alınmıştır. 8 ve 9'uncu maddeler ise, uyum ve yürürlük maddeleridir.

3- Çifte Vergilendirmenin Önlenmesi Hakkında Tahkim Anlaşması (90/436/EEC)

Bu anlaşma, bağlı işletmeler arası transfer fiyatlaması ayarlamalarından kaynaklanan ihtilafların vergi idarelerince belirli bir süre içinde çözülmesini, aksi takdirde vergilendirmenin ortadan kaldırılmasında tahkim usulünün devreye girmesini öngörür (Soydan, 2002: 24).

Anlaşma maddelerine baktığımızda bu düzenlemeyi, birden fazla üye ülkedeki aynı gruba ait iki şirkette kar aktarımına bağlı bir usulsüzlük tespit edilip ek vergileme yapıldığında, aynı kazançtan haksız hale gelen fazla vergilemenin düzeltilmesi olarak özetleyebiliriz (Kulu, 2002: 22).

Anlaşma 3 ana bölüm ve 22 maddeden müteşekkildir. Anlaşmanın uygulama alanını belirleyen bölüm 1, bir ve ikinci maddelerden oluşmakta, birinci maddenin ilk bendinde; “işbu Anlaşma, vergilendirme amaçlarına uygun olarak, bir Akit Devletin herhangi bir işletmesinin kazançlarına dahil olan kârlar aynı şekilde diğer Akit Devletin işletmesinin kazançlarına dahil olduğunda/olacağında uygulanacaktır” hükmüne yer verilerek şirketler arasındaki kâr payı transferine bağlı olarak Anlaşmanın ne zaman uygulanacağı genel olarak belirtilmekte; ikinci maddede ise, Anlaşmanın hangi vergi türlerine uygulanacağı üye ülkeler bazında sayılmaktadır.

Anlaşmanın 2'inci bölümü üç kısımdan oluşmaktadır. Bunlar:

- Tanımlar (madde 3)

- Sabit Bir İşyerinin Karlarının Hesaba Geçirilmesi ve Bağlı İşletmelerin Karlarının Düzenlenmesinde Uygulanabilir İlkeler (madde 4-5)

- Karşılıklı Anlaşma ve Uzlaşma Usulü (madde 6-14)

Bölüm II'nin 1'inci kısmını oluşturan madde 3'te; Anlaşmanın yürütülmesinde "yetkili makam" deyiminin üye ülkeler bazında ne ifade ettiği belirtilmektedir.

Bölüm II'nin 2'nci kısmı 4 ve 5'inci maddelerden oluşmaktadır. Madde 4/1'de:

"a) Bir Akit Devletin işletmesi, diğer bir Akit Devlet işletmesinin sermayesine, incelenmesine veya yönetimine dolaylı ya da dolaysız olarak katıldığına veya,

b) aynı kişiler, bir Akit Devlet işletmesinin ve diğer Akit Devletin işletmesinin sermayesine, incelenmesine veya yönetimine dolaylı veya dolaysız olarak katıldığına,

bu durumlardan herhangi birinde, bu iki işletme bağımsız işletmeler arasında üzerinde anlaşmaya varılmış şartlardan farklılık gösteren koşullarda kendi ticarî veya mali ilişkilerinde, birbirlerine bağlanmış ise bu koşullara bağlı olmaksızın işletmelerden biri tarafında gerçekleştirilen ancak bu şartlar yüzünden söz konusu edilmeyen kârlar bu işletmenin kârlarına dahil edilebilecek ve sonuç olarak vergilendirilebilecektir"

hükmüne yer verilmek suretiyle şirketler arasında haksız kar aktarımı olduğunda, kazancın gizlendiği ülkenin bununla ilgili ek vergileme yapabileceği belirtilmektedir.

Anlaşmanın 5'inci maddesinde ise;

"4'üncü maddede söz edilen ilkelerin uygulanmasında bir Akit Devlet bir işletmenin karlarını düzeltmek istediğinde, bu niyetini işletmeye bildirecek ve işletmeye, diğer Akit Devlete zamanı bildirmeye izin verecek şekilde diğer işletmeye haberdar etme fırsatını verecektir. Bununla birlikte bu bilgiyi sağlayan Akit Devlet kavranan düzeltmeyi gerçekleştirmekte engellenmemektedir. Söz konusu bilginin iletilmesinden sonra, şayet bu iki işletme ve diğer Akit Devlet belirtilen düzeltmeyi kabul ediyor ise, 6. ve 7. Maddeler uygulanmayacaktır."

denilmek suretiyle haksız kar aktarımını tespit edip vergileme yapacak üye devletin izleyeceği usul belirtilmektedir.

Anlaşmanın diğer maddelerine geçmeden önce buraya kadar ele aldığımız maddelerden yola çıkarak anlaşmanın özü hakkında şu tespiti yapabiliriz. Öncelikle aynı gruba bağlı iki ayrı ülkedeki iki şirket aralarında yaptıkları ticarî ilişkide birinin karının usulsüz yere azaltılmasına yol açacak şekilde işlem yapmışlar ise, kazancı eksik hesaplanan üye ülkedeki vergi idaresi bunu tespit ederek ek vergileme yapabilecektir. Ancak, esas iş bu noktadan itibaren başlamaktadır. Zira ek vergileme yapıldığında, usulsüz yere kar aktarılan ülkede diğer ülkede ek vergilenen kısmı zaten ödendiği için çifte vergileme yapılmış olacaktır. İşte, Anlaşmanın esas bu konuyu çözümlenmektedir (Kulu, 2002: 22-23).

Anlaşmanın 2'inci bölümünün madde 6-14'ten oluşan 3'üncü kısmında ise çifte vergilemenin önlenmesinde karşılıklı anlaşma ve uzlaşma usulüne ilişkin hükümler yer almaktadır. 6'ncı maddede;

"1. İşbu anlaşmanın uygulandığı herhangi bir durumda bir işletme, 4. Maddede sözü edilen ilkelere uyulmadığı kanısına varır ise ilgili Akit Devletlerin iç kanunlarınca öngörülen mahkemelere bağımsız bir şekilde başvurabilir ya da durumu işyerinin bulunduğu veya mukimi olduğu Akit Devletin yargısına (incelemesi) sunabilir. Bu durum, 1. Maddedeki anlamıyla çifte vergilendirmeye yol açabilen veya yol açan tedbirin ilk tebliğini izleyen üç yıl içinde sunulmalıdır. Aynı zamanda işletme, eğer bu durumla diğer Akit Devletler de kavranıyor ise, olayı

yetkili makama açıklayacaktır. Yetkili makam hemen süresiz bir şekilde bu diğer Akit Devletleri haberdar edecektir.

2. Yetkili makam, yapılan Őikayeti (itirazı) haklı bulur ise ve olaya tatminkar bir çözüm getirmede kendisi tam olarak yetkili değilse bile 4. Maddede sözü edilen ilkelerin temelinden çifte vergilendirmeyi önlemek amacıyla, ilgili diğer Akit Devletin yetkili makamı ile karşılıklı anlaşma yolu ile duruma çözüm getirmeye çaba gösterecektir.”

denilmek suretiyle çifte vergilemeye maruz kalan Şirketin izleyeceği düzeltme usulünün yöntem ve aşamaları açıklanmıştır.

7’inci madde de 6’ıncı maddenin devamı niteliğinde olup yine düzeltme sürecine ilişkin kurallara yer vermektedir:

“1. 6. Maddenin 1 paragrafına uygun olarak durumun yetkili makamlardan birinin yargısına bırakıldığı ilk tarihten itibaren iki yıllık bir süre içinde, ilgili yetkili makamlar çifte vergilendirmeyi önleyecek bir anlaşmaya varamazlar ise, söz konusu çifte vergilendirmeyi önleyecek bir görüş hazırlamakta (sunmakla) görevlendirecekleri bir danışma komisyonu oluşturacaklardır. Őletmeler, ilgili Akit Devletlerin iç hukuklarının öngördüğü itiraz olanaklarından faydalanabileceklerdir; bununla birlikte, mahkeme söz konusu bu itirazı incelediğinde, birinci kentte açıklanan iki yıllık süre bu itirazlar çerçevesinde son mahkemede alınan karar tarihinden itibaren geçerli olacaktır.

2. Danışma komisyonunun durumu ele alıp incelemiş olması (söz konusu bu durum için) idari yaptırımların uygulanmasını amaçlayan yargılama usullerinin veya adli kovuŐturmaların takip edilmesinde veya yüklenilmesinde bir Akit Devleti engellemez.

3. Bir Akit Devletin iç mevzuatı, kendi mahkemelerinin almış olduğu kararları bozmada yetkili makamlara izin vermiyor ise, 1. Paragraf hükümleri, sadece bu anılan Devletin bağlı Şirketinin mahkemeye baŐvurma süresini işleme koymasına veya herhangi bir karar alınmadan önce bu baŐvurudan vazgeçmesi halinde uygulanabilecektir. Bu hüküm 6. Maddede kavranan unsurlardan başka, diğer unsurların söz konusu edilmesiyle yapılan itirazı kapsamaz..

4. Yetkili makamlar, kavranan bağlı Şirketlerin mutabakatı (anlaşması) ile 1. Paragrafta söz edilen sürelerde sapma yapılmasına karar verebilecektir.

5. 1’den 4’e kadar olan fıkralarda yer alan hükümlerin uygulanmaması durumunda, bağlı Şirketlerin her birinin -6. Maddede öngörüldüğü gibi- hakları saklı tutulacaktır.”

Bölüm II’nin 3’üncü kısmının geri kalan 8-14 maddelerinde yine karşılıklı anlaşma ve uzlaşma usulüne yönelik ayrıntılı açıklamalar yer almaktadır. İzleyen maddelerde; genel olarak öncelik ilgili ülkelerin konuyu karşılıklı olarak anlaşarak çözümlemesine verilmekte, ancak iki yıllık bir süre zarfında sonuca ulaşılamaması durumunda, kurulacak bir danışma komisyonu marifetiyle çifte vergileme sorununun çözüme kavuŐturulacađına dair açıklamalara yer verilmektedir.

Bölüm III yani son bölümde ise Anlaşmanın yürürlüğüne ilişkin hükümler yer almaktadır.

Ele aldığımız 90/446/EEC sayılı Tahkim Anlaşmasında, daha sonra 96/C/26/01 sayılı Anlaşma ve 1999/C/202/01 sayılı Genişletici Protokollerle bazı değişiklikler yapılmıştır.

4- Karşılıklı Yardımlaşma Direktifi(77/799/EEC)

19 Aralık 1977 tarihli Direktif, dolaysız vergiler ve sigorta primlerinin vergilendirilmesi alanlarında üye devletlerin yetkili kurumları arasında karşılıklı yardımlaşmanın sağlanması ile ilgilidir.

Direktifin temel amacı ise; uluslararası vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma ile mücadele edebilmek için, Avrupa Birliğinde Üye Devletlerin vergi idareleri arasındaki işbirliğini kuvvetlendirmek ile gelir ve sermaye üzerinden alınan vergilerin doğru takdir edilebilmesi için gerekli olan karşılıklı bilgi değişiminin kolaylaştırılmasını sağlamaktır.

Bu Direktif ile; Üye Devletlerin yetkili kurumlarının, gelir ve sermaye üzerinden alınan vergiler ile dolaylı vergilerin [katma değer vergisi (vat) , alkol ve alkollü içecekler ve tütün üzerinden alınan özel tüketim vergileri (excise duty)] doğru şekilde takdirine ilişkin her türlü bilginin değişimini sağlaması gerekliliği hüküm altına alınmıştır.

Metin itibarıyla ele aldığımızda Direktif 13 maddeden oluşmaktadır. Genel hükümler başlıklı 1’inci maddenin 1’inci bendinde; “direktife uygun olarak, Üye Devletlerin yetkili makamları, gelir ve servet üzerinden alınan vergilerin doğru bir şekilde tespit edilmesi amacıyla yönelik olarak kendilerine yarar sağlayabilecek tüm bilgileri değişebileceklerdir.” denilmek suretiyle anlaşmanın genel çerçevesi çizilmiş; 2,3,4 ve 5’inci bentlerde ise hangi vergilerin “gelir ve servet üzerinden alınan vergiler” teriminin kapsamına girdiği tanımlanmış, Üye Devletler bazında bunların neler olduğu belirtilmiştir ve “yetkili makam” ifadesinin yine Üye devletler bazında hangi makamları temsil ettiği açıklanmıştır.

Madde 2,3 ve 4’te üç farklı bilgi değişim yöntemi tanımlanmış ve bunlara ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Bu yöntemler sırayla:

- **Talep üzerine bilgi değişimi:** “Bir Üye Devlet yetkili makamı, 1 inci madde ve 1 inci fıkrada kavranan bilgilerin kendisine iletilmesi amacıyla yönelik olarak diğer bir Üye Devlet yetkili makamına talepte bulunabilir. Talepte bulunan Üye Devletin yetkili makamı, bilgileri talep eden Devletin kendi doğal bilgi kaynaklarına yeterince başvurmadığı ve istenen sonuca ulaşmada sözkonusu bilgileri elde etmek için bir takım kaynakları daha kullanabileceği kanaatine varır ise, kendisine yapılan bilgi talebine uygun cevap vermeyebilir. Talep edilen bilgilerin iletilmesi amacıyla, kendisine başvuru Üye Devletin yetkili makamı gerekli hallerde, söz konusu bilgilerin derlenmesi için gerekli incelemeleri başlatır.”

- **Otomatik bilgi değişimi:** “Üye Devlet yetkili makamları, 9 uncu madde de açıklanan danışma prosedürü çerçevesinde tespiti yapılan durumlar için, önceden talepte bulunmaksızın ve düzenli olarak, 1 inci madde 1 inci fıkrada kavranan bilgileri karşılıklı olarak değişirler.”

- **Kendiliğinden yapılan bilgi değişimi:** “Her Üye Devlet yetkili makamı, önceden herhangi bir talep olmaksızın aşağıda açıklanan durumlarda:

a) Bir Üye Devlet yetkili makamı, diğer bir Üye Devlette anormal bir vergi muafiyeti veya indiriminden mevcut olduğu kanısını uyandıran nedenlere sahip olduğunda;

b) Bir vergi mükellefinin, diğer bir Üye Devlette kendisine ek bir vergi mükellefiyeti veya vergi artışı getiren bir vergi ayrıcalığı ya da indirimini elde etmesi durumunda;

c) Bir Üye Devletin mükellefi ile diğer bir Üye Devletin mükellefi arasındaki bir ya da birçok ÷lkede kurulu olan sabit bir işyerine bağlı olarak ortaya çıkan işlemler, bir ya da diğer bir Üye Devlette veya her ikisinde birden bir vergi indirimine yol açacak nitelikte ise;

d) Bir üye Devletin yetkili makamı, aynı işletme grubu içinde hayali kâr transferlerinden doğan vergi indiriminin söz konusu edildiğini ileri sürmesi durumunda;

e) Bir Üye Devletin diğer bir Üye Devlet yetkili makamından aldığı bilgiler, bu söz konusu diğer Üye Devlette verginin doğmasına yol açacak nitelikte ise;

diğer Üye Devlet yetkili makamına sahip olduğu bilgileri 1 inci madde 1 inci fıkra hükmü gereğince iletir.”

Madde 5 bilgilerin ulaştırılma süresini ve gecikme veya reddetme durumlarında karşı tarafın haberdar edilmesine ilişkin yükümlülüğu düzenlemektedir. Buna göre; “bilgileri sağlayacak olan Üye Devletin yetkili makamı, söz konusu bilgileri mümkün olan *en kısa sürede* iletecek, bu bilgilerin elde edilmesi bir takım engelleri ortaya çıkarıyor ya da reddediliyor ise, ilgili makam karşılaştığı engelleri ya da reddetmesine yol açan nedenleri açıklayarak talepte bulunan makamı ivedi bir şekilde durumdan haberdar edecektir.”

6'ncı maddede; karşılıklı bilgi değişiminde bulunan Üye Devletler yetkili makamlarının anlaşarak, Direktifin 9'uncu maddesindeki danışma prosedürü çerçevesinde, bilgi alan Üye devlet vergi idaresi görevlisinin bilgi sağlayan Üye Devlette bizzat bulunmasına izin verebilecekleri belirtilmiştir.

Üye devletlerce elde edilen bilgilerin gizliliğini ve bu gizlilik ilkesinin uygulamasına ilişkin şartları ve istisnaları 4 bent halinde düzenleyen 7'nci maddeye göre genel kural; bir Üye Devletin bu direktifin uygulanması sırasında elde edeceği tüm bilgilerin, bu söz konusu Devletin kendi ulusal mevzuatının uygulanmasında elde ettiği bilgilerde olduğu gibi gizli kabul edilmesidir.

Bilgi değişiminin sınırlarını çizen 8'inci maddede Üye Devletlerin hangi durumlarda Direktif hükümleri ile bağlı olmayacakları ve bilgi değişimini reddedebilecekleri hüküm altına alınmıştır. Buna göre:

“1. Bilgileri sağlaması gereken Üye Devletin idari uygulaması ve mevzuatı, bu Devletin yetkili makamına, bilgileri araştırma, derleme ve kullanma konusunda yetki vermemesi durumunda, işbu direktif bilgilerin araştırılması ve iletilmesinde bağlayıcılık teşkil etmez.

2. Açıklanması kamu düzenine aykırı düşecek bir bilginin veya sınavi, ticari ve meslekî sırları ya da ticari bir girişimi açığa çıkaracak olan bilgilerin iletilmesi reddedilebilir.

3. Aynı şekilde, usul ve hukuki nedenlerden dolayı, ilgili Devlet eşdeğerdeki bilgilerin değişimini/iletilmesini gerçekleştirecek durumda değil ise, bir Üye Devlet yetkili makamı bilgi değişimi talebini reddedebilir.”

Madde 9; bu Direktifin uygulamasına yönelik olarak ortaya çıkacak karşılıklı sorunların çözümü ve karşılıklı sorunların dışındaki tedbirlerin ele alınması konularında, oluşturulacak bir komite nezdinde yapılacak karşılıklı görüşme prosedürünü düzenlemektedir.

Madde 10'da, Üye Devletlerin bu Direktifin getirdiği işbirliği prosedürünün geliştirilmesi konusunda yaptıkları çalışmalarını karşılıklı olarak birbirlerine iletecekleri; madde 11'de, bu Direktifte belirtilen hükümlerin, diğer hukukî

işlemlerden kaynaklanan bilgi değişimi konusundaki geniş yükümlülüklerin icrasında engel oluşturmayacağı hüküm altına alınmıştır. Nihai olarak, 12 ve 13'üncü maddeler ise, Direktifin yürürlüğünü düzenleyen maddelerdir.

77/799/EEC sayılı Direktifte, çeşitli tarihlerde 5 ayrı Direktifle bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu Direktifler:

Direktif	Yürürlük Tarihi	Resmi Gazete
79/1070/EEC	07.12.1979	OJ L 331 Of 27.12.1979
92/12/EEC	06.03.1992	OJ L 76 Of 23.03.1992
2003/93/EC	15.10.2003	OJ L 264 Of 15.10.2003
2004/56/EC	29.04.2004	OJ L 127 Of 29.04.2004
2004/106/EC	24.12.2004	JO L 359 Of 04.12.2004

<<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133029.htm>, s.3/3>

79/1070/EEC sayılı Direktif, Direktif 77/799/EEC'nin anlatım biçiminde bazı değişiklikler yapmıştır.

92/12/EEC sayılı Direktif, Direktif 77/799/EEC'yi özel işlem vergilerini kapsayacak biçimde değiştirmiştir.

2003/93/EC sayılı Direktif, Üye Devletlerin mali haklarının daha iyi korunması ve iç pazarın tarafsızlığının sağlanması amacıyla, Direktif 77/799/EEC'de ele alınan karşılıklı yardımlaşmanın konusunu sigorta primleri üzerindeki vergileri kapsayacak şekilde genişletmiştir.

2004/56/EC sayılı Direktif, Üye Devletlerin vergi idareleri arasındaki bilgi akışının hızlandırılması amacıyla hazırlanmıştır. Direktif, sigorta primleri üzerindeki vergilerle bağlantılı olarak dolaysız vergiler (gelir vergisi, kurumlar vergisi, sermaye kazançları vergisi) alanında, Üye Devletlerin sınır ötesi vergi sahtekarlığına karşı yürüttükleri soruşturmalarda işbirliği yapmalarına ve birbirlerinin faydasına olacak prosedürlerin sayısını artırmalarına imkan vermektedir. Böylece Direktif 77/799/EEC'i karşılıklı yardımlaşma alanında güncellemekte ve zayıflıklarını gidermektedir.

2004/106/EC sayılı Direktif, Direktif 77/799/EEC'in orijinal başlığını ve içeriğini değiştirmiştir. Özel işlem vergisi alanındaki idari işbirliği hükümleri 2073/2004 sayılı Konsey Yönetmeliği kapsamına alındığından, bundan böyle Direktif 77/799/EEC Üye Devletlerin yetkili makamlarının dolaysız vergiler ve sigorta primlerinin vergilendirilmesi alanlarında yapacakları karşılıklı yardımlaşma üstünde odaklanacaktır.

5-Bağlı Şirketler Arasındaki Faiz ve Gayrimaddi Hak Bedeli Ödemeleri Direktifi (2003/49/EC)

3 Haziran 2003 tarihli bu Direktifin amacı; Avrupa Birliğinde, farklı Üye Devletlerin bağlı şirketleri arasında yapılan faiz ve gayrimaddi hak bedeli ödemelerine uygulanabilecek ortak bir vergilendirme sisteminin -bu ödemeler üzerinden kaynakta alınan vergilerin kaldırılması ve böylece çifte vergilendirmenin önüne geçilmesi amacıyla- kurulmasının sağlanmasıdır. Bir başka deyişle, bir yurtiçi pazarın özelliklerine sahip bir AB İç Pazarında, farklı Üye

Devletlerin şirketleri arasındaki işlemlere uygulanan vergisel koşulların, aynı Üye Devlette kurulmuş şirketler arasında gerçekte işlemlere uygulananlardan daha az tercih edilir ve ağır olmamasının sağlanması gerekliliği bu Direktifin çıkış sebebini oluşturmaktadır.

Tarihsel sürece baktığımızda, farklı üye devletlerin ana şirketleri ve yavru şirketleri arasındaki ödemelere uygulanan vergi tevkifatlarının kaldırılmasına yönelik olarak ilk Direktif teklifi 1990'ın sonlarına doğru Komisyon tarafından sunuldu. AB İç Pazarının kurulmasında önceliğe sahip konular arasına 1992 yılında dahil edilmiş olmasına rağmen, teklif üstünde Konsey ortak bir karara varamadı. Bunun üzerine Komisyon, çifte vergilendirmenin tam anlamıyla önlenmesi için bu alanda bir Topluluk düzenlemesinin kabulüne ihtiyaç duyulmasına rağmen 1994'ün sonunda teklifi geri çekti.

Zararlı vergi rekabetinin engellenmesine yönelik olarak 1997 tarihli “vergi paketi” kapsamında, Avrupa Topluluğu farklı üye devletlerin bağlı şirketleri arasında yapılan faiz ve gayrimaddi hak bedeli ödemelerinin Üye Devletlerden yalnızca birinde ve yalnızca bir defa vergilendirilmesinin sağlanması için bir düzenleme yapmaya karar verdi. Daha sonra, Komisyonun 1998'de yaptığı yeni teklifi temel alarak, farklı Üye Devletlerin bağlı şirketleri arasındaki faiz ve gayrimaddi hak bedeli ödemeleri üzerinden yapılan vergi tevkifatlarının kaldırılması için 2003/49/EC sayılı ana Direktif tasarlandı. Bu Direktifin kabulüyle Üye Devletler, verginin yöntem olarak kaynakta kesinti veya beyana dayalı tarh yollarından herhangi biriyle toplanacak olmasına bakmadan, faiz ve gayrimaddi hak bedeli ödemelerini bu tür gelirlere uygulanan ve yukarıda bahsedilen tipteki şirketleri etkileyen tüm vergilerden muaf tutacaklardır. Ancak, Yunanistan ve Portekiz için faiz ve gayrimaddi hak bedellerinin ikisinde birden, İspanya için yalnızca gayrimaddi hak bedellerinde, Direktifin bu ülkelerin bütçeleri üzerinde ilk etapta ortaya çıkaracağı olumsuz etkileri sınırlamak için geçiş hükümleri getirilmiştir. Direktifte 2004 yılında 2004/76/EC sayılı Direktifle bazı değişiklikler yapılmıştır.

Direktif metninde geçen terimlerin anlamları Direktifin bütün itibariyle kavranmasında önem arz etmektedir. Bu terimlerden başlıcalarının metin içinde ifade ettikleri genel anlamlara ilişkin tanımlamalar aşağıda verilmiştir.

Faiz : Her türlü alacak hakkı üzerinden elde edilen gelirdir, bu gelirin bir ipotekle güvence altına alınıp alınmaması ve borçlunun karlarından pay alma hakkı verip vermemesi fark etmez. Özellikle bono ve tahvillerden sağlanan ve bunlara bağlı prim ve ikramiyeleri de içeren gelirler bu kapsamda değerlendirilir. Geç ödemelere ilişkin ceza bedelleri faiz olarak değerlendirilmez.

Gayrimaddi hak bedelleri: Film, yazılım, lisans, marka, tasarım veya model, plan, gizli formül veya işlem veya endüstriyel-ticari-bilimsel bir cihaza ilişkin bilgiyi de içerecek şekilde edebi, sanatsal veya bilimsel çalışmalara ait tüm telif haklarının kullanımına ilişkin yapılan ödemelerdir. Endüstriyel, ticarî, bilimsel bir cihazın kullanımı ve kullanma hakkı için yapılan ödemelerde gayrimaddi hak bedeli olarak kabul edilir.

Bir Üye Devletin şirketi : Bu terim aşağıdaki koşulları sağlayan tüm şirketleri kapsar:

-şirket bir Üye devletin kanunlarına uygun biçimde kurulmuştur (şirketin kayıtlı şubesi, idarî merkezi veya iş merkezi Topluluk içindedir ve faaliyetleri bu Üye Devletin ekonomisiyle etkin ve sürekli bir bağa sahiptir);

-şirket bu Üye Devletin mukimidir;

-şirket kurumlar vergisine tabidir.

Bağlı şirketler : İki şirketin bağlı şirketler olarak kabul edilmesi için:

-birinin diğerinin sermayesinde asgari %25 dolaysız ortaklık payına sahip olması gerekir, veya

-üçüncü bir şirketin bu iki şirketin sermayesinde asgari %25 dolaysız ortaklık payına sahip olması gerekir.

Ortaklık payları yalnızca Topluluk alanında mukim şirketleri kapsmalıdır. Bununla beraber Üye Devletler, asgari sermaye payı kriteri yerine asgari oy hakkı kriterini getirme seçeneğine sahiptirler.

Sürekli işyeri : Bir Üye Devletin şirketinin faaliyetlerinin tamamen veya kısmen sürdürüldüğü diğer bir Üye Devlette bulunan sabit işyeri.

Kaynak devlet : Bir Üye Devletin şirketi tarafından veya diğer bir Üye Devlette bulunan sürekli işyeri tarafından yapılan ödeme bu Üye Devlette doğmuş sayılır ve bu Devlete kaynak Devlet denir.

Yukarıda verilen tanımları da dikkate alarak Direktifin çerçevesini ve hükümlerini şöyle özetleyebiliriz. Eğer faiz ve gayrimaddi hak bedeli ödemelerinden kâr eden taraf diğer bir Üye devletin şirketiye veya bir üye devletin şirketinin diğer bir üye devlette bulunan sürekli işyeriyse; bir Üye Devlette doğan faiz ve gayrimaddi hak bedeli ödemeleri, bu ödemeler üzerinden alınan (stopaj veya beyana dayalı tarh yollarından herhangi biriyle alınıp alınmaması farketmez) tüm vergilerden muafır.

Kaynak Devlet, kaynakta kesilen fazla vergiyi, gerekli başvurunun ve başvuruyu destekleyen ek bilgilerin alınmasını takip eden bir yıl içinde geri ödeyecektir. Eğer kaynakta kesilen vergi bu süre içinde geri verilmez ise ödemeleri alan şirket veya sürekli işyeri, bir yılın bitimiyle birlikte verginin üzerinden hesaplanacak faizi (Kaynak Devletin mevzuatında benzer durumlara uygulanan ulusal faiz oranına benzer bir oranda hesaplanacak) isteme hakkına sahip olacaktır.

Kaynak Devletin yukarıda sayılan yükümlülüklerinin yanında Direktifin uygulanmasında bazı seçimlik hakları da vardır. Mesela Kaynak Devlet faiz benzeri ödemeleri Direktifin uygulaması dışında tutma hakkına sahiptir. Bu ödemelere örnek olarak şunları verebiliriz:

-Kaynak Devletin yasalarına göre kâr dağıtımı veya sermaye geri ödemesi gibi muamele gören ödemeler;

-borçlunun kârına katılım hakkı taşıyan borç anlaşmalarına ilişkin ödemeler;

-borç verene faiz alma hakkını borçlunun kârına katılma hakkı ile değişme imkânı tanıyan borç anlaşmalarına ilişkin ödemeler;

-ana paranın geri ödemesi konusunda hiçbir hüküm içermeyen veya geri ödemesi borçlanma tarihinden sonra 50 yıldan fazla sürenin geçmesine bağlı olan borç anlaşmalarına ilişkin ödemeler.

Son olarak, bu Direktifin dolandırıcılık ve suistimalin önlenmesi için getirilen yurt içi mevzuat hükümlerinin veya anlaşma-tabanlı hükümlerin uygulanmasını engellemeyeceğini belirtmek gerekir. Üye Devletler, esas amacı veya esas amaçlarından biri vergi kaçırmak, vergiden kaçınmak veya sahtekarlık olan

işlemlerle karşılaştıklarında bu Direktifin faydalarını geriye dönük olarak kaldıracakları veya Direktifin uygulanmasını reddedebilirler.

6- 1 Aralık 1997 tarihli Vergi Paketi ve Eylem Kodu (Code of Contact for Business Taxation)

Nisan 1996'da Komisyon, vergi konusunun AB genel politikaları ile birlikte daha geniş bir kapsamda ele alınmasına ilişkin olarak yeni bir küresel ve ayrıntılı yaklaşımı Verona da yapılan Ekofin Bakanlar toplantısında sundu. Bu yeni yaklaşım:

- üye devletlerin vergi gelirlerinin istikrara kavuşturulması,
 - tek pazarın düzgün işleyişinin sağlanması,
 - istihdamın artırılması
- başlıklarını içermektedir.

Bunu Yüksek-Düzye Grubunun kuruluşu izledi. Bu Grubun yerine daha sonra Maliye Bakanlarının yüksek düzeyli temsilcilerinden müteşekkil, başkanlığını Komisyonun yaptığı ve Komisyonun önerilerini görüşmek amacıyla oluşturulan Vergi Politika Grubu kuruldu. Bu görüşmelerin sonucunda, Maliye Bakanları 1 Aralık 1997 de haksız vergi rekabetinin engellenmesini hedefleyen bir "vergi paketi" üzerinde anlaştı. Bu vergi paketi; kurumlar vergisi için eylem kodunu (code of contact), tasarrufların vergilendirilmesi konusundaki anahtar kalemleri ve bağılı şirketler arasındaki sınır ötesi faiz ve gayrimaddi hak bedeli ödemelerinden alınan stopaj vergilerinin kaldırılması ihtiyacı üzerinde prensipte varılan mutabakatı içermektedir.

Vergi paketinin amacı zararlı vergi rekabetinin üstesinden gelmek ve ortak pazardan sapmaların önüne geçilmesidir. Aynı zamanda, emeğin artan vergilendirilmesine ilişkin trendi tersine çevirmek suretiyle vergi sistemlerini daha fazla istihdam dostu bir yapıya kavuşturmayı da amaçlamaktadır. Vergi paketinin amacı ne Birliğin uluslararası rekabetçi yapısına zarar verecek şekilde vergileri yükseltmek, ne de ikincillik prensibi ile bağdaşmayacak bir toptan vergi uyumlaştırması sürecini başlatmaktır. Bu paketle başlayan süreç altı yıl boyunca sürmüş ve 2 Haziran 2003 tarihinde kabul edilen 3 yeni direktifle ortak düzenleme haline dönüşmüştür. Vergi Paketi kapsamında kurumlar vergisi açısından taşıdığı önem itibarıyla burada esas olarak üzerinde duracağımız konu, haksız vergi rekabeti ile mücadelenin ana eksenini teşkil eden eylem kodu (code of contact for business taxation) olacaktır.

Eylem kodu, yasal olarak bağlayıcı bir araç değildir. Topluluktaki ekonomik sapmaların ve vergi tabanlarının erozyonunun engellenmesine yardımcı bir düzenlemedir. Eylem Kodunu tesis eden Konsey Kararında kodun bir politik taahhüt olduğu ve Üye Devletlerin hak ve yükümlülüklerini veya Üye Devletler ile Topluluğun Anlaşmadan kaynaklanan yetki alanlarını etkilemeyeceği belirtilmiştir. Komisyon ise kodun hukuken bağlayıcı olmadığını; fakat Üye Devletleri adil rekabet ilkelerine uymaları ve zararlı vergisel önlemler almaktan kaçınmaları konusunda politik düzeyde bağladığını açıklamıştır (Soydan, 2002:44).

Kod, esas olarak, vergilendirme alanında AB üyesi devletlerin haksız vergi rekabeti yaratabilecek yeni vergi düzenlemesi getirmesini(standstill) ve bu mahiyette olan mevcut vergi düzenlemelerini kaldırmasını (rollback) öngörmüştür (Soydan, 2002: 40).

Üye Devletler, bu kodu onaylayarak aşağıda belirtilen düzenlemelere uyacakları taahhüdü altına girmişlerdir. Bunlar:

- Yeni zararlı vergisel önlemler almaktan kaçınmak.

-Mevcut yasalarını ve uygulamalarını yeniden değerlendirmek ve bu değerlendirme sürecinden sonra tespit edilen zararlı vergisel düzenlemeleri kaldırmak için Konseyin görüşlerini de dikkate alarak ilgili mevzuatlarda değişiklik yapmak.

-Kodun kapsamında kalan vergi önlemleri hakkında birbirlerini bilgilendirmek ve bu önlemler hakkındaki bilgilerin sağlanmasını denetlemek.

-Zararlı vergisel önlemlerin kaldırılmasını amaçlayan ilkelerin, üçüncü ülkeler ve Birlik içinde Anlaşmanın uygulanmadığı bölgeler tarafından kabul edilmesini teşvik etmek.

Kod, mevzuatların gözden geçirilmesi, değerlendirilmesi, haksız vergi rekabetinin etkilerinin değerlendirilmesi için bir istişare usulü öngörmüştür. Bu çerçevede üye devletlerin birbirlerini, Kod'un kapsamına girebilecek mevcut bir vergi düzenlemesinden veya düzenleme önerisinden haberdar etmesi, bu türden kuralları değerlendirmek üzere bir Grup kurulması, bu grubun değerlendirmeye aldığı kurallar hakkında düzenli olarak Konseye rapor vermesi hükmüne bağlanmıştır (Soydan, 2002: 54-55).

Eylem Kodu Grubu, Ekofin Konseyi tarafından 9 Mart 1998'de resmi olarak kurulmuştur. Primarolo Grubu olarak adlandırılan Grup ilk raporunu 1999 yılında Konseye ilemiştir. Haksız vergi uygulamalarına ilişkin liste içeren bu raporda bu mahiyette 66 adet vergi uygulaması belirlenmiş, üye ülkelerin 54 çekincesi yer almıştır. Primarolo Grubunun 2000 yılında şubeler, holding şirketler ve ana merkez şirketlere yönelik olarak bu üç alanda vergi haksız vergi rekabeti yaratan kuralların ihdas edilmemesi ve yürürlükten kaldırılması hakkında hazırladığı rehber, Kasım 2000'de Maliye Bakanları Konseyince onaylanmış, bunun yanı sıra haksız vergi rekabeti yaratan vergi kurallarının açıklanmasına 1 Ocak 2002'den başlanarak en geç 31 Aralık 2005 tarihi itibarıyla bitirilmesi öngörülmüştür (Soydan, 2002: 56-57).

IV-SONUÇ

Avrupa Birliğinin, ekonomik ve parasal birliği tam anlamıyla gerçekleştirmiş bir İç Pazar hüviyetini taşıyabilmesi bağlamında vergi uyumlaştırması öncelikli bir konudur. AB'nin kuruluşundan bu yana geçen süreçte hem Kurucu Anlaşma Metninde dolaylı vergilerin uyumlaştırılmasına ilişkin özel maddelerin yer alması, hem de malların serbest dolaşımının sağlanmasında dolaylı vergilerin doğrudan etkili olması hasebiyle, vergi uyumlaştırması çalışmalarında dolaylı vergilere öncelik verildiği, topluluk genelinde katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi sistemlerinin eksikleri olmasına rağmen çerçeve itibarıyla oluşturulduğu görülmektedir. Dolaysız vergiler alanında ise genel bir sistemin kurulması halen uzun vadeli ve gerçekleşmesi zor bir plan olarak görülmektedir. Oysa çalışmalarızın da konusunu oluşturan kurumlar vergisi açısından konuyu ele aldığımızda; şirketlerin maruz kaldığı vergi yüklerinin bir ülkeden diğerine farklı olması, vergi yüklerinin düşük olduğu şirketler lehine rekabet üstünlüğü sağlamaktadır. AB'deki kurumlar vergisi mevzuatı genel olarak, acil ihtiyaçlara yönelik ve özel durumlara münhasır olarak çıkartılmış ve bir sistem oluşturmaktan uzak olan birkaç temel

Direktif ve bir vergi paketi kapsamında ortaya çıkan Eylem Kodundan oluşmaktadır. 1960'ların sonlarından itibaren başlayan kurumlar vergisi uyumlaştırma çalışmalarında 30 yılı aşan sürece ve yoğun çalışmalara rağmen gelinen nokta pek i açıcı görünmemektedir. Ancak tüm bu olumsuzluklara rağmen Avrupa Birliği; malların ve sermayenin serbest dolaşımında haksız rekabet yaratan ye Devletlerin kurumlar vergisine ilişkin zararlı vergisel düzenlemelerinin kaldırılması yolunda ısrarlı çalışmalarına devam etmektedir. Bunun gerçekleştirilmesi için kısa ve uzun vadede, mevcut Direktiflerde gerekli değişiklerin yapılması, yeni Direktif tasarılarının hazırlanması, OECD vergi anlaşması modelinin AB versiyonunun hazırlanması ve nihai hedef olarak da AB çapında faaliyetleri olan şirketler için ortak bir konsolide kurumlar vergisi matrahına ulaşılmasında gerekli düzenlemelerin yapılması için yoğun çalışmalar devam etmektedir.

KAYNAKÇA

SOYDAN Billur Yaltı (2002), *Avrupa Birliğinde Dolaysız Vergiler*, İstanbul:Beta Basım Yayım Dağıtım.

-BİLİCİ Nurettin (2004), *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, Ankara:Seçkin Yayınevi.

-IŞIK Hüseyin (2005), *ok Uluslu şirketlerde rtl Kazanç ve rtl Sermaye*, Ankara:Maliye Bakanlığı APK.

-KARLUK S. Rıdvan (2005), *Avrupa Birliği ve Türkiye*, İstanbul:Beta Basım Yayım Dağıtım.

Dergiler

- KULU M. Bahattin (2002), *AB Kurumlar Vergisi Muktesebatı Vergi Yapımızın Buna Uyum Durumu ve AB'nin Bu Konudaki Yeni Hedefleri*, *Vergi Dünyası Ekim 2002*.

-European Commision (2000), *Tax policy in the European Union*, Series: Europe on the move, Lxemburg: Office For Official Publications of The European Communities.

-<http://www.europa.eu.int> .

-Activities of the European Union, Summaries of legislation, Direct Taxation, <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/s10000.htm#DIRECTE>>

-AB Direktiflerinin evirileri, <<http://www.gelirler.gov.tr>>

İmar (Yapılanma) Haklarının Devri: Model –Uygulama Alanları ve Sonuçlar

Yalçın YAMAK*

ÖZET

2004 yılında kabul edilen bir yasa ile, Türkiye Parlamentosu Kültür ve Turizm Bakanlığının gözetim ve denetiminde yerel yönetimlere, kendi yetki alanlarında, ülkenin tescilli kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve muhafazasında imar (yapılanma) haklarının devri modelini uygulama imkanı getirmiştir. Söz konusu yasaya bağlı olarak, bu çalışmada, devlet tarafından, taşınmazları kültür veya tabiat varlığı olarak tescil edilen mülk sahiplerinin haklarını garanti altına alırken, bu taşınmazların yapılanmadan korunmasını sağlayacak serbest pazar esaslı imar haklarının devri modelinin uygulama alanları ve sonuçları tartışılmaktadır.

Model ilk olarak Amerika Birleşik devletlerinde ortaya çıkmış ve kullanılmıştır. Bu ülkede devam eden uygulamalar ve elde edilen sonuçlar dikkate alınarak, başarılı bir model oluşturmada gerekli koşullar ve muhtemel etkileri yazıda açıklanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kentleşme

ABSTRACT

Transferable Development Rights: Model- Implementation And Outcomes

In 2004 the Turkish Parliament passed enabling legislation which allows local administrations under the authority of Ministry of Culture and Tourism to implement transferable development rights model in their jurisdiction in order to protect and preserve Turkey's cultural and naturel landmarks. Based on this legislation, this paper discusses implementation issues and experiences of a market-driven technique- transfer of development rights (TDR) to preserve land from development while guaranteeing the rights of property owners whose properties once marked cultural or natural landmark by government.

* yalcin_yamak@milliemyak.gov.tr, Maliye Bakanlığı, Milli Emlak Başkontrolörü

The model is first created and practiced in the United States. Considering results taken from many ongoing TDR's programmes experienced in USA, this paper tries to explain what are the con's and pro's to establish a successful TDR model, and possible outcomes.

Key Words: Urbanization

JEL Code : R52

I- GİRİŞ

Ülkemizde ilk defa 27.07 .2004 tarih ve 5226 sayılı, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik yapan Kanunun 8/c maddesi ile hukuk sistemimiz, yapılanma hakları kısıtlanmış kültür ve tabiat varlıkları ile bunların koruma alanlarında bulunan taşınmazların “ korunması” yönünde yeni bir modelle tanışmıştır. Bu çalışmada, “ imar (yapılanma) haklarının devri” kavramı ile tanımlanacak bu yöntemin, özellikle Amerika Birleşik Devletlerinde uygulandığı şekliyle, tarihçesi, uygulama örnekleri ve sonuçlar aktarılacak ve modelin başarılı olması için gerekli koşullar ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bununla birlikte 5226 sayılı kanunla ülkemizde getirilen düzenleme ele alınarak, yapılacak karşılaştırma sonucu yöntemin uygulanabilirliği için ülkemizde öngörülen mekanizmaların ne ölçüde yeterli olabileceği tartışılacaktır.

II- MODEL

A- KAVRAM (TRANSFERABLE DEVELOPMENT RIGHTS):

Mülkiyet hakkı sahibine, taşınmaz üzerinde kullanma, yararlanma, onu dönüştürme ve devretme haklarını birlikte ve mutlak olarak tanıyan bir haklar bütünüdür. Gelişmiş dünyada ancak kamusal yarar söz konusu olduğunda ve kanun gücüyle sınırlanan bu haklar manzumesi, bu sayede hakkın kötüye kullanılmasını önleyici önemli bir gelişme göstermişse de, niteliği gereği özellikle tarımsal araziler, doğal alanlar ile tarihi dokuların bulunduğu yerlerdeki mülkiyet haklarının mülkiyet sahibi aleyhine kamuya maledilmesi veya kullanımının kısıtlanması yönündeki arayışlar ciddi açmazlarla karşı karşıyadırlar.

Mülkiyetin sahipliği ancak bedeli ödenerek kamuya geri döndürülebileceğinden, bunun dışında kamu otoritesi tarafından, kamu adına ve lehine yapılan bütün kısıtlayıcı ve korumaya yönelik tasarruflar hukuki de olsa, eğer mülkiyete sahiplikten dolayı elde edilmesi muhtemel rant, mevcut kullanımdan dolayı elde edilen gelirden fazla ise mülk sahibi tarafından devredilebilir veya aykırı kullanıma yönelme riski ile karşı karşıyadır.

Literatürde “rant” kavramı üzerine yoğunlaşan ve ciddi biçimde kent bilimcilerin üzerinde tartıştığı bu açmazın çözümüne yönelik tarihsel süreçte önemli görüşler ortaya çıkmış ve uygulamalar yapılmıştır. Bu alanda kimi özel mülkiyeti kutsarken, kimi de çözümü özel mülkiyetin tümüyle ortadan kaldırılmasında bulmuştur. Genel olarak kamu yararı kavramı ve mülkiyet hakkını birey ve toplum çıkarı açısından değerlendiren bu görüşler üç başlık altında toplanmaktadır (Keleş, 1993: 95-97);

“ 1- Bireycil Yaklaşım: Bu gruba giren görüşler yararçı (utilitarian) ya da toplamacı (aggregationist) olarak adlandırılmaktadır. Bu yaklaşımlara göre kamu yararı, bireysel yararların ağır bastığı ya da onların toplamından oluşan bir

kavramdır. Hobbes, Hume, Bentham gibi düşünürler ve refah iktisatçılarınca benimsenen bu görüşe göre, bireysel tercihleri bir kolektif tercih durumuna getirmek olanaklı olmakla birlikte, bunun birçok mantıksal güçlükleri vardır. (X)'in (Y)'den daha fazla kamu yararı olduğunu söyleyebilmek her zaman kolay değildir.

Hobbes kamu yararını özel yarara karşı olarak kullanmaktadır. O'na göre mantık, bireysel yararların önde gelmesini gerektirir. David Hume'a göre, bir eylemin, politikanın ya da düzenlemenin kamu yararına olup olmadığına karar verebilmek için, etkilediği bireylerden çoğu için, bir üstünlük taşıyıp taşımadığına bakmak gerekir (...) Jeremy Bentham'a göre, topluluk bireylerin toplamından başka bir şey değildir. Dolayısıyla, topluluğun yararı da, onu oluşturan üyelerin yararları toplamından ibarettir.

2- Ortak Yararçılar: Bu grupta toplanabilecek görüşlerin sahipleri ise, kamu yararını, bir topluluğun bütün üyelerinin ortaklaşa sahip oldukları yararların toplamından ibaret sayarlar. Bu yaklaşıma göre, savunma, para değerinin korunması ve yerel yönetimlerce sağlanan asgari sağlık ve refah standartları, kamu yararına olan şeylerdir (...) Bu görüşü savunanların bireysel yararların toplanması gibi aritmetik kaygıları yoktur. Çünkü, bunların yaklaşımına göre, kamu yararı, çatışma durumunda bulunan bireysel yararlar ya da tercih ölçeklerine göre değil, fakat çelişki durumunda olmayan ya da oybirliği ile paylaşılan yararlar dayanan bir kavramdır. Bu düşünürler, kamu yararının normatif bir değer taşıdığı görüşündedirler. J.J Rousseau ve Pareto bu grupta yer alanların başında gelir.(...)

3- Tekçi Yaklaşımlar: Bu kuramın sahipleri ise, kamu yararını açıkça normatif ve değer yargılarına dayanan bir siyasal tercih konusu olarak görürler. Eflatun, Aristo, Hegel, Marx bunların başında gelir. G. W. Casinelli'de kamu yararının (siyasal olaylara uygulanabilen en yüksek ahlaki standart) olduğunu belirtmektedir. Kamu yararı, belli bir zamanda ve yerde, her bireye, haberi olsun ya da olmasın, kılavuzluk etmesi gereken tek bir değer yargıları sistemidir(...)"

Bu görüşlerden herhangi birini benimseyen ülkeler de, mülkiyet hukukunu bu esaslar çerçevesinde şekillendirmişlerdir. Ülkemizde de gerek 1924, gerekse 1961 ve 1982 Anayasalarında mülkiyetin kamu yararı amacıyla kanunla sınırlandırılabilmesi kabul edilerek "ortak yarar" söz konusu olduğunda özel mülkiyetin kamusal amaçlarla kullanılmak üzere değeri ödenerek kamu malı haline getirilebileceği öngörülmüştür. Anayasal bu yetkilendirmeden yararlanarak çeşitli yasalarla toplum adına yetki kullanan otoritelere özel mülkiyetin kullanımının kısıtlanması veya tümüyle kamuya döndürülmesi yönünde çok çeşitli araçlarla düzenleme yapma ve uygulama yetkisi verilmiştir. Bunlardan en bilinenleri imar kanunu, kamulaştırma kanunu, orman kanunu, kültür ve tabiat varlıklarını koruma kanunu v.b. yasalardır.

Özünde, her bir düzenleme kaynağını oluşturan hukuki metinde belirtilen amacı gerçekleştirmeye yönelik olsa da, başta da belirttiğimiz gibi özel mülkiyetin ve dolayısıyla toprağın sahipliğinin tanındığı serbest piyasa ekonomilerinde sınırlı imkânlarla "rantın" çekiciliğini ortadan kaldırmak mümkün olmadığından, devam eden arayışlar, mevcut veya muhtemel rantın mülkiyet sahibi ile paylaşılarak, kentleşme sonucu ortaya çıkan olumsuzlukların önlenmesi ve bu arada kamusal yararında maksimizasyonu temelinde "imar (yapılanma) haklarının devri" modelini ortaya çıkarmıştır.

Ortaya çıktığı ve en yaygın olarak uygulandığı ülke olan A.B.Devletlerinde de, modelin hayata geçirilmesinde bahsedilen ikilem temel rolü oynamıştır. Rick Pruetz

kitabında; (Pruetz, 2003:14) “ Birçok yerel yönetimin tarımsal, tarihi ve kültürel değerlerle, çevre koruma gerektiren alanların korunmasında ellerinde tuttıkları planlama ve kamulaştırma yetkilerinin siyasi ve toplumsal baskı ve maddi yetersizlikler sonucu çoğu zaman yeterli olamadığını ...” vurgulamakta ve imar haklarının devri yönteminin “bu nedenlerle birçokları tarafından benimsendiğini, esasen bir uygulama modeli olan bu yöntemin sayesinde korunması toplum yararına olduğu kabul edilen taşınmazların ve değerlerin maliyet unsuru dışlanarak gönüllülük temelinde olanaklı olduğunu” belirtmektedir.

Bu düşünceden hareketle doğmuş olan model, özünde mülkiyet sahiplerinin taşınmaz üzerindeki aynı haklarının (inşaat yapma, faydalanma, tarım, başkalarının kullanımını engelleme, satış, kiraya verme, irtifak hakkı tesisi v.b.) belli bir kısımdan sürekli olarak vazgeçme ve bunun karşılığında da kendisine bedel ödenmesini mümkün kılacak bir mekanizmadır.

Taşınmazda mevcut (imar kararı ile) veya muhtemel yapılanma hakkının, taşınmazın mevcut kullanımını değiştirmeksizin, ondan ayrılarak başka bir taşınmazda kullanımına olanak sağlayan bu mekanizma ile, bir yandan mülkiyet sahibi sürekli olarak bu haktan mahrum olurken, hakkın satışından elde ettiği gelir ile karşılığını almaktadır. Hakkı satın alanlar da, önceden gelişim alanı olarak dizayn edilmiş (belirlenmiş) bölgelerdeki taşınmazlarda bunu kullanarak daha yüksek yoğunlukta inşaat yapma imkânına kavuşmaktadırlar. Zaman zaman uygulayıcı yerel otoritede piyasaya, imkânı ölçüsünde, alıcı olarak girerek hem satıcılar için satış garantisi sağlamakta hem de fiyatları ve imar uygulamasını kontrol etme fonksiyonunu icra edebilmektedir. Bunun yanı sıra eğer koruma altındaki alanın tümüyle yapılaşmaya kapatılması düşünülmüşse ve karşılığında tüm bölgenin gelişimi yavaşlatılmak isteniyorsa, yerel otorite, satın aldığı hakları tedavüle koymama imkanına da sahiptir.

Tipik bir model uygulamasında; plan kararıyla koruma altına alınmış alanda (sending zone) mülkiyet sahibi kişi taşınmazında tanımlanan yapılanma haklarını alıcılara (müteahhit, diğer mülk sahipleri ve yerel idareler, aktarım bankaları) satar ve bu sayede bir yandan taşınmazın rantının belli bir miktarını alarak onu mevcut kullanımda tutmaya devam eder, alıcılar ise satın aldıkları bu hakları önceden belirlenmiş gelişme bölgelerinde (receiving zone) inşaat yoğunluğunu arttırmak için kullanırlar. Genellikle bu kullanım bir nevi “bonus” olarak kabul edilmekte ve alıcıları özendirilmektedir (Tavares, 2003: 3).

B- TARİHÇE:

A.B.Devletlerinde 1980’li yıllarda yoğun olarak uygulanmaya başlayan modelin tarihsel olarak ortaya çıkışı konusunda farklı düşünceler vardır. Jason Hanly- Forde ve diğerlerine göre; (Hanly-Forde vd., 1994: RCED-94-215R,2) “imar planı ve yapılaşma koşullarının belirlenmesi A.B.D.’de özel mülkiyetin kamu yararına sınırlandırılması ve dengelenmesinde ilk araç olmuştur. 1916 yılında, New York kenti ilk geniş kapsamlı imar planlaması ile gökdelenlere karşı özellikle çevre mülklerin gökyüzünden yararlanmalarını engellediği için yükseklik sınırı getirmiş ve işyeri olan alanlarda fabrika ve konut yapılmasını da yasaklamıştır. Bu yapılırken de bitişik parselde henüz yükseklik sınırına ulaşmamış mülkiyet sahiplerinin diğer parsellerde kullanılmak üzere bu haklarını satmalarına izin verilerek, bir nevi yapılanma haklarının transferine izin verilmiştir. Dolayısıyla model ilk kez

uygulama imkânına 1916 yılında bahsedilen düzenleme ile kavuşmuştur” demektedirler.

Diğer bir kısım yazarlarsa, modelin son 30 yıldır uygulanmakta olduğunu ve ortaya çıkışının yine New York kentince kabul edilen 1968 tarihli Kültürel Varlıkları Koruma Yasası ile başladığını kabul etmektedirler. Söz konusu yasa ile sadece bitişik parselde ve ada bazında değil, yasa ile düzenleme altına alınan bölgenin tümünde mülkiyet sahiplerinin birbirlerine kısıtlanmamış yükseklik haklarını transfer etmelerine izin verilmiştir.

C- MODELİN UYGULAMA KOŞULLARI:

Modelin 30 yılı aşan bir süreçte uygulaması belli başlı olarak; (Georgia Eyaleti, The Etowah Initiative Report: 1998: 1)

- Ekolojik olarak hassas arazilerin ve tarihi alanların korunmasında,
- Ekonomik gelişmenin desteklenmesinde,
- Kentsel gelişimin yönlendirilmesinde,
- Yeni iş imkânları ve girişimleri çekerek kent merkezlerinin yenilenmesi, alanlarında kendini göstermiştir.

Bu süreçte, her yerel idare ya doğrudan kendisi veya bağlı olduğu eyaletin kabul ettiği yasal düzenlemeden aldığı yetkiye dayanarak, ihtiyaç duyduğu alanlardaki iyileştirme ve koruma amacıyla modeli bir araç olarak kullanmıştır.

Doğaldır ki, mülkiyete sahipliğin getirdiği yapı yapma hakkının o taşınmazdan alınarak başka bir taşınmaza aktarılmasında muhakkak bir hukuki düzenleme ve yetkilendirme yapılmalıdır. Uygulamaya geçildiği andan itibaren ortaya çıkabilecek hukuki sorunların ortadan kaldırılabilmesi veya hiç yaşanmamasının birinci koşulu, uygulayıcı otoritenin açık ve kesin bir yasal yetkiye sahip olmasına bağlıdır.

Bu sağlandıktan sonra ikinci aşama, “planlama” yetkisine sahip kamu otoritesinin kabul edeceği plan kararıyla (zoning ordinance) modelin uygulama amacının belirlenmesi olacaktır. Karar verme süreci temelde, modelin sayılan amaçlardan hangisi veya hangileri için uygulanacağını kamuoyuna açıkladığı gibi bundan etkilenecek mülkiyet sahipleri ve taşınmazları da tespit etmelidir. Bu sayede bir yandan uygulamanın kamusal amaçları kamuoyu ile paylaşılırken diğer yandan da koruma ve geliştirmenin kamu sağlığı, güvenliği ve refahı temelinde neden gerekli olduğunun vurgulanması ve çoğunlukça kabulü mümkün olabilecektir.

Modelin uygulamasında mevcut veya muhtemel plan kararlarının da gözden geçirilmesi ve bir dizi değişiklikte gerekebilir. Yapılacak plan değişiklikleri;

- Parselasyon ve planlama kararlarında eklemeler,
- Modelin uygulanmasında yükümlü (sending zone) ve alıcı (aktarım alanı-receiving zone) alanların oluşturulması ve bunların nazım imar planlarına tatbiki,
- Alıcı alanda yoğunluk artırıcı parselasyon değişiklikleri,
- Uygulamadan etkilenecek taşınmazların tespiti ve yapılanma haklarının aktarımını sağlayacak şekilde tapu kayıtlarının değiştirilmesi,
- Eğer model ikiden fazla bölgeyi kapsayacak şekilde uygulanacaksa koordinasyonu sağlamak üzere yönetim birimi kurulması, gibi muhtemel düzenlemeleri içerebilir.

Yasal yetkilendirme tamamlandıktan sonra planlama aşamasında ortaya çıkabilecek en önemli sorunlardan biri de aktarım alanı (alanlarının) tespiti olacaktır. Modelden beklenen fayda minimum maliyetle koruma altına alınan alanın

“kentleşme” sürecinin durdurulması ve istenilen başka bir bölgede devamını sağlamak olduğuna göre, gelişmesi istenilen bölgenin gelecekte korumayı gerektirmeyecek özellikte olduğunun saptanması zorunludur. Ayrıca seçilecek aktarım alanının hangi tip gelişme için destekleneceği yerel otorite tarafından kararlaştırılmalıdır. Genellikle üç tip gelişimden bahsetmek mümkündür; Konut, sanayi ve ticaret. Bunların birbirine olan karşılaştırmalı üstünlükleri ve alıcı alandaki mülkiyet sahiplerinin “rant” beklentisi ortaya konulmalıdır. Yanı sıra her bir tip gelişmenin bütçeye getireceği maliyet iyi analiz edilmelidir. Örneğin bir konut bölgesi “alıcı” olarak seçilmişse, bu durumda ortaya çıkacak altyapı, sosyal donatı ihtiyaçlarının maliyeti hesaplanmalıdır. Zira bu bölgede yoğunluk artışının doğal bir sonucu olarak altyapı, kamusal kullanım için gerekli okul, hastane, v.b. üstyapı büyüklükleri değişecektir.

Yer seçimi ile ilgili olarak kamusal fayda ve maliyet analizi yanı sıra modelin uygulandığı alanlar itibarıyla etkilenen bireyler yönünden de dikkate alınması gereken muhtemel sonuçlar da vardır. Çünkü farklı çıkar gruplarının programı kabulü ve uygulamanın başarısı, programın sunduğu imkânlarla göre değişiklik arz etmektedir (Tavares,2003: 8).

Feitelson ve Lindsey’e göre; (Feitelson ve Lindsey, 2001:44-2,187-206) (Chesapeake Bay kentinde uygulanan model sonuçlarından alıntı ile) “Eğer model alternatif programlarla birlikte uygulanır ve karşılık sağlayacağı beklentisi kuvvetli ise, uygulamaya olan desteğin artışı muhtemeldir”. Bir araştırmaya göre de; “Yükümlü” (korumaya alınan) alandaki ev sahipleri modeli daha kuvvetle desteklemektedirler. Çünkü ev değerlerinin artması beklentisi içindedirler. Hâlbuki alıcı alandaki ev sahipleri, tersine, artan yoğunluk nedeniyle değer düşmesi ve dolayısıyla insan kalitesinin düşeceği endişesini taşımakta ve uygulamaya destekde, karşılaştırmalı olarak düşük düzeyde olmaktadır” sonucuna varılmıştır (Municipial Research & Services Center of Washington, 1992: Report No: 22). Modelin uygulamasında, aktarım alanı olarak belirlenen bölge zaten yüksek yoğunluklu ise, bu bölgede yaşayanların yoğun sıklığından doğan kirlilik ve trafik sorunları yanı sıra, geciken kent hizmetlerine katlanması gerekeceğinin kaçınılmaz olacağı da birçok otorite tarafından vurgulanmaktadır.

Görüldüğü gibi yer seçimi, gerek beklenen amaca ulaşma gerekse kamuoyu desteği sağlamada ciddi bir önem arz etmekte ve planlama ile uygulama sürecinde üzerinde dikkatle çalışılması gereken bir alan olarak gözükmektedir.

D- MODELİN UYGULAMA AŞAMALARI:

1- Zorunlu – İhtiyari Ayırımı: Başarılı bir uygulama öncelikle iyi bir gelecek öngörüsü ve planlamaya bağlıdır. Kamusal amacın belirlenmesi ve karar süreci tamamlandıktan sonra yapılacak planlama ve modelin uygulanmasının zorunlu mu tutulacağı yoksa plandan etkilenen alanlardaki mülkiyet sahiplerinin arzusuna mı bırakılacağı sorusu otoritelerce cevaplanmalıdır. Modelin uygulanması zorunlu tutulur ise, yetkili organca yükümlü alanda mevcut yapılaşma dışındaki tüm yapılaşmaları yasaklamalıdır. Bu halde mülkiyet sahibi, plan gereği oluşturulacak sertifikaları almak ve bunları satarak veya varsa alıcı bölgede kullanarak kayıplarını telafi etmekten başka yola sahip olmayacaktır.

Örneğin; mevcut planda, model uygulanmadan önce yoğunluk 1 dönüm arsa için 1 ev ise, modelin uygulanması ile bu alan 5 dönüme çıkarılmış olsun. Bu durumda

mülkiyet sahibine her 1 dönüm için 1 sertifika verilsin. Mülkiyet sahibi bu halde ya bir sertifikayı evini yapmak için kullanacak ve geri kalan dördünü satacak ya da beşini birden satarak sürekli olarak arsasını yapılanmadan mahrum edecektir. 5 dönümün altında ise mülkiyet sahipleri ellerinde tuttıkları sertifikaları satarak gayri menkullerinin bedellerini alacaklar, ancak yapılaşmaya gidemeyeceklerdir.

İhtiyari model uygulamasında ise, modellerle belirlenen koruma alanında yeni bir yapılanma kararı getirilmeyerek, mevcut imar planında varolan yapılaşma oranında mülkiyet sahipleri inşaat yapabilecekler veya kendilerine verilen sertifikaları satarak yapılaşmadan sürekli biçimde vazgeçebileceklerdir. Bu durumun gerçekleşmesi ancak sertifikaların değerinin yapılacak inşaatın fazla olması halinde mülkiyet sahipleri için tercih edilebilir.

Görüldüğü gibi zorunlu uygulamalarda herhangi bir piyasa kaygısı taşınmazken ihtiyari uygulamalarda modelin ve planlama kararlarının başarısı mülkiyet sahiplerinin yapılaşma hakkından vazgeçmelerinin getirisinin daha yüksek olmasına bağlıdır.

Bu durum bizi doğrudan piyasa arz ve talebi dengesinin zorunlu biçimde kurulmasına götürecektir.

2- Piyasa Dengesinin Sağlanması: Gayrimenkullerin sertifikaya bağlanması tek başına yeterli değildir. Eğer piyasa oluşturucu bir başka aktör yok ise eldeki sertifikaların değeri alıcı alandaki talebe göre ve piyasa şartlarında oluşacaktır. Bunun yanı sıra, oluşturulacak sertifikaların adedi ve piyasaya sunuluşu da arz yönüyle fiyatın belirlenmesinde önemli bir faktör olacaktır. Burada düzenleyici yerel yönetim organının plan kararları yukarıdaki faktörleri belirleyicidir. Bir başka deyişle oluşturulacak sertifikaların talep yaratması ve değeri onların kullanılacağı alıcı alandaki yoğunluk artırımının kârlılığına veya ihtiyaca göre belirlenecektir. Eğer böyle bir ihtiyaç yoksa alıcı alan olarak dizayn edilen bölge için bu sertifikalara gereksinim olmayacak ve yükümlü alandaki mülk sahipleri yoksun kaldıkları yapılanma hakları karşılığını alamayacaklardır. O halde planlama kararları aynı zamanda iyi bir piyasa araştırmasına dayalı olmalı ve arz-talep yönünden denge oluşturacak sonuçlara ulaşması garanti edilmelidir.

Eğer alıcı bölgede yoğunluğu arttırmak için tek alternatif, imar haklarını taşıyan sertifikalar değilse, bu durumda da müteahhitler için seçimlik tercih hakkı yaratılmış demektir. O halde sertifikaların talebi ve fiyatı alternatif seçimin getirisi karşılaştırılarak belirlenecek, en azından fiyat yönüyle beklenen değer yaratılmadığı için hakların sahipleri yönünden bir mağduriyet veya modelin uygulanmasına yönelik olumsuz tavır muhtemel olacaktır.

3- Model Alanındaki Mülk Sahiplerinin Bilgilendirilmesi: Eğitim, modelin başarılı olması için ayrıca önem taşıyan bir konudur. Potansiyel katılımcılar (mülk sahipleri) eğer uygulama ve sonuçları hakkında yeterince bilgilendirilmez ve yanlış algılamalar söz konusu olursa, özellikle modelin uygulanmasının mülk sahiplerinin iradesine bırakıldığı durumlarda ya katılımın az olması ya da ciddi bir kamuoyu direnci ile karşılaşılması muhtemeldir. Amerikan Plancılar Derneğinin (APA) önerisine göre “planlama departmanı modelin uygulanmasında etkilenen mülk sahiplerini bilgilendirme için gerekli çalışmaları yapmalıdır. Uygulama sırasında ortaya çıkması muhtemel sorunları ve bürokratik işlemleri takip etmeli, her aşamada mülk sahipleri ve uygulama sonuçları hakkında kamuoyunu bilgilendirmelidir” diyerek, katılımın ve bilgilendirmenin önemini vurgulamaktadır. APA'nın

önerilerine göre “Planlama sürecinde etkilenen bütün aktörler ve onların ekonomik çıkarları analiz edilmelidir. Genellikle tipik bir model uygulamasında;

- Alıcı alanda faaliyet gösteren müteahhitler,
- Koruma alanında yer alan mülkiyet sahipleri,
- Yerel Yönetim birimleri,
- Mülk satın alınması için kredi veren kuruluşlar olmak üzere dört grup mevcuttur.”

Dikkat edilmelidir ki, eğer bir ihtiyaç (talep) yok ise, herhangi bir aktarmadan da söz edilemez. Müteahhitlerin talebi yanısıra yükümlü alandaki mülkiyet sahiplerinin de yapılaşma haklarından vazgeçme karşılığı kabul edilebilir bir karşılık olmaksızın ellerindeki sertifikaları devretmeleri düşünülemez. Yerel yönetimin desteği de açık ve tartışmasız olmalıdır. APA belirtmektedir ki “Muhtemel bir model uygulamasında müteahhitler; Düşük maliyetli imar parselleri, Artan kar oranı her bir ünite için, Kesin ve hızlı bir planlama ve onay yanısıra inşaat ruhsatları için azaltılmış bir bürokratik süreçten yarar sağlayacaklardır.”

4- Sertifika (Aktarım) Bankaları: Modelin uygulanmasında pazarın ve alıcının varlığının gerekli olduğunu belirtmiştik. Bunu garanti altına almak için A.B.Devletlerinde uygulandığı birçok yerde geçici veya sürekli “Sertifika Bankaları” oluşturulmuş ve bunlar bir yandan kaybedilen yapılanma haklarını düzenlerken bir yandan da oluşturulmuş sertifikaları satın alarak pazar yaratmışlardır.

Genellikle uygulayıcı yerel otorite bünyesinde veya eyalet düzeyinde yasal temelde kurulan bu bankalar, yükümlü alandaki mülk sahiplerinin elindeki sertifikaları satın alarak satıcı yönünden pazar kaygısını ortadan kaldırma işlevi görmüşlerdir. Doğaldır ki bankalar ellerindeki sertifikaları satmak durumundadırlar. Aksi takdirde satın alma bedelleri o yerel otorite için modelden beklenenin aksine ciddi bir mali yük demektir. Bu bankalar çoğunlukla alıcı ve satıcılar arasındaki ilişkiyi kuran bir merkez gibi işlev görmüşlerdir. Önceden satın alınmış ve kullanılmayan sertifikalarda banka kanalı ile yeniden satın alınarak tekrar satışa sunulabilir ve bu sayede gerçek bir pazar yaratılmış olacaktır. Bunların yanısıra bazen bu bankalar sadece yapılanma haklarını satın almak ve elde tutmak suretiyle bir bölgedeki gelişmeyi sürekli durdurmak amacıyla da kullanılabilir. Bu şekilde fonksiyon için yeterli kamusal kaynak gereklidir ve uygulama gerçekten nadir özellikler içeren koruma alanlarında söz konusu olmalıdır.

5- Yönetim Organizasyonu: Yetkili kamusal otoritenin modelin uygulanmasındaki sorumluluğu çok büyüktür. Planlama ve uygulama için gerekli kapasitenin varlığı, basit ve anlaşılır olması, sorunlara çözüm sağlama kapasitesi, bilimsel içerik ve tek bir organın model uygulamasında sorumluluk sahibi olması başarı için olması gerekli koşullardır. Ayrıca, yükümlü ve alıcı alanlardaki transferleri takip, izleme ve kayıt altına alınması, doğabilecek hukuki problemlerin önlenmesi açısından şarttır. Bu kayıtların güncel bir halde tutulması, açıklık, ulaşılabilir olma unsurları da taşıması gereklidir.

E- MODEL UYGULAMA ÖRNEKLERİ:

A.B.Devletlerinde birçok eyalet ve yerel idare düzeyinde imar haklarının devrine yönelik yasal düzenlemeler yapılmış ve çok çeşitli alanlarda uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Bir çalışmaya göre; 2003 yılı rakamları ile uygulamada olan

programların % 38,8'i çevre koruma, % 44,8'i tarım alanları, % 8,2'si tarihsel dokunun korunması, % 5,2'si kentsel dönüşüm, % 3'ü de yapısal karakterin korunması konuludur. Toplamda 2003 yılı sonu itibarıyla devam eden 134 uygulama örneği vardır.(Fulton vd., 2003: 1) Bu uygulamalardan literatürde en çok söz edilen birkaçı aşağıda anlatılacak olup, unutmamak gerekir ki her uygulama hedeflediği amacın farklı olmasından dolayı özgün bir karakteristik göstermektedir.

1- Montgomery Yerel İdaresi (Maryland Eyaleti): Proje 1978 yılında komşu kent olan başkent Washington D.C. nin hızlı kentleşmesi ve Montgomery'nin değerli tarımsal ve kırsal alanlarını tehdidi üzerine uygulamaya konuldu. Proje ve modelin uygulaması hayli başarılı sonuçlar verdi. 1997 yılı sonuna kadar 6000 adet sertifika basıldı ve 172.000 dönüm tarım arazisi koruma altına alındı. Program uygulamaya konulmadan önce 1973 yılında yerel idare, tarımsal topraklarda yapılaşmayı en az 20 dönüm büyüklüğünde parsel sınırlamasına rağmen, o yıllar boyunca, yerleşim, toplam tarımsal arazilerinin %18'ini kaybetti. Daha fazla kaybın önüne geçmek için idare 1980 yılında tarımsal alan koruma programını kabul etti. Proje kapsamında 440.000 dönüm arazi model uygulama alanı olarak belirlendi ve yapılanma hakkı kısıtlı (sending zone) alan olarak dizayn edildi. Plan kararı uyarınca minimum tarımsal arazi büyüklüğü 100 dönüm olarak tespit edildi ve daha önceki 20 dönüme bir yerleşim ünitesi yerine büyüklük 100 dönüme çıkarıldı. Her 20 dönüm için mülkiyet sahiplerine bir sertifika verilmesi kararlaştırıldı. 1981 sonuna kadar da bu sertifikaların kullanılabilmesi ve 3000 ekstra konuta imkân veren alıcı bölge dizayn edildi. Her bir sertifika karşılığı olarak da alıcı bölgede 4 dönüm için 2 daha fazla konut yapılması imkânı getirildi. Yükümlü bölgedeki her bir 100 dönümlük tarımsal arazi için yapılaşma bir konut olarak kararlaştırıldı ve bu durum tapu kayıtlarına şerh verilerek sürekli hale getirildi. Taşınmazın devri halinde de mevcut durumun sürmesi garanti altına alındı. Herhangi bir kamu idaresi müdahalesi olmaksızın sertifikaların fiyatları piyasada belirlendi. İdare aynı zamanda yoğun bir bilgilendirme ve eğitim faaliyetini süreç boyunca etkilenen taraflara sundu. Ayrıca bir fon oluşturularak bunun bir sertifika bankası gibi çalışması sağlandı. Bu sayede fon alıcı gibi hareket ederek satıcıların müşteri araması ihtiyacını ortadan kaldırdı. Fon elindeki sertifikaları ihale usulü satarak en yüksek getiriyi sağlamak yönünde hareket etti Aynı zamanda sertifika satın alanlar için değerinin %75'ine kadar kredi imkânı sağlanarak satışların kolaylaştırılması imkânı getirildi. Yükümlü mülkiyet sahiplerinin satılan sertifikaları geri alması yasaklanarak taşınmazın yapılanma haklarının geri dönülmez biçimde ortadan kaldırılması sağlandı.

2- Pinelands Komisyonu Projesi (New Jersey)

1970'li yıllarda Atlantik kentinin kumar endüstrisi nedeniyle hızla büyümesi bölgedeki doğal alanların ciddi bir tehdit altına girmesine neden oldu. Pineland Komisyonu 1979 yılında bu gelişmeye karşılık bir proje geliştirerek bölgedeki doğal yaşam alanlarını, sulak bölgeleri korumak üzere oluşturuldu. Federal bir yasa ile bölge tanımlandı ve eyalet tarafından çıkarılan bir yasa ile organlar belirlendi. 7 yerel idare (county) ile 53 belediyeyi içine alan bölge planı onaylanarak belirlenen bölgelerdeki yerel imar yetkileri tek elde toplandı. Bu alan içinde koruma için hakim uygulama imar haklarının devri modeli olarak belirlendi ve koruma bölgelerindeki yapılanma hakları kısıtlanarak buralardaki mülkiyet sahiplerine karşılığında

sertifikalar verildi. Bu sertifikaların satışı ile bağlı taşınmazın tapusu artık bu hakkı kullanamaz biçimde sınırlandırıldı.

Her bir 156 dönüm için bir sertifika verildi ve bunların karşılığı yoğunluk artırımı % 2 olarak belirlendi. Ayrıca Pinelands Gelişim Kredi Bankası adında bir banka oluşturularak, tarafları bir araya getiren bir yapılanmaya gidildi. Banka bir yandan alıcı olarak hareket ederken bir yandan da destekleme işlevi gördü. Modelin uygulaması ile 340.000 dönüm arazi eyalete geri döndürüldü ve 400.000 dönüm arazi doğal alan olarak korumaya alındı ve yerleşmeye kapalı hale getirildi. Yükümlü bölgedeki mülkiyet sahiplerinin sertifikaları geri alması yasaklanırken yoğun bir eğitim programı da projenin bir parçası olarak uygulandı.

3- Long Island Kenti Pine Barrens Bölgesi Koruma Planı (New York):

Kentleşmeden korumak üzere Long İsland kenti Pine Barrens bölgesi koruma kanunu New York Eyaletince 1997 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunla bölgedeki doğal yaşam, tarım, balıkçılık ve tarihi sit alanları koruma altına alınmıştır. Yasa ile birlikte bölge, merkezi koruma alanı ve bunun çerperinde karşılaştırmalı gelişim bölgesi olarak ikiye bölünmüş ve geniş yetkili bir arazi kullanım planını kabul etmiştir. Oluşturulan uygulama komisyonu, yasa ile verilen yetkileri kullanarak arazileri ve gelişim trendlerini dikkate alarak, planlama alanındaki yapılanma koşullarını yeniden dizayn etti. Merkezdeki koruma bölgesinde bulunan 228 parsel sertifikalandırılarak bunların haklarının çerperdeki gelişme bölgesinde yeniden dizayn edilen parsellerde yoğunluk arttırmak üzere kullanılabilmesi mümkün hale getirildi. Böylece model özellikle küçük mülk sahiplerinin yararına önemli bir getiri sağladı.

III- ÜLKEMİZDEKİ SİT ALANLARININ KORUNMASINA YÖNELİK MODELLE GETİRİLEN YASAL DÜZENLEME

Ülkemizde ilk kez 27. 07. 2004 tarih ve 5226 sayılı, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda değişiklik yapan kanunun 8. maddesi ile 17. maddede yapılan değişikliklerle hukuk sistemimiz “Yapılanma Haklarının Devri” kavramı ile tanışmıştır. Bahsi geçen değişikliklerle “yapılanma hakları kısıtlanmış taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarına veya bunların koruma alanlarında bulunan ya da koruma amaçlı imar planlarıyla yapılanma hakları kısıtlanan taşınmazlara ait mülkiyet ve yapılanma haklarının kısıtlanmış bölümünü, imar planlarıyla yapılanmaya açık aktarım alanlarına aktarmaya belediye veya valilikler yetkili kılınmıştır.

5226 sayılı kanun meclise sevk edilirken yapılmak istenen değişikliklerin genel gerekçesinde;

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunun 9.2.2000 tarih ve 2000/4 sayılı raporuna atıfla “Koruma kurullarının karar almada gecikmelerini önleyici, başka bir deyişle çalışmalarını olması gereken düzeyde yapmalarını sağlayıcı yasal düzenlemelerin yapılması, özel mülk sahibi olan vatandaşların, kurul kararlarını uzun süre beklemesini engelleyici tedbirlerin ivedilikle alınması, kurul çalışmalarının yoğunluğunu arttıran veya kararların alınmasını gerektiren bürokratik işlemlerin azaltılması, kurul müdürlüklerinin bölge müdürlüğü haline getirilmesi için yasal düzenlemelerin sağlanması” hususlarının tespit edildiği ve bu kapsamda dünyadaki eğilimler de dikkate alınarak 2863 sayılı kanunun gözden geçirilmesi gereğinin ortaya çıktığı, bundan dolayı ilgili yasada yapılacak değişiklikleri

düzenleyen bir paket ortaya konulduğu ifade edildikten sonra, 2863 sayılı yasada geliştirilen yeni yaklaşımla **“Kamu yararı adına mülkiyet hakkını kısıtladığımız ve yapının koruma sorumluluğunu tümüyle vatandaşa bırakıldığı sistem değiştirilerek kamu yararı – özel mülkiyet dengesini gözeten, makul, uygulanabilir ve çağdaş bir sistem kurulmaktadır.** Bu kapsamda kesin inşaat yasağı getirilen alanlar dışında mütesep haklar ile ziyetlik uygulamaları yeniden düzenlenmekte, sadece belediyelerin değil tüm kamu kurum ve kuruluşlarına da tescilli yapıların korunması amacıyla kamulaştırma yetkisi verilmektedir. Ayrıca, belediye ve valiliklere imar haklarının kısıtlandığı alanlardaki maliklerin imar haklarını imar planlarıyla aktarım alanı olarak tespit edilmiş yapılaşmaya açık alanlara aktarma, kendi mülkiyetlerindeki gayrimenkullerle değiştirme yetkisi verilmektedir” denilerek getirilen imar haklarının aktarımı kavramı açıklanmaktadır.

Konumuz açısından bir diğer önemli hususda, kanunun madde gerekçesini düzenleyen açıklamalardır ki burada da “Takas uygulaması ile birebir arazi değişimi söz konusu olmakta, bu ise özellikle kentlerdeki uygulamalarda her zaman beklenen sonucu vermemektedir. Bu nedenle koruma planlarıyla veya taşınmaz tescil kararlarıyla kamu yararı için yapılanma hakları kısıtlanmış taşınmaz maliklerine, kısıtlanan haklarının tamamen veya kısmen imar planlarıyla önceden yapılanma, yoğunluk, sosyal ve teknik altyapı kapasitesi belirlenmiş aktarım alanlarına taşınabilmesi olanağı getirilerek, kamu yararı ve özel mülkiyet arasında bir denge sağlanmakta, ayrıca bu alanların ihya edilmesi teşvik edilmektedir.

Aktarımdan hedeflenen sadece mülkiyet hakkını değil, yapılanma hakkını da dikkate alarak hak transferinin sağlanması olup, arsa takası odaklı olmayan bu yaklaşımla yapılanma ve mülkiyet hakları kısmen kısıtlanan taşınmaz maliklerine kısıtlanan hak kadar bir payı menkul kıymet olarak vermek suretiyle yapılanmaya açık ve imar planında bu amaçla ayrılmış alanlara aktarılma imkânı getirilmektedir.

Kesin yapılanma yasağı getirilen taşınmazlarda ise bu haktan tamamen yararlanılması söz konusu olacağından mülkiyet hakkı ilgili idareye devredilmektedir. Ancak, yapılanma hakları kısmen kısıtlananlar bakımından mevcut yerlerindeki mülkiyet hakları korunmakta, ancak sınırlanan hakkın karşılığı olan bir değer başka bir alana aktarılması sağlanmaktadır.

Tescilli taşınmaz kültür varlıkları maliklerinin bu haktan yararlanmaları için yapılarını ihya etme şartı getirilerek, bunların korunması sağlanmaktadır” denilerek uygulamaya ilişkin ipuçları verilmektedir.

Bütün bu açıklamaların ışığında kanunun getirdiği düzenlemenin ne olduğu ve nasıl bir model uygulaması öngördüğüne ilişkin ayrıntılı değerlendirmeye geçebiliriz.

1- Yasal Düzenleme: Yukarıda bahsedilen 5226 sayılı kanunun 8. maddesi ile 2863 sayılı kanunun 17. maddesi tümüyle değiştirilmiş ve eklenen (c) fıkrası ile taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu alanlarda yapılanma haklarının devri konusunda aşağıdaki düzenleme yapılmıştır;

“Sit alanlarında geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile koruma amaçlı imar plânı

Madde 17. - c) Yapılanma hakları kısıtlanmış tescilli taşınmaz kültür varlıklarına veya bunların koruma alanlarında bulunan ya da koruma amaçlı imar plânlarıyla yapılanma hakları kısıtlanan taşınmazlara ait mülkiyet veya

yapılanma haklarının kısıtlanmış bölümünü, imar plânlarıyla yapılanmaya açık aktarım alanı olarak ayrılmış, mülkiyetlerindeki veya üçüncü şahıslara ait alanlara, aktarımdan yararlanacak öncelikli hakları belirleyerek bir program dâhilinde aktarmaya, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeler, bunların dışında valilikler yetkilidir.

Aktarım işleminde Sermaye Piyasası Kurulunca onaylı gayrimenkul değerlendirme şirketlerince yapılacak rayiç değer denkleştirilmesi esastır. Ancak aktarıma konu hak tescilli taşınmaz kültür varlığına ilişkin ise yapı değeri dikkate alınmaz.

Bu taşınmazlar için, kısıtlanmış yapılanma haklarının, imar plânlarıyla aktarım alanı olarak ayrılmış yapılanmaya açık diğer alanlarda kullanılmasını sağlayacak ve bu hakkı hamiline yazılı menkul kıymete dönüştürecek belgeler düzenlemeye, bu belgeleri yapılanma hakları kısıtlanmış alan olarak gösterilen ve tapuda bu konuda şerh düşülen alanlardaki taşınmaz sahiplerinden hak sahibi olanlara vermeye, imar plânında aktarım alanı olarak ayrılmış ve tapuda bu konuda şerh düşülen alanlarda ise ruhsat vermek için toplamaya ilgili idareler yetkilidir. Menkul kıymetlerin basılması, saklanması, el değiştirme işlemlerinin onaylanması ve veri tabanının oluşturulması ve denetlenmesi İller Bankasıyla yapılır.

Bu alanlarda kesin yapılanma yasağı gelmesi nedeniyle yapılanma hakkının tamamen aktarılması halinde, yapılanma hakkı kısıtlanan taşınmaz, mütemmimi ile birlikte ilgili idare mülkiyetine geçer ve parseller ilgili idare adına tescil edilir ve hiçbir koşulda satışa konu edilemez.

Aktarıma konu parselde malikin korunabilir yapılanma hakkı kalması halinde ise yapılanma hakkı kısmen aktarılır. Bu durumda, malikin yapılanma hakkı kısıtlanmış alandaki mülkiyeti devam eder.

Ancak, aktarıma konu hak, tescilli taşınmaz kültür varlığı üzerinde ise, malikin bu varlığın korunması ve yaşatılması için gerekli bakım, onarım ve restorasyon çalışmasını, ilgili idare ile imzalanacak protokole uygun olarak menkul kıymetleri teslim almasını müteakip başlatarak tamamlaması zorunludur. Aksi halde, ilgili idare teslim edilen menkul kıymet bedelini faiziyle birlikte malikten tahsile yetkilidir. Bu hususlar ve protokol menkul kıymet tesliminden önce ilgili idarece tapuya her türlü harçtan ve damga vergisinden muaf olarak şerh edilir.

Kısıtlanmış hakların bulunduğu belediye sınırları içerisinde, aktarım alanı tespit edilmesinin mümkün olamaması halinde, ilgili idareler ortak program yürütmeye yetkilidir.

Yukarıdaki fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Bakanlıkça hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir.”

Görüldüğü gibi kanun, yapılanma hakları kısıtlanmış tescilli taşınmaz kültür varlıklarına veya bunların koruma alanlarında bulunan ya da koruma amaçlı imar planlarıyla yapılanma hakları kısıtlanan taşınmazlara ait mülkiyet veya yapılanma haklarının kısıtlanmış bölümünü, imar planlarıyla yapılanmaya açık aktarım alanı olarak ayrılmış, mülkiyetlerindeki veya üçüncü şahıslara ait alanlara, aktarımdan yararlanacak öncelikli hakları belirleyerek bir program dâhilinde aktarmaya,

belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeler, bunların dışında valilikler yetkilidir diyerek herhangi bir tanımlama getirmeden Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kanunu uyarınca yine kanunda öngörülen şekilde kapsama alınan özel mülkiyetteki taşınmazlar için, trampa veya kamulaştırma dışında, bunların kapsama alınması esnasında veya sonrasında kısıtlanan imar haklarının belirlenen esaslar çerçevesinde başka taşınmazlara aktarımını öngörmüştür. Bu işlemin yapılmasında belediye veya valilikler taşınmazın bulunduğu yer itibarıyla yetkili olacaklardır.

2- Hakkın Tespiti ve Menkulleştirme: Kanun açıkça, yapılanma hakları kısıtlanmış tescilli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile bunların koruma alanlarında bulunan ya da koruma amaçlı imar planlarıyla yapılanma hakları kısıtlanan taşınmazlara ait mülkiyet ve yapılanma hakları diyerek, bu alanları tespit ve uygulama yetkisine sahip koruma kurulları ile koruma yüksek kurulunun yetkisi kapsamında usulüne uygun olarak tespit, ilan ve tescil edilen yapılarla, bunların koruma alanları ile koruma imar planı uygulama alanlarında kalan özel mülkiyetteki taşınmazların bu madde hükmünden yararlanabileceğini belirtmiştir. Sözde çok kolay gözükken bu kapsam tespiti kanunun geneline bakıldığında ise uzun bir süreç sonucu ortaya çıkan ve bir dizi kararı takip eden bir tespit olmaktadır.

Kabul etmek gerekir ki daha önce öngörülen kapsamda tespiti yapılmış yapı ve arazi sahipleri de getirilen bu uygulamadan yararlanma hakkına sahiptirler. Bu şekilde uygulama alanı tespitinden sonra, etkilenen mülk sahiplerine yönelik belediye veya valiliklerce hazırlanacak plan uygulamaları ile yapı yasaklı veya sınırlı yapılaşma izni verilen alanlardaki mülkiyet sahiplerinin haklarının belirlenmesi ve bunların değer tespiti yapılarak menkulleştirilmesi (sertifika verilmesi) ilgili idarelerce yapılacaktır. Yapılanma hakkı sertifikaya dönüştürülen mülkiyet sahipleri bu sertifikaları eğer var ise kendilerine ait yoksa üçüncü kişilere ait aktarım alanlarındaki parsellerde kullanabileceklerdir. Kanun bu işlemleri yapmak üzere Amerika Birleşik Devletlerinde ki uygulama örneklerinde olduğu gibi bir banka kanalı ile yürütme yapılmasını uygun görmüş ve varlığı ile imar planları yapımında ehil İller Bankasını bu işle görevlendirmiştir. Yapılanma hakkı tümüyle yasaklı alanlarda ise, yapılanma hakkının transferi dolayısı ile mülkiyetin ilgili idareye geçmesi sonucunu doğuracak bir düzenleme ile uygulama örneklerinden farklı bir yapı getirilmiş ve bir daha bu taşınmazların satışa konu edilmesi yasaklanmıştır.

Görüldüğü gibi uygulama ile kısıtlanmış alanlardaki mülkiyet sahiplerine şekli ve miktarı ilgili idarelerce belirlenecek bir telafi imkânı yaratılmış, bu yönüyle de bu çalışmada ortaya konulan modele benzer bir uygulama benimsenmiş ve hukuk sistemimize dahil edilmiştir.

3- Düzenlemeye Yönelik Düşünceler: Düzenleme her ne kadar benzerlikler içerse de, özellikle sertifikaların değerlendirilmesi konusunda serbest piyasa koşullarından ayrılması ile modelin ana prensipleri ile çelişmektedir. Anlaşıldığı kadarı ile düzenleme yapılırken belediye ve valilikler ile İller Bankası her türlü devir işleminde yetkili olacaklardır. Bu durumda sertifikaya bağlanmış hakların serbestçe satışı mümkün olmayacak yani bir pazardan söz edilmeyecektir. Aynı zamanda yapı sahiplerine, hakkın sertifikaya bağlanmasından sonra yapının bakım ve restorasyonu yükümlülüğü getirilmesi de mülkiyet sahibinin elde ettiği gelirin zorunlu olarak buraya harcanması sonucunu doğuracak ve bu da modelin özü itibarıyla telafi sağlaması ilkesini göz ardı edecektir.

Kesin yapılaşma yasağı getirilen alanlardaki mülkiyetlerin, uygulama sonrası sahipliğinin ilgili idareye geçmesi ve bunların satışa konu edilememesi ise uygulamada ilgili idarelerce bu taşınmazların başka amaçlarla kullanımına engel değildir. Bilindiği üzere Medeni Kanunumuzda satış dışında taşınmazın kullanım ve yararlanmasını düzenleyen birçok hüküm mevcut olup, bu taşınmazların el değiştirmesinden sonra ilgili idarelerce farklı amaçlarda kullanım imkanı devam ettirilmiştir. Oysaki madde metni “bunlar getirilen koruma amaçlı kullanım dışında başka amaçlarla kullanılamaz ve devredilemez” deseydi sözü edilen kaygı ortadan kaldırılabildi.

Aktarım alanı olarak tespit edilecek alanlarla ilgili herhangi bir kriter olmaması, bunların çıkarılacak uygulama yönetmeliğine bırakıldığını düşündürse de, modelin uygulamasında yer seçimine ilişkin ortaya konulan kriterler dikkate alındığında, en azından korunmaya muhtaç olmayacak bir alan seçimi zorunluluğu karşısında, bunun muhakkak bilimsel biçimde tespitini yapacak ehil kişilerin planlama sürecinde yer alması sağlanmalıdır. Aksi takdirde bir yeri korurken tarihsel olmasa bile doğal yönden bir başka bölgenin yok olmasına zemin hazırlamak işten bile değildir.

Son olarak belirtmek gerekir ki uygulamada en önemli sorun, daha önce kapsama alınmış taşınmazların yapılanma haklarını belirleyecek herhangi bir plan kararı yok ise, bu taşınmazların kısıtlama veya yasaklamadan dolayı mevcut hak kayıplarının nasıl tespit edileceği sorunudur. Bundan dolayı ilgili idarelerin ve koruma kurullarının bu hükmün uygulanabilmesi için, kapsamdaki alana özgü plan yapmaları ve kesinleştirmeleri aynı anda da yine plan kararıyla aktarım alanı tespitine ihtiyaçları olacaktır. Aksi takdirde modelin uygulanması mümkün gözükmemektedir.

IV- SONUÇ

Bu çalışma, “İmar (Yapılanma) Haklarının Devri” olarak dilimize çevrilebilecek ve tarihi, kültürel, doğal alanların korunmasına yönelik oldukça yaygın bir kullanım sahası bulan “Transferable Development Rights” kavramını, ortaya çıktığı A.B.Devletlerinde uygulandığı şekliyle açıklamayı ve bir model olarak koruma pratikleri arasında çekici bir yere sahip olduğunu göstermeyi amaçlamıştır. Hızlı kentleşmenin getirdiği sorunların çözümüne yönelik arayışların bir sonucu olan bu model, uygulandığı ülke olan A.B.D’de önemli bir kabul görmüş, yerel idarelerin korumaya yönelik çabalarında kaynak sorununu en aza indirdiği için, serbest piyasa ve özel mülkiyetin hâkim olduğu bu ülkede tercih edilmiştir. Uygulama sonuçları itibarıyla da otoriteler tarafından ;

- İmar Haklarının Devri Modelinin öngördüğü amaçları gerçekleştirmede önemli bir başarı sağladığı,
 - Başarılı model uygulamalarının sağlıklı bir piyasaya ve gerekirse bu piyasayı düzenleyici aktörlere ihtiyaç duyduğu,
 - Modelin en az maliyetle korumaya yönelik uygulamalarda yerel yönetimler için önemli bir araç olduğu,
 - Planlama ve sürekliliği bakımından, modelin, uygulandığı alanlarda kesin sonuçlar verdiği ve politik etkilenmelere kapalı olduğu,
- ifade edilmiştir. (Fulton vd.,2003: Executive Summary,vi.)

Her ne kadar uygulama, önceki bölümlerde bahsedildiği gibi bilimsel ve iyi planlanmış yönetim yetkinliğine ihtiyaç duysa da, taşınmaz sahipleri bakımından gerek koruma alanı gerekse aktarım alanlarında yarattığı “rantın” çekiciliği, klasik planlama kararları ile oluşturulan kısıtlamalara göre çok daha olumlu tepkilerle karşılanmaktadır.

Ülkemizde de yapılan yasal düzenleme ile Kültür Ve Tabiat Varlıklarının korunmasında, model, uygulama alanına kavuşmuş ve bu alandaki uygulama şekli ile sonuçlarının, çok daha geniş bir uygulama alanı olan modelin geleceğini belirleyici olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ. (1993), *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975–1992)*, İstanbul, IULA-EMME.

Rick PRUETZ (2003), *Beyond Takings and Givings*, Arje Press, CA.:Cushing-Malloy Inc. .

Antonio Tavares (2003), *Can the Market Be Used to Preserve Land? The Case for Transfer of Development Rights*, European Regional Science Association Congress, 43Rd ERSA Congress, www.ersa.org, 3-8.

Jason Hanly-Forde, George Homsy, Katherine Lieberknecht, Remington Stone (1994), *Using the Market for Compensation and Preservation*, Government Accounting Office Report, USA, RCED–94-215R ,2.

Eran Feitelson, Greg Lindsey (2001), *Local Use of Economic Instruments in the Chesapeake Bay Critical Area Programme*, *Journal of Environmental Planning and Management*, 44 (2)2, 187–206.

William Fulton, Jan Mazurek, Rick Pruetz, Chris Williamson (2003), *TDRs and Other Market Based land Mechanisms: How They Work and Their Role in Shaping Metropolitan Growth*, The Brooking İnstitution Center on Urban Research, Discussion Paper, 1,vi.

Municipal Research & Services Center of Washington (1992), *Affordable Housing Techniques*, A Primer Local Government Officials Report, No: 22, Seattle

The Etowah İnitiative Center Report(1998), www.rivercenter.uga.edu, University of Georgia.

Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi

Ebru YENİCE*

ÖZET

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması amacıyla performans yönetimi anlayışını getirmektedir. Performans yönetimi, performansın sürekli iyileştirilmesini amaçlayan sonuç odaklı bir yönetim anlayışıdır. Performans yönetiminin en önemli bileşenlerinden birisi de performans değerlendirmesidir. Bu çalışmada performans değerlendirmesinin tanımı, kapsamı, diğer ve türleri ele alınmaktadır. Ayrıca OECD ülkelerinin bir kısmında değerlendirmenin gelişimi ele alınmakta ve ülkemizde 1970'lerde yaşanan program bütçe deneyiminden çıkarılması gereken derslere değinilmektedir. Son olarak bütçe ve performans değerlendirmesi arasındaki ilişkinin OECD ülkelerinde ne oranda kurulabildiğine ilişkin bilgilere yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Performans değerlendirmesi, program değerlendirmesi, performans yönetimi, performans esaslı bütçe, bütçe sistemleri, performans ölçümü, performans denetimi, 5018 sayılı Kanun.

ABSTRACT

Performance Evaluation in the Public Sector

Public financial management and control Law no. 5018 brings the approach of performance management in order to ensure the effective, economic and efficient utilization of public resources within the framework of Fiscal Transparency and Accountability principles. Performance management is an outcome-focused management approach which aims at continuous improvement in the performance. One of the most important parts of performance management is performance evaluation. In this paper, the definition, scope and types of the performance evaluation are taken into consideration. Besides the study also deals with the development of evaluation in some of the OECD countries and the lessons that

* Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı

should be learned from program budgeting experience in Turkey in 1970's. Finally, the study includes information on the extent of the establishment of the relationship between budgeting and performance evaluation in OECD countries.

Key Words: *Performance evaluation, program evaluation, performance management, performance budget, budget systems, performance measurement, performance audit, Law no. 5018*

JEL Classification: *H61 - Budget; Budget Systems, H69 – Other*

I.GİRİŞ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden düzenlemektedir. Yeni sistem, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması amacıyla performans yönetimi anlayışını getirmektedir. Performans yönetimi; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, performans değerlendirmesi ve faaliyet raporlarının birbirini takip ettiği döngüsel bir yönetim şeklidir.

Performans yönetiminin en önemli bileşenlerinden birisi performans değerlendirmesidir. Performans değerlendirmesi yoluyla kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı incelenerek saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Performans değerlendirmesi yapılarak bir kurumun stratejik amaç ve hedeflerinin doğru tespit edilmediği ile bu amaç ve hedeflerin gerçekleşmesinde kullanılan faaliyet ve projelerin uygulama sonuçları incelenmektedir. Performans değerlendirmesi sonucunda bazı faaliyet ve projelere daha fazla önem verilebileceği gibi bazı faaliyet ve projelere devam edilmemesi gerektiğine de karar verilebilir. Böylece kamu kurumlarında uzun süreden beri devam eden ancak yapılması gerekli olmayan veya etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmeyen bazı faaliyet ve projelerin tespit edilmesi ve gerekiyorsa bu faaliyet ve projelerin uygulanmasına son verilmesi mümkün olmaktadır.

II. PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ NEDİR?

Performans değerlendirmesi, kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir (Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, 2004:9).

Performans değerlendirmesi uluslararası uygulamalarda genellikle program değerlendirmesi¹ ile eş anlamlı kullanılmaktadır. Ancak performans değerlendirmesi

¹Program kurumun belirli bir stratejik amacını gerçekleştirmek üzere oluşturulan faaliyet ve projeler bütünüdür. Program bütçe bir bütçeleme sistemidir. Bu bütçeleme sisteminde kamu kurum ve kuruluşlarının ana fonksiyonları belirlenir ve programları teşkil eder ve kaynaklar bu programlara göre tahsis edilir. Performans esaslı bütçeleme ise kurumun ana fonksiyonlarının belirlenmesi yanında performans ölçümü yapılarak değerlendirme yapıldığı ve kaynak tahsisinde bu değerlendirme sonuçlarından yararlandığı bütçeleme sistemidir. Görüldüğü gibi performans esaslı bütçeleme program yapısını bir başka deyişle faaliyet ve proje bütünüdür

program değerlendirmesini de içine alan öndeğerlendirme ve uygulama sonrası değerlendirme ile kurum içi ve kurum dışı değerlendirme gibi pek çok türü kapsayan daha geniş bir kavramdır.

Performans değerlendirmesi, yürütülen faaliyet ve projelerin etkinliğinin araştırıldığı bir geri bildirim mekanizmasıdır. Değerlendirme yanında performans ölçümü, geleneksel denetim ve performans değerlendirmesi gibi başka geri bildirim mekanizmaları da vardır. Performans değerlendirmesi ile diğer geri bildirim mekanizmaları arasındaki farklılıkların ortaya konması performans değerlendirmesinin ne olduğunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

a. Performans Ölçümü ile Performans Değerlendirmesinin Karşılaştırılması

Performans değerlendirmesi ile performans ölçümü farklı araçlardır. Performans ölçümü performans göstergelerinin elde edilmesi üzerinde çalışırken değerlendirme ele aldığı konuların özelliklerini ve neden sonuç ilişkilerini daha detaylı bir şekilde inceler. Değerlendirme, performansın artırılması için faaliyet ve projelerde yapılması gereken değişikliklerle ilgili önerilerde bulunur (Cristine, 2005:129). Performans ölçümü kurumun mevcut durumunun fotoğrafını çekerek hedeflerine ulaşp ulaşmadığı ile ilgili bilgi verir. Ancak ölçüm sonuçlarına bakarak bir kurumun başarılı veya başarısız olduğu sonucuna varılmamalıdır. Performans sonuçlarının hedeflerden sapması dışsal faktörler gibi kurumun tamamen kontrolü dışındaki beklenmeyen olaylardan kaynaklandığı durumlarda kurumu başarısız olarak değerlendirmek doğru değildir. Ancak, ayrıntılı bir performans değerlendirmesi sonunda kurumun başarılı veya başarısız olup olmadığı ve bu sonucun neden kaynaklandığı hakkında yargıya varılabilmek mümkündür.

Performans değerlendirmesi, performans ölçümüne göre daha fazla uğraşı gerektirmekte olup performans ölçümünden farklı olarak uygulanan politikalar ile meydana gelen sonuçlar arasındaki ilişkileri ortaya çıkararak kamu müdahalelerin mantığını ve sonuçlarını da açıklamaktadır (OECD 1999: 11).

b. Geleneksel Denetim ile Performans Değerlendirmesinin Karşılaştırılması

Geleneksel denetim ile performans değerlendirmesi farklı işlevleri yerine getirmektedir. Geleneksel denetim, kurumların önceden belirlenen kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun hareket edip etmediğini tespit ederken performans değerlendirmesi kurumun yaptığı faaliyetlerin amaç ve hedeflere ne kadar hizmet ettiği ile kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirip getirmediği saptamaktadır. Ayrıca geleneksel denetim denetçi sıfatını haiz bağımsız kişiler tarafından yerine getirilmekte iken performans değerlendirmesi için böyle bir zorunluluk yoktur. Performans değerlendirmenin amacı ve işlevi geleneksel denetimden farklı olduğu için değerlendirme yaparken anketler, karşılıklı görüşmeler veya grup tartışmaları gibi geleneksel denetimde pek kullanılmayan farklı yöntemlere de başvurulmaktadır.

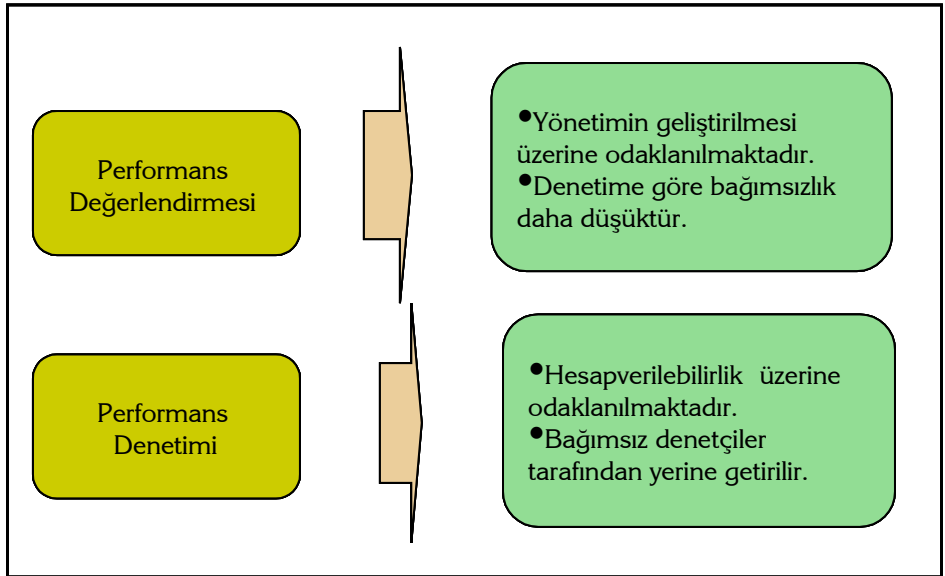
temel almakta ve bu sisteme performans ölçümünü eklemektedir. Bu nedenle bu çalışmada program geçen yerlerde faaliyet ve proje bütünü anlamak gerekmektedir. Analitik bütçe sınıflandırması ise bir bütçeleme sistemi değil bir sınıflandırma sistemidir. Bu yüzden bütçeleme sistemi olan performans esaslı bütçe ile sınıflandırma sistemi olan analitik bütçenin birbirine karıştırılmaması gerekmektedir.

c. Performans Denetimi ile Performans Değerlendirilmesinin Karşılaştırılması

Performans denetimi ve performans değerlendirmesinin her ikisi de amaç ve hedeflerin hangi oranda gerçekleştirildiği ve kamu kaynaklarının etkili ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığını incelemektedir. Bunun yanında performans denetimi ile değerlendirilmesi yapılırken benzer yöntemlerden ve tekniklerden faydalandığından aralarındaki ayrımı çok keskin sınırlar içerisinde belirlemek oldukça zordur.

Yukarıda bahsedilen benzerliklerine karşın performans denetiminin performans değerlendirmesinden en önemli farkı denetimin mutlaka bağımsız denetçiler tarafından yerine getirilmesi ve hesap verilebilirliğe daha fazla önem verilmesidir.

Ayrıca bağımsız denetim raporları örneğin Avustralya'da Parlamente'ye sunulurken değerlendirme raporları çoğu zaman üst yöneticiye sunulur ve genellikle kamuoyuna açıklanmaz (Barrett P.J.2001:3). Performans değerlendirmesinde değerlendirme yapan kişilerin bağımsız olması zorunluluğu yoktur ve sorumlulukları tespit etmekten çok problemlerin nasıl üstesinden gelineceğine ilişkin öneriler yapmak daha ön plandadır. Ayrıca performans değerlendirmesi daha çok kurumun yönetim yapısının geliştirilmesi üzerine odaklanmaktadır.



Şekil 1: Performans değerlendirmesi ile performans denetiminin karşılaştırılması

III. PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ NEDEN ÖNEMLİDİR?

Performans değerlendirilmesi yoluyla;

- kamusal politikaların seçimi ve uygulanması sonucunda oluşan başarı ve başarısızlığın ortaya çıkarılması,
- başarısızlık ile karşılaşılması durumunda nedenlerinin araştırılarak gerekiyorsa devam eden faaliyet ve proje uygulamalarına son verilmesi,

- geleceğe dönük politikaların doğru bir şekilde oluşturulması amacıyla karar vericilere gerekli bilgileri sağlanması amaçlanmaktadır.

Ülkemizde 1970'lerde yaşanan program bütçe deneyimi performans değerlendirmesinin performans yönetimi içerisindeki önemini ortaya çıkmasına neden olmuştur. Türkiye'de bütçeleme sisteminin yenileştirilmesi ve iyileştirilmesi ile ilgili yoğun çalışmalar esas itibariyle 1968 yılında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde özel bir "Bütçe Reform Ünitesi"nin kurulmasıyla başlamıştır. 1973 Mali Yılı Bütçe Gerekçesinde Program Bütçe Sistemi² üç özelliği belirtilerek tanımlanmıştır (1973 MY Bütçe Gerekçesi:3). Birinci özellik her kuruluş veya idari birimin hizmet hedeflerini belirten ve hasılaya dönük bir şekilde hizmet programlarının belirlenmesidir. İkinci özellik bu sınıflandırmaya uygun maliyetlendirme, muhasebe ve idari yapının oluşturulmasıdır. Son özellik ise her program için etkin ve anlamlı bir şekilde performans değerlendirilmesinin yapılmasıdır. 1973 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile birinci özellik yerine getirilmiş ve diğer özelliklerin zaman içinde yerleşeceği belirtilmiştir.

Uygulamanın ilk yıllarında program bütçe kamuoyunda büyük ilgi uyandırmıştır. Ancak sürekli iyileştirme çalışmaları gerektiren bu bütçeleme sisteminde çalışmaların aynı hızla devam ettirilmemesi sonuçta program bütçe sistemine tüm unsurları ile geçilememesine neden olmuştur. Bu nedenle program bütçenin yukarıda belirtilen üç temel özelliğinden son ikisi tam olarak yerine getirilememiştir.

Programların değerlendirilmeksizin otomatik olarak bütçede yerlerini alması hizmet gerekçelerini anlamsızlaştırmış bir başka deyişle hizmetlerle ödenekler arasında kurulması gereken bağı koparmıştır (Tosun, 2004:3). Böylece programların gerekli olup olmadığı veya etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilip getirilmediği incelenmeden sürekli aynı programlara kaynak ayrılmıştır. 1970'lerde yaşanan deneyimler, performans değerlendirmesinin performans yönetiminde ne kadar önemli bir unsur olduğunu göstermiştir.

IV. PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİNİ KİMLER YAPAR?

Değerlendirme pek çok kişi veya kurum tarafından yerine getirilmektedir.

- **Kurum Yöneticileri ve Çalışanları:** Kurum yöneticileri ve çalışanları performans programında yer alan performans ve gösterge hedeflerinin gerçekleşme durumunu, sapmaları ve sapmaların nedenlerini ayrıntılı olarak değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda elde edilen sonuçlara kamu idarelerince hazırlanacak faaliyet raporlarında yer verilir.

- **Uzmanlaşmış Araştırma ve Danışma Kurumları:** Kurum içinde yeterli nitelikte eleman bulunmadığı durumlarda performans değerlendirmesi araştırma ve danışma kurumlarına yaptırılır.

- **Merkezi Yönlendirme Kuruluşları:** Maliye Bakanlığı ödenek tavanlarının ve bütçe ödeneklerinin tespiti, bütçe uygulamalarının izlenmesi ve performans programında yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleşme durumunun takibi amacıyla performans değerlendirmesi yapar. Bu değerlendirme sonuçları bütçe müzakerelerine temel oluşturur. Ayrıca Devlet Planlama teşkilatı tarafından yatırım projelerinin performansının izlenmesi amacıyla değerlendirme yapılır.

² Bu yıllarda "Program Bütçe", "Planlama, Programlara ve Bütçeleme Sistemi" ve "Program ve Performans Bütçe" deyimleri birbirinin yerine kullanılmıştır.

- **Sayıştay:** Sayıştay hem kendisi performans değerlendirmesi yapmakta hem de yapılan performans değerlendirmelerin doğruluğunun ve güvenilirliğinin sağlanıp sağlanmadığı ile ilgili olarak dış denetim yapmaktadır.

V. DEĞERLENDİRME TÜRLERİ

Performans değerlendirmesi, değerlendirmeyi kimin yaptığı, değerlendirmenin ne zaman yapıldığı veya değerlendirmenin yapılaş şekli kriterlerine göre farklı şekilde sınıflandırılabilir.

a. Değerlendirmeyi Kimin Yaptığına Göre Sınıflandırma

Değerlendirme, değerlendirme sonucunda ne amaçlandığına bağlı olarak farklı kişi veya birimler tarafından yerine getirilmektedir (OECD, 1999: 5).

- **Kendi Kendine Değerlendirme (Self Evaluation):** Kurum elemanları tarafından değerlendirme yapılmaktadır. Bu değerlendirme şeklinin temel amacı kurumsal öğrenmeyi sağlamak ve uygulamaları geliştirmektir. Ancak elemanların nitelikleri ve zamanı bu amaç için yeterli olmayabilir, ele alınan konuların kapsamı sınırlı kalabilir veya bulguların güvenilirliğinden şüphe duyulabilir.

- **Dış Değerlendirme (External Evaluation):** Araştırma kuruluşları veya yönetim danışmanları gibi uzmanlaşmış kişi veya birimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu değerlendirme şekli yürütülmekte olan devlet politikalarına yeni bir bakış açısı kazandırmak veya uzmanlık isteyen alanlarda değerlendirme yapmak için uygulanmaktadır. Ancak bu değerlendirme şeklinde uygulanan politikaların özü ve kurum gelenekleri tam olarak anlaşılammakta ve sadece teorik değerlendirmelerde bulunulmaktadır.

Ayrıca merkezi yönetim kuruluşları tarafından bütçe önceliklerinin belirlenmesi amacıyla değerlendirme yapılır. Bu değerlendirme şekli karar verme süreci ile yakından ilgilidir.

- **Bağımsız Değerlendirme (Independent Evaluation):** Performans değerlendirmesi bağımsız ve özerk kişi veya birimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu değerlendirme şeklinin temel amacı saydamlığı ve hesap verilebilirliği arttırmak olup performans denetimine çok benzemektedir. Ancak, genellikle yöneticiler bu değerlendirmenin bulgularını ve değerlendirme sonunda yapılan önerileri kabul etmekte isteksiz davranmaktadırlar.

b. Değerlendirmenin Hangi Aşamada Yapıldığına Göre Sınıflandırma Yapılması

Değerlendirme, değerlendirmenin bütçe sürecinin hangi aşamasında yapıldığına göre temel olarak öndeğerlendirme ve uygulama sonrası değerlendirme olmak üzere ikiye ayrılır (The Green Book, 1997:5-14).

- **Öndeğerlendirme:** Öndeğerlendirme, hangi stratejik amaç, hedef, faaliyet, proje ve politikaların uygulanacağına karar verilmesi aşamasında yapılan incelemeleri kapsar. İyi bir ön değerlendirme, hedefler konusunda açık olmayı, bunlara ulaşmak için alternatif yollar düşünmeyi, dikkate değer olduğu düşünülen her seçeneğin maliyet ve faydasının tahminini ve ortaya konmasını ve ilgili risk ve belirsizliklerin tamamıyla hesaba katılmasını gerektirir. Öndeğerlendirmenin her aşamasında ele alınan konular her yönüyle tekrar incelenmelidir. Bunun yanında yeni veri ve bilgiler elde edildiğinde ve ülkenin içinde olduğu ekonomik koşullar değiştiğinde yapılan değerlendirmeler yeniden gözden geçirilmelidir.

Öndeğerlendirme faaliyet ve projeler gerçekleştirilmeden önce yapılmaktadır. Bu yüzden öndeğerlendirme aşamasında pek çok alternatif öne sürülür ve bu alternatifler arasından bir seçim yapılır. Bu aşamada alternatiflerden önemli görülenler incelenir, bunların her birinin avantaj ve dezavantajları ortaya konulur. Son olarak bunlara yönelik maliyet analizleri yapılır. Öndeğerlendirme öne sürülen alternatiflerin ortaya konulması ve en uygun alternatifin seçilmesi sürecidir.

- **Uygulama Sırasında Yapılan Değerlendirme:** Faaliyet ve projelerin uygulandığı yıl içinde yapılan performans değerlendirmesidir. Kurumun performans hedeflerine ulaşip ulaşamayacağına ile ilgili bir erken uyarı mekanizması olarak işlev görür. Böylece kurum değerlendirmenin yapıldığı yıl içerisinde gerekli tedbirleri alabilir

- **Uygulama Sonrası Değerlendirme:** Uygulama sonrası değerlendirme bir stratejik amaç, hedef, faaliyet, proje ve politikaların uygulanması sırasında ve uygulama sonrasında yapılan değerlendirmedir. Değerlendirme uygulanan faaliyet ve projelere ilişkin uygulama sonuçlarının incelenmesi sürecidir.

Öndeğerlendirme aşamasında pek çok alternatif ortaya konulup bunlar arasında seçim yapılması söz konusu iken; uygulama sonrası değerlendirme yapılırken, seçilen ve uygulanan seçenek temel alınmaktadır. Değerlendirme yapılırken öncelikle yapılacak değerlendirmeye ilişkin “değerlendirme plan”ı hazırlanır. Bu planda değerlendirme sırasında sorulacak sorular ve değerlendirme sırasında takip edilecek aşamalar yer alır. Daha sonra değerlendirme yapılarak elde edilen sonuçlar raporlanır.

c. Değerlendirmenin Yapılış Şekline Göre Sınıflandırma Yapılması

Değerlendirme yapılırken pek çok yaklaşımdan ve yöntemden yararlanmak ve konuyu farklı açılardan ele almak mümkündür. Değerlendirmenin yapılış şekline göre performans değerlendirmesini temel olarak üçe ayırabiliriz. Ancak değerlendirme yaparken pek çok farklı yaklaşımı uygulamak mümkün olduğundan gerekirse bu sınıflandırma daha fazla genişletilebilir (Curristine, 2005:128-130).

- **Belge Üzerinden Değerlendirme:** Uygulama devam ederken veya sone erdiğinde mevcut verilere dayanarak ve nispeten basit araçlar kullanılarak yapılan değerlendirmedir. Bu değerlendirme türü önemli faaliyet ve projelerin en önemli yönlerini ele almakta ve diğer yaklaşımlarla karşılaştırıldığında göreceli olarak kısa bir süre içerisinde en iyi sonucu elde etmeye çalışmaktadır.

- **Etki Değerlendirmesi:** Bu tür değerlendirmenin ilk amacı faaliyet, proje, program veya politikaların etki ve sonuçlarının değerlendirilmesidir. Etki değerlendirilmesi belge üzerinden değerlendirme ile karşılaştırıldığında daha fazla araştırma yapılmasını, araştırmaların sağlam verilere dayandırılmasını ve daha karmaşık analitik yöntemler kullanılmasını gerektirir.

- **Maliyet Etkinlik Değerlendirmesi:** Maliyet etkinlik değerlendirmesi yapılan harcamalar ile gerçekleşen sonuçlar arasında ilişki kurmaktadır. Maliyet etkinlik değerlendirmesi program veya devlet faaliyetlerinin maliyeti ile istenen sonuçlara ne ölçüde ulaşıldığı ile istenen sonuçlara en az maliyetlerle ulaşılması için ne gibi müdahaleler yapılması gerektiğini ele almaktadır. Etki değerlendirilmesinden en önemli farkı, yapılan faaliyetlerin etki ve sonuçlarını değerlendirirken aynı zamanda maliyet hakkındaki bilgileri de dikkate almasıdır.

VI. DEĞERLENDİRMEDE ULUSLARARASI UYGULAMALAR

OECD ülkelerinin bir kısmında değerlendirme karar verme sürecinde önemli bir role sahipken bazılarında henüz başlangıç aşamasındadır. Aşağıda bazı ülke örneklerinde değerlendirmenin gelişimi ele alınmaktadır (OECD, 1999: 17–18).

a. İsveç

İlk kez 1950’lerde politika kararlarını hazırlayan komisyon tarafından değerlendirme yapılmaya başlanmıştır. Bu komisyon hizmetten yaralananların bakış açıklarını bir araya getirerek araştırma sonuçlarını karar verme sürecine dahil etmiştir. 1960’lardan itibaren performans değerlendirmesi karar vericilere bilgi sağlayan sürekli bir faaliyet olarak görülmeye başlanmış ve temel görevi değerlendirme yapmak olan uzmanlaşmış araştırma kurumları kurulmuştur.

1980’lerin başlarında değerlendirme faaliyeti sistematik hale getirilerek ve bütçe süreci ile daha sıkı bağlantı kurularak karar verme sürecini daha fazla güçlendirme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Değerlendirme sisteminin bütçe süreci ile ilişkilendirilmesi sırasında uygulamaya dönük pek çok uyarlamalar yapılmıştır. Kuruluşlar tarafından bağlı oldukları bakanlıklara sunulan yıllık raporlar işlerin takibini sağlayan temel bilgi kaynağı olmuştur. Geniş çaplı değerlendirmeler ise daha önce yılda bir kez yapılmakta iken şu anda bakanlık tarafından özel olarak talep edilirse yapılmaktadır.

b. Avustralya

1980’lerde ülke çapında kamu yönetim reformunun başlamasıyla performans değerlendirmesi kamu reformu sürecinin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Performans değerlendirmesi, kurumun yönetim ve planlaması ile birleştirmiştir. Her üç veya beş yılda bir ülke genelindeki programların tamamı veya önemli bir kısmı gözden geçirilerek belli başlı tüm yeni politika önerileri ve değerlendirme stratejilerine yıllık değerlendirme planlarında yer verilmesi ve değerlendirme sonuçlarının kamuoyuna açıklanması talep edilmiştir.

Son yıllarda ise performans değerlendirmesi yapılmasının zorunlu hale getirilmiş olmasının yararlı olup olmadığı yeniden tartışılmaktadır. Zorunlu bir temele dayanan yaklaşım yerine değerlendirmenin performans yönetiminin bir parçası olduğu yaklaşıma doğru geçiş yaşanmıştır. Değişim, değerlendirmenin daha geniş alanlarda kullanılması ve kabul görmesi yönünde olmaktadır. Performans yönetimin çalışmaları ile stratejik plan ve iş planları arasında doğrudan bağlantı kurulmaya çalışılmaktadır. Ayrıca değerlendirmenin kalitesi, kullanım alanı ve etkinliğinin sağlanması amacıyla daha fazla çaba harcanmaktadır.

Kurumlar kendi değerlendirme sürecini planlamamakta, değerlendirmeyi yerine getirmekte ve değerlendirme sonuçlarından da yararlanmaktadır. Maliye Bakanlığı ise genel olarak koordinasyonu sağlamakta, kurumlara rehberlik etmekte, değerlendirmenin kalite güvencesini sağlamakta ve bazen çok önemli alanlarda değerlendirme yapmaktadır. Sayıştay ise değerlendirme faaliyetlerinin çalışma şeklini incelemektedir.

c. Hollanda

Hollanda Sayıştay’ı 1990’ların başlarında bakanlıkların (program) değerlendirme faaliyetlerini geliştirmeleri gerektiğini belirtmiş olup, hükümet bu amaçla üç aşamalı bir strateji benimsemiştir. İlk olarak değerlendirme faaliyetlerinde bakanlıkların sorumluluklarını açıkça belirten yasa değişiklikleri yapılmıştır. İkinci olarak değerlendirme faaliyetlerinin mevcut durumu, gelecekteki durumu ve değerlendirme sonuçları ile bu sonuçların kullanım alanı ile ilgili olarak bütçe sürecine bilgi

sağlayacak yıllık raporlar hazırlanmıştır. Son olarak bakanlıklar düzeyinde yapılan değerlendirme faaliyetlerinin koordinasyonu ve yönetimi sağlanmıştır. Ayrıca hükümet tarafından dış değerlendirme yanında iç değerlendirme ve uygulama sonrası değerlendirme yanında öndeğerlendirme de yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Hükümet daha sonra değerlendirme kriterlerinin ve sorumlulukların dağılımının çerçevesini çizmiştir. Politika müdürlüklerinin kendi kendilerinin değerlendirilmesinden sorumlu olup bu faaliyetleri yönetmek için merkezi veya adem-i merkezietçi bir yaklaşım uygulayabilecekleri belirtilmiştir. Kurum içindeki bütçe müdürlükleri ise değerlendirmenin koordinasyonunu yapmak, kullanım şekli ile ilgili araştırmalar yapmak, rehberlik sağlamak ve gerekli tavsiyelerde bulunmaktan sorumludurlar. Bütçe Müdürlükleri ayrıca her bir proje için değerlendirme programı tasarlamakta ve periyodik olarak değerlendirme yapılmasını sağlamakta ve değerlendirmenin kullanımını izlemektedirler. Bakanlıktaki üst yöneticiler nihai olarak değerlendirmeden sorumludurlar. Diğer müdürlükler ise kendi özel uzmanlık alanları (personel, teşkilat, denetim ve mevzuat gibi) hakkında destek sağlarlar. Maliye Bakanlığı da kurum içindeki bütçe müdürlüklerinin koordine edilmesinden ve destek sağlanmasından sorumlu tutulmuştur. Sayıştay ise değerlendirmenin güvenilirliği ve değerlendirme faaliyetlerinin yönetiminin etkinliğini gözden geçirmekte ve bu konuda raporlar yayınlamaktadır.

d. Kanada

Performans değerlendirmesi 1977'den beri bakanlıkların yönetiminin bir parçası olup değerlendirme faaliyeti kesin bir şekilde kurumsallaşmıştır. Bakanlıklar kendi programlarının değerlendirilmesinden sorumludurlar. Kurumların mevcut gözden geçirme politikalarına göre, önem veya risk alanlarında belirli standartlara göre iç denetim yapılmasını, önemli politikaların veya programların önemli risk alanlarına göre değerlendirilmesini, müşteri odaklı hizmet standartlarını içerecek şekilde performansın izlenmesini, program performansının önemli alanlarını içeren güvenli performans bilgisinin sağlanmasını gerektirmektedir. Ayrıca politikalar, düzenleyici işlemler, faaliyetler ve programlar gözden geçirilmekte, müşteri anketleri yapılmakta ve iç-denetim, değerlendirme, performans izleme ve diğer gözden geçirme faaliyetleri koordineli ve birbirini tamamlayıcı şekilde yerine getirilmektedir.

Performans değerlendirmesi genellikle uzmanlaşmış değerlendirme birimleri tarafından yapılmaktadır. Maliye Bakanlığı değerlendirmeyi koordine etmekten ve izlemekten sorumludur. Sayıştay ise kamu kesiminin performansını gözden geçirmekte ve değerlendirme sorumluluğunun yeterli bir şekilde yerine getirilip getirmediği hakkında rapor hazırlamaktadır.

e. Amerika Birleşik Devletleri

Performans değerlendirmesi, Amerika'da uzun süreli ve yaygın bir geleneğe sahiptir. Federal hükümet ile eyaletler ve mahalli idarelerin değerlendirme birimleri vardır. Federal düzeyde genellikle bu birimler bakanlıkların içerisinde yer alır. İdari görevlerin gözden geçirilmesinde ve etkili yönetimin ve hesap verebilirliğin sağlanmasında ABD Sayıştay'ı performans değerlendirmeleri ve performans denetimlerinin çoğunu üstlenmektedir. Ayrıca programları uygulamaktan sorumlu olan kuruluşlar kendi programlarının değerlendirmelerini de yapmaktadırlar. Kuruluşlar stratejik planlarında, yaptığı değerlendirmelere ve ileriye dönük

değerlendirme planlarına yer vermek zorundadırlar. Buna ilaveten Kongre kanunlarla her bir kurum için geniş çaplı değerlendirmeleri zorunlu kılmaktadır.

VII. DEĞERLENDİRME VE BÜTÇE İLİŞKİSİ

Değerlendirmenin etkili bir araç olabilmesi için politika oluşturulması ve uygulanması sürecinin ayrılmaz bir parçası olması gerekmektedir. Buna karşın uygulamada bütçe, denetim ve değerlendirme arasındaki ilişkinin tam olarak kurulmadığı görülmektedir.

Değerlendirme sonucunda elde edilen bulguların bütçe sürecinde kullanılması ile ilgili beklentiler gerçekçi bir şekilde oluşturulmalıdır. Sonuçta bütçeleme politik tercihleri içerir ve değerlendirme ise bu tercihleri etkileyen pek çok faktörden sadece bir tanesidir (OECD, 1999: 27).

Performans ölçüm ve değerlendirme sonuçlarının bütçe sürecinde nasıl kullanıldığına ilişkin olarak 2005 yılında OECD ülkelerini kapsayan bir anket yapılmıştır (Currstine, 2005: 87-131). Bu anket OECD ülkelerinde performans ölçümü ve değerlendirmesi sisteminin oluşturulması ve kullanımının gözden geçirilmesini amaçlamaktadır. OECD ülkeleri arasında yapılan ankete cevap veren ülkelerin %51'inde değerlendirme sonuçlarının her zaman ya da çoğu zaman harcamacı bakanlıklar ile Maliye Bakanlığı arasındaki bütçe görüşmelerinde kullanıldığını göstermektedir. Değerlendirme sonuçları, performans göstergelerine göre (performans göstergeleri için oran %79'dur) bütçe sürecinde daha az kullanılmaktadır. Ankete cevap veren ülkelerin %48'ine göre ise değerlendirme bütçe sürecinde ya çok nadir kullanılmakta ya da hiç kullanılmamaktadır.

Performans değerlendirmesi Maliye Bakanlığı tarafından bütçe sürecinde kullanıldığında kaynak dağılımını belirlemek amacıyla ziyade bilgi sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. OECD tarafından yapılan ankete cevap veren ülkelerin %66'sı değerlendirme sonuçlarının diğer performans bilgileri (%30) ve maliye politikası veya politik faktörler (%36) birlikte bilgi vermek amacıyla kullanıldığını ancak bütçe ödeneklerinin dağılımını zorunlu olarak belirlemesi gerektiğini belirtmişlerdir. Değerlendirme, Maliye Bakanlığı tarafından devam eden programlara son vermek amacıyla veya performansa dayalı ücret ödemelerini saptamak amacıyla çok ender olarak kullanılmakta veya hiç kullanılmamakta olup sadece bazen harcama kesintilerinde kullanılmaktadır. Değerlendirme, Maliye Bakanlığı tarafından genellikle ödenekleri programlar arasında dağıtmak veya belirli bir faaliyete/programa ayrılan ödeneklerin gerekçelerinin göstermek amacıyla kullanılmaktadır (Currstine, 2005:120-121).

SONUÇ

Performans değerlendirmesi, performans yönetimini uzun süredir uygulayan ülkelerde karar vericilere bilgi sağlayan sürekli bir faaliyet olup kamu mali yönetiminin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Bu çerçevede özellikle OECD ülkelerinde performans yönetimi tüm unsurlarıyla sistematik bir şekilde ele alınmakta ve düzenlenmektedir.

Öte yandan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemimize sonuç odaklı bir yönetim anlayışı getirilmiştir. Bu yönetim anlayışının temel kavramları kanunda belirtilmiş ancak ayrıntılı olarak düzenlenmesi ikincil ve üçüncül mevzuat çalışmalarına bırakılmıştır. Bu kapsamda Maliye

Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı gibi kuruluşlara düzenleme yetkisi tanınmıştır. Ancak 5018 sayılı Kanunun en zayıf kalan yönlerinden biri performans değerlendirmesine yeterince vurgu yapılmamasıdır. Bu kapsamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda performans değerlendirmesi sistematik bir süreç olarak yeterince ele alınmamış olup hangi kurumların değerlendirme yapmaktan sorumlu olduğu, değerlendirme sonuçlarının bütçe kararlarının alınmasında ne ölçüde kullanılacağı ve değerlendirme sonucunda yapılan önerilerin kurumlar tarafından yerine getirilip getirilmediğinin hangi mekanizmalar ile takip edileceğine ilişkin düzenlemeler net bir şekilde ve tek bir başlık halinde ele alınmamıştır. Ülkemizde 1970'lerde yaşanan program bütçe deneyimi performans değerlendirmesinin performans yönetimi içerisindeki öneminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu nedenle kamu mali yönetim sisteminde köklü değişimler yaşanan bu süreçte performans değerlendirmesi konusuna gereken önemin verilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

The Green Book (1997), *Appraisal and evaluation in central government*, Treasury Guidance, London:The Stationery Office , 1997.

Currstine Teresa (2005), "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", *OECD Journal on Budgeting-* Volume 5-No.2- ISSN 1608-7143 2005, 87-131.

Tosun Ertan (2004), "Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı", *Bütçe Dünyası Dergisi*, Yaz 2004, Sayı 19, 3–14.

Barrett P.J. (2001) Evaluation and Performance Auditing Sharing the Common Ground

<http://www.anao.gov.au/WebSite.nsf/Publications/4A256AE90015F69B4A256AEC007D53CB>

OECD (1999), *Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*, Organisation for Economic Co-operation and Development, 26-Jan–1999.

Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (2004) Pilot Kurumlar İçin Taslak, T.C Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

1973 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Kasım 1972 Ankara

YAZARLAR HAKKINDA

Prof. Dr. Ali AKDEMİR

1963 doğumlu olan yazar Lisans, Yüksek Lisans ve Doktora çalışmalarını Anadolu Üniversitesi'nde işletme branşında tamamlamıştır. 1992 yılında aynı üniversiteden doçent, 1997 yılında da Kocaeli Üniversitesi'nde Profesör ünvanını almıştır. Halen Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İ.İ.B.F. İşletme Bölümü öğretim üyesi olan yazar, aynı Fakültenin dekanlık görevini de yürütmektedir. aakdemir@comu.edu.tr

Yard. Doç Dr. Mehmet ŞAHİN

1967 doğumlu olan yazar Lisans, Yüksek Lisans ve Doktora çalışmalarını Anadolu Üniversitesi'nde tamamlamıştır. 1998 yılında Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İ.İ.B.F. İktisat Bölümü'ne Yardımcı Doçent olarak atanmıştır. Halen aynı Fakülte Maliye bölümünde Yardımcı Doçent olarak görev yapmakta olan yazar aynı zamanda Maliye Bölüm Başkanlığı ve Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü görevlerini yürütmektedir. mehmentsahin@comu.edu.tr

Prof. Dr. Hülya KİRMANOĞLU

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, hulyak@istanbul.edu.tr

Yrd. Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, binhan@istanbul.edu.tr

Dr. Nazan SUSAM

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, nsusam@istanbul.edu.tr

Prof. Dr. Ayşegül MUTLU

1955 İstanbul doğumlu olup Marmara Üniversitesi İİBF Maliye Bölümünde görev yapmaktadır. Akademik Çalışma Alanı Kamu Kesimi Ekonomisi: Çevre, Sağlık ve Eğitim Ekonomileri'dir. amutlu26@yahoo.com

Yrd. Doç. Dr. Mehmet DURKAYA

Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü, E-mail: mdurkaya@tnn.net

Dr. Servet CEYLAN

Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü, E-mail: sceylan@ktu.edu.tr

Mehmet DURKAYA

22.11.1969 tarihinde Giresun'un Tirebolu ilçesinde doğdu. 1993 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat bölümünü birincilikle bitirdikten sonra, KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalında yüksek lisans ve doktora yaptı. DURKAYA, KTU Sosyal Bilimler Enstitüsünde araştırma görevliliği, Tirebolu Meslek Yüksek okulunda öğretim görevliliği ve idari görevlerde bulundu. Halen Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümünde öğretim üyeliği yapmakta ve İktisat bölüm başkanlığı görevini yürütmektedir. Çalışma alanları Politik İktisat ve Konut Ekonomisi ağırlıklıdır.

Servet CEYLAN

20.11.1976 tarihinde Giresun'un Keşap ilçesinde doğdu. İlk öğrenimini Keşap Cumhuriyet İlkokulu'nda, orta ve lise öğrenimini ise Keşap Lisesi'nde tamamladı. 1997 yılında K.T.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü'nden mezun oldu. K.T.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı'ndan 2001 yılında yüksek lisans, 2005 yılında doktora

derecesi aldı. CEYLAN, 1999-2004 yılları arasında K.T.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümünde Araştırma Görevlisi olarak çalıştı. Halen Giresun Üniversitesi Giresun İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümünde Araştırma Görevlisi olarak görevini sürdürmektedir.

Batuhan Levent BOZKURT

30.09.1976'da Ankara'da doğdu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümü'nü 1998 yılında bitirdi. 1999 yılında girdiği Maliye Teftiş Kurulunda halen Maliye Müfettişi olarak görev yapmaktadır.

Yalçın YAMAK

1967, Kırklareli doğumlu olup, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunudur. 1988 yılında Maliye Bakanlığına intisap etmiş ve halende bu bakanlıkta Milli Emlak Başkontrolörü olarak görev yapmaktadır. 1997-1999 yılları arasında A.B.Devletlerinde Kentleşme alanında master derecesini almış olup halen de mezun olduğu üniversite de aynı alanda doktora çalışmalarına devam etmektedir. E-mail: yalcin_yamak@milli.emlak.gov.tr

Ebru Yenice

Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı

YAZI KURALLARI

1. Maliye Dergisi, hakemli dergi olup, iki ayda bir yayımlanmaktadır.
2. Dergimizde, ekonomik ve mali konularda hazırlanan Türkçe makaleler ile çeviri ve derlemeler yayımlanmaktadır. Dergiye gönderilen makaleler başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
3. Çeviri eserlerin nerede yayımlandığını gösterir bir nüsha kopya ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir.
4. Yazıların A4 kağıdına bir nüsha çıktısı alınarak Microsoft Windows Word ile 3.5"lik diskete ya da CD' ye kaydedilmiş bir kopyası, aşağıdaki adrese veya elektronik posta adresine gönderilebilir.

Posta Adresi : Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı M Blok K:3
06450 – Bakanlıklar / ANKARA
Tel : 0 312 415 12 02 - 415 12 33
Fax : 0 312 418 23 30
e-Posta : sgbyayin@maliye.gov.tr

5. Gönderilen makalelerde **JEL (JOURNAL of ECONOMIC LITERATURE)** sınıflaması yapılmaktadır. Sınıflama yapabilmek için www.sgb.gov.tr/jel.htm adresinden yararlanılabilir.

6. Dergimize gönderilen makaleler şekil ve içerik yönünden incelendikten sonra en az üç yazı danışma kurulu üyesine gönderilir. Şekil şartlarına uymayan yazılar, yazı danışma kurulu üyelerine gönderilmeden yazar(lar)a iade edilir.

7. Yazı danışma kurulu üyelerinden gelen raporlar doğrultusunda, makalenin basılmasına, yazardan düzeltme, ek bilgi ve kısaltma istenmesine ya da yayımlanmamasına karar verilmekte ve bu karar yazar(lar)a bildirilmektedir.

8. Yazılar, A4 boyutunda kağıdın bir yüzüne bir buçuk aralıkla, *Times New Roman* karakterinde, 12 punto ile ve 20 sayfayı geçmeyecek şekilde yazılmalıdır.

9. Yazının ilk sayfasında yazının başlığı, yazar(lar)ın adı, soyadı, unvanı, iletişim bilgileri ve kısa özgeçmiş(ler)i gönderilmelidir.

10. Gönderilen makalenin İngilizce başlığı, en çok 100 kelime uzunluğunda İngilizce ve Türkçe özetleri ile JEL Classification Code yer almalıdır. Anahtar kelimeler İngilizce ve Türkçe olarak belirtilmelidir.

11. Tablo ve şekillere başlık ve numara verilmeli, başlıklar tabloların üzerinde, şekillerin ve grafiklerin altında yer almalı, kaynaklar ise tablo ve şekillerin altına yazılmalıdır. Rakamlarda ondalık kesirler nokta ile ayrılmalıdır. Denklemlere verilecek sıra numarası parantez içinde sayfanın sağında yer almalıdır. Denklemlerin türetilişi, yazıda açıkça gösterilmemişse, yazı danışma kurulu üyelerinin

değerlendirmesi için, türetme işlemi bütün basamaklarıyla ayrı bir sayfada verilmelidir.

12. Kaynaklara göndermeler dipnotlarla değil, metin içinde, sayfa numaralarını da içererek, aşağıda gösterildiği gibi yapılmalıdır:

.....belirtilmiştir (Alkin, 1982: 210-5).
.....Griffin (1970a: 15-20) ileri sürmektedir.
(Gupta vd., 1982: 286-7).
(Rivera-Batiz ve Rivera-Batiz, 1989: 247-9; Dornbusch, 1980: 19-23).

13. Kaynakça, aşağıda gösterildiği gibi yapılmalıdır:

Kitaplar: Kenen, P.B. (1989), *The International Economy*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.

Dergiler: Langeheine, B. ve U. Weinstock (1985), "Graduate Integration", *Journal of Common Market Studies*, 23(3), 185-97.

Derlemeler: Krugman, P. (1995), "The Move Toward Free Trade Zones", P. King (der.), *International Economics and International Economic Policy : A Reader* içinde, New York: McGraw-Hill, Inc., 163-82.

Diğer Kaynaklar: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (2001), *2002 Yılında Para ve Kur Politikası ve Muhtemel Gelişmeler*, Basın Duyurusu, 2 Ocak, Ankara, <<http://www.tcmb.gov.tr>>.

Chang, R. (1998), "The Asian Crisis", *NBER Discussion Paper*, 4470, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

14. Dergide yayımlanması kabul edilen ve yayımlanan yazıların, yazılı ve elektronik ortamda tüm yayın hakları Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığına aittir.

15. Dergide yayımlanan eserlere 95/7621 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" hükümleri uyarınca telif ücreti ödenir.

16. Dergide yayımlanan makalelerdeki fikirler ve görüşler Maliye Bakanlığını bağlamaz.