

# KÜRESEL ÇEVRE POLİTİKALARININ KÜRESEL KAMUSAL MALLAR PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

## Evaluation Of Global Enviroment Policies From Global Public Goods Perspective

Küresel  
Çevre  
Politikalarının

288

Arman Zafer YALÇIN\*

### ÖZ

**Araştırmanın Temelleri:** Küreselleşme sürecinin hızlanmasıyla birlikte, çevre sorunları da küresel bir nitelik kazanmıştır. Çevre sorunlarının küresel nitelik kazanması, bu sorunları ele alıp ve çözüm mantığını da değiştirmiştir. İnsanlığın geleceğini tehdit eder boyutlara ulaşan çevre sorunlarıyla mücadele etmenin ulus devlet bazında imkânsızlaştığı anlaşılabilir, küresel çevre sorunlarıyla mücadelede mutlaka uluslar arası ölçekte etkili bir işbirliği mekanizmasının geliştirilmesi, işbirliğinin de ötesinde yeni tip yaklaşımların benimsenmesi gereği ortaya çıkmıştır.

**Araştırmanın Amacı:** Çalışmanın birinci amacı, kamu maliyesi literatürüne 1990'lı yılların sonlarında girmiş olan küresel kamusal mallar kavramını ve küresel çevre politikaları açısından irdelemektir. Bu doğrultuda, öncelikle çevrenin bir küresel kamusal mal olduğu ve bu gerçekten hareketle yeni küresel çevre politikalarının oluşturulmasında küresel kamusal mallar çerçevesinin kullanılması gerektiği kuramsal olarak ortaya konulacaktır. Bunun yanında, küresel çevre politikalarında güncel diğer farklı yaklaşımlar da küresel kamusal mallarla birlikte ele alınacaktır. Çalışmanın ikincil amacı ise, kuramsal olarak henüz gelişme aşamasında olan küresel kamusal mallar teorisinin Türkiye'de tartışılmasına katkı sağlamaktır.

**Veri Kaynakları:** Çalışma, temelde kuramsal bir değerlendirme çalışmasıdır. Bu nedenle, özellikle küresel kamusal mallar teorisinin alt yapısı oluşturulurken uluslar arası literatürden yararlanılmıştır. Küresel çevre politikalarının değerlendirilmesi konusunda ise hem yabancı hem de Türkçe kuramsal çalışmalardan yararlanılmıştır.

**Ana Tartışma ve Sonuçlar:** Günümüzde, çevre sorunları; sınır aşan, ülkeler arası karşılıklı bağımlılık içeren, küresel bir sorun haline gelmiştir. Doğal olarak, ülkelerin sınırlarını aşan ve küresel bir nitelik taşıyan çevre sorunlarının çözümünü hedefleyen politikaların da, küresel düzeyde yeniden tasarlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, küresel çevre sorunlarının çözümü, ulus devletlerin kapasitesini aşmakta ve uluslar arası kuruluşların bu sürece daha etkin bir şekilde dahil olmasını gerekli kılmaktadır. Küresel çevre sorunlarının çözümünde ve politikalar oluşturulması sürecinde küresel kamusal mallar teorisinden yararlanma düşüncesi oldukça yenidir. Çevrenin kamusal bir mal olarak ele alınması, dahası küresel kamusal mal olarak değerlendirilmesi, küresel düzeydeki çevresel sorunların çözümünde, sorunların ele alınış biçimlerine de yeni bir bakış açısı getirmiştir. Çevrenin küresel bir kamusal mal olarak ele alınması, çevre sorunlarının yarattığı dışsal maliyetler, ortak kullanım, mülkiyet sorunu, finansman ve çevre koruma hizmetlerinin etkin bir şekilde sunumu gibi çevre politikalarının çok önemli unsurlarının daha sistematik bir şekilde ele alınması sonucunu doğurabilecek bir yaklaşım olarak düşünülebilir. Küresel çevre politikaları konusunda küresel kamusal malların dışında, "küresel yönetim" ve Dünya Çevre Örgütü'nün kurulması düşünceleri, söz konusu politikaların ele alınış biçimlerinin önemli ölçüde değiştiğini göstermektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Küreselleşme, Küresel Kamusal Mallar, Küresel Çevre Politikaları.

### ABSTRACT

**Bases of Research:** Environmental problems have also become global with acceleration of globalization process. As environmental problems become global, the mentality to approach and solve these problems has changed as well. Impossibility of struggle with environmental problems reached to a level threatening the future of humanity has been understood, so it has become evident that in struggle against global environmental problems a cooperation mechanism effective at international level must be developed and new types of approaches must be adopted even beyond cooperation.

**Research Aims::** First objective of the study is to scrutinize the concept of global public goods, which has been used in public finance since the end of 1990s, in terms of global environment policies. In this respect, it will be theoretically set forth that environment is global public goods at

\* Öğr. Gör. Dr., Balıkesir Üniversitesi Balıkesir Meslek Yüksek Okulu

first and thus the framework of global public goods must be used while forming new global environment policies. In addition, other different contemporary approaches in global environment policies will also be addressed with global public goods. Second purpose of the study is to provide contribution to discussion of global public goods theory in Turkey, which is still at development stage.

**Data Sources:** Basically, this is y a theoretical evaluation study. For this reason, international literature is used while constituting the infrastructure of global public goods. On the other hand, both foreign and Turkish theoretical studies are used in evaluation of global environment policies.

**Main Discussion and Results:** Today, environmental problems have become a global problem that cross the borders and involve transnational interdependence. Naturally, the policies aiming at resolution of environmental problems crossing the borders and having global implications must also be redesigned at global level. In this context, the resolution of global environmental problems exceeds the capacity of nation-states and necessitates effective involvement of international organizations to this process. The idea of benefiting from global public goods theory is very recent in resolution of global environment problems and establishing policies. To address environment as a public goods, furthermore to consider it as public goods, has brought a new perspective for approach to the problems. This may be considered as an approach that will result in far more systematic discussion of highly important elements of environmental problems such as spillover costs, common use, property problem, financing and more effective presentation of environment protection services. On global environment policies, beyond global public goods, the ideas of “global governance” and “establishment of World Environment Organization” show that approach to the said policies has changed in great degree.

**Key Words:** Globalization, Global public goods, global environment policies.

## 1. GİRİŞ

20. yüzyıl boyunca gelişmiş ülkelerin başını çektiği sanayileşme-büyüme-kalkınma üçgeninde gerçekleşen ekonomik faaliyetler, insanın yaşamını sürdürdüğü çevresel alanların kaldıramayacağı bir kirlenmeyle sonuçlanmıştır. Toprak, su ve hava, insan yaşamını tehdit eder boyutlarda bir kirlilik düzeyiyle karşı karşıyadır. Problemin boyutlarını yeni fark etmeye başlayan ülkeler, kalıcı çözüm arayışına girmiş bulunmaktadır.

Çevre sorunları, temelde yerel ölçekte başlamaktadır. Yerelden ulusal ölçeğe doğru genişleyen çevre sorunları, en sonunda küresel bir boyut kazanmaktadır. Brezilya’da asit yağmurları sonucu her gün giderek azalan yağmur ormanları, önce Brezilya’yı daha sonra Güney Amerika’yı, sonunda bütün dünya’yı etkileyecek bir boyuta ulaşmaktadır. Ozon deliğinin büyümesi, bütün dünyayı etkisi altına alan küresel ısınma sorununun tetikleyicisidir. Küresel ısınmaya ise, bütün dünya genelinde karbon gazı tüketiminin devasa boyutlara ulaşması neden olmaktadır.

Bugün çevre sorunları açısından gelinen nokta, sorunun bir ülkenin çözebileceği aşamayı çoktan geçmiş olduğudur. Çevre sorunları artık küresel boyutta insanlığın en önemli sorunu haline gelmiştir. Çözümü için de küresel düzeyde işbirliği şarttır.

Küresel çevre sorunlarının çözümünde son yıllarda yararlanılan yeni kavramsal yaklaşımlardan biri de küresel kamusal mallardır. Küresel kamusal mal kavramı, çevrenin çok önemli iki özelliğini kapsayıcı niteliktedir. Birincisi, çevrenin kamusal boyutu ve çevrenin küresel olma özelliğidir. Çevreyi ulusal ölçekte bir kamusal mal olmaktan çıkartıp küresel düzeyde ele alınmasını sağlayan küresel kamusal mallar, kamu maliyesinin yeni bir kavramıdır. Çevrenin küresel kamusal mallar kapsamında ele alınması, küresel çevre politikaları bağlamında küresel ölçekte işbirliğinin geliştirilmesine büyük katkı sağlayacaktır.

Bu çalışmanın amacı, küresel çevre sorunlarının küresel kamusal mallar kapsamında değerlendirilerek küresel çevre politikalarına gelecek için ışık

tutmaktır. Çalışmamızda, özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren kamu maliyesi yazınında tartışılmaya başlanan küresel kamusal mallar teorisi perspektifinden küresel çevre sorunları ve politikaları değerlendirilecektir. Çalışmanın ilk bölümünde küresel kamusal mallara ilişkin temel kavramsal konular üzerinde durulacak, daha sonraki bölümde ise, küresel çevre sorunlarının ve politikalarının temel özellikleri, yönetimi, sorunları ve geleceğe ilişkin yaklaşımları küresel kamusal mallar düzleminde ele alınacaktır.

## 2. KÜRESEL KAMUSAL MALLAR TEORİSİ

### 2.1 Kavramsal Çerçeve

Küresel kamusal mallar kavramı, ilk kez Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından hazırlanan "Global Public Goods: International Cooperation in the 21.Century", adlı çalışma ile gündeme gelmiştir. Dolayısıyla, küresel kamusal mallar kavramının tanımlanmasında öncelikle ele alınması gereken tanım, adı geçen çalışmadaki küresel kamusal mallar tanımıdır. Buna göre, faydası ülkeler, insanlar ve nesiller (bugünkü ve gelecekteki) açısından büyük ölçüde evrensel olan mallara küresel kamusal mallar adı verilmektedir (Kaul, Grunberg ve Stern, 1999). Bu tanımda küresel kamusal malların iki temel özelliği öne çıkmaktadır. Birincisi, küresel kamusal malların tüketiminde rekabet yoktur ve yine tüketimden dışlanma söz konusu değildir. İkinci özelliği ise, bu malların faydaları tüm dünya ülkelerine yayılmaktadır. Bu nedenle küresel kamusal malların faydası, sadece bir grup ülkeyi ve dahası sadece şimdiki nesilleri değil gelecekteki nesillere de sirayet etmesi söz konusu olmaktadır.

Küresel kamusal malların tanımlanmasında başlıca iki faktör öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, faydanın yayılma alanıdır. Küresel kamusal mallar, yayılma alanları itibarıyla yerel, ulusal, bölgesel ve küresel düzeyde olabilmektedir. Aslında küresel kamusal mallarda yayılan, çoğu zaman fayda yerine zararlar olmaktadır. Bu durum literatürde "küresel kamusal zararlar" olarak adlandırılmaktadır. Salgın hastalıklar, asit yağmurları, küresel ısınma, uluslar arası terörizm, çölleşme, finansal istikrarsızlıklar, kötüleşen işgücü standartları gibi bazı olumsuz durumlar küresel kamusal zararların sınırlar ötesine yayılmasına örnek olarak verilebilir (<http://www.people.cornell.edu/pages/sk145>).

Küresel kamusal malların yaygın olarak kullanılan bir başka tanımı ise Dünya Bankası tarafından yapılmıştır. Bu tanıma göre, "kalkınma ve yoksulluğun azaltılması için önemli olan ve yeterli miktarda üretimi ancak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ortak hareket etmesiyle işbirliği çerçevesinde mümkün olan, büyük ölçüde sınır ötesi dışsallıklara sahip mallar, kaynaklar, hizmetler ve politik sistemler" küresel kamusal mallar olarak tanımlanmaktadır (World Bank, 2000). Bu tanımda, Dünya Bankası, küresel kamusal malların yaydıkları pozitif dışsallıklar ve sunumları için uluslar arası işbirliğine ihtiyaç duyulması gibi özelliklerini öne çıkarmıştır.

Küresel kamusal mallar kavramı hakkında her iki kurumun yaptığı tanımlar arasında büyük farklar bulunmakta ve farklı noktalara vurgu yapılmaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının tanımı, normatif bazı özelliklere vurgu yapmakta ve kavramı oldukça geniş olarak ele almaktadır. Dünya Bankasının tanımı ise, daha çok kalkınma ve yoksulluk kavramlarına odaklanan, dışsallıkları ve uluslar arası işbirliğini öne çıkaran bir tanımdır.

F. Rıfat Ortaç (2004), küresel kamusal mallar kavramını, dünya üzerindeki bütün bireyler tarafından elde edilebilen, tüketiminde rekabetin ve kısıtlamanın olmadığı, herkesin yararlanabildiği ve finansmanının küresel olarak sağlandığı faydalar olarak tanımlamaktadır. Küresel kamusal mallar kavramı, esasen bir faydayı ifade etmektedir. Tanımdaki mal kavramı, fiziki bir değeri ifade

etmemektedir. Küresel olarak alınan ve uygulanabilen bir karar, küresel kamu malı niteliğini kazanmaktadır. SARS virüsü nedeniyle getirilen seyahat kısıtlaması, ozon tabakasının incelmeye neden olan gazların üretiminin ve kullanımının kısıtlanması küresel kamusal mallar olarak nitelendirilmektedir (Ortaç, 2004).

Küresel kamusal malları, küreselleşme kavramından ayrı düşünmek imkânsızdır. Başlangıçta büyük ölçüde okyanuslar, atmosfer ve ozon tabakası gibi dünya'da var olan mallar küresel kamu malları olarak nitelendirilmekteyken, küreselleşme sürecinin etkisiyle küresel kamu malı olarak artık çoğunlukla çevre, sağlık, finansal istikrar, barış ve güvenlik vb. konular incelenmektedir. Bütün bu küresel kamusal mal kategorileri, küreselleşmenin ortaya çıkardığı faydalar veya zararlarla ilişkilendirilmektedir. Dolayısıyla, küresel kamu malları kavramını doğru biçimde değerlendirebilmek için küreselleşme ile küresel kamu malları arasındaki ilişkiye de değinmek gerekmektedir.

## 2.2 Küreselleşme ve Küresel Kamusal Mallar İlişkisi

Küreselleşmenin tipik göstergeleri olarak kabul edilen dünya ticaretinin büyümesi, teknolojik gelişmeler, sermaye piyasalarında finansal serbestleşme ile artan finansal akımlar, insanların ve malların ülkeler arası hareketliliği gibi faktörler, küresel boyutta olumsuz dışsallıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Kaul, Grunberg ve Stern, 2003).

Ayşegül Mutlu'ya (2006) göre, 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 artırırken, diğer yandan küresel ısınma, yeni hastalıkların ortaya çıkması ve yayılması, doğal kaynakların aşırı kullanımı gibi olumsuz sonuçlar doğurmaktadır (Mutlu, 2006). Bu bağlamda, artan üretim, çevre kirliliğine ve doğal dengenin bozulmasına neden olmaktadır. Ülkeler arası sıkı ekonomik ve finansal bağlar, herhangi bir ülkede meydana gelen bir finansal veya ekonomik krizin kısa zamanda diğer birçok ülkeye sıçramasına yol açmaktadır.

Ulaşım olanaklarının gelişmesi ve ulusal sınırların serbestleşmesine bağlı olarak insanların ve malların yer değiştirmesi, bulaşıcı hastalıkların kolaylıkla bir ülkeden diğer ülkelere yayılmasına ortam sağlamıştır. Küreselleşme sürecinde bunlara benzer olumsuz dışsallıklar tüm ülkelere ve insanlara büyük zararlar verme potansiyeline sahip olduğundan dolayı olumsuz dışsallıklara karşı gerçekleştirilen faaliyetler, küresel kamusal mallar olarak değerlendirilmektedir (Morrisey, Te Welde ve Hewitt, 2002).

Ayrıca, küresel boyutta olumlu dışsallıklar yayan faaliyetler de güçlendirilmeye çalışılarak, tüm ülkelerin ve insanların fayda sağlamasına çaba sarf edilmektedir. Örneğin, artan teknolojik olanaklar aracılığıyla bilgi ve teknolojinin bütün insanlara daha ucuza ulaştırılması da küresel kamusal mal sayılmaktadır (Sandler, 2002).

Küresel kamusal mallar, küreselleşme sürecinden etkilendiği gibi, bu süreci etkileyen ve kolaylaştıran bir takım özelliklere de sahiptir. Örneğin, küresel kamusal mal olarak kabul edilen uluslar arası posta ve sivil havacılık sistemlerindeki gelişmeler, malların, hizmetlerin ve fikirlerin ülkeler arası akışını kolaylaştırmaya devam etmekte, bu ise küreselleşme sürecini hızlandıran bir rol oynamaktadır (Kaul, Grunberg ve Stern, 2003).

Küresel kamusal mallar teorisi, temelde geleneksel kamu malları teorisinden hareketle oluşturulmuş bir teoridir. Geleneksel kamu mallarının dışlanamama ve tüketimde rakip olmama olarak ifade edilen iki temel özelliği, küresel kamusal mallar için de geçerlidir. Ancak, küresel kamusal malların bir diğer özelliği de

faydaların ülkeler, insanlar ve nesiller açısından evrensel olmasıdır. Bu özellik, bu malların faydalarının küreselleşme süreciyle bağlantılı olarak yine küresel ölçekte ele alınmasını ifade etmektedir (Kaul, Grunberg ve Stern, 1999).

### 2.3 Küresel Kamusal Malların Sınıflandırılması

#### 2.3.1 Geleneksel ve Sonradan Ortaya Çıkan Küresel Kamusal Mallar Ayrımı

Geleneksel Küresel Kamusal Mallar, kendi içinde 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 uluslar arası ekonomik faaliyetlerin artması sonucu ortaya çıkan gemicilik, sivil havacılık, telekomünikasyon ve posta hizmetlerinin yaygınlaştırılması anlaşmalarıdır. Bunlar, doğada ve küresel ölçekte çok taraflı iseler, küresel kamusal mal özelliğini kazanmaktadırlar. Bu tip mallar hala önemlerini korumaktadır. Çünkü, küreselleşme ile birlikte bir yandan ekonomik faaliyetler artmakta, diğer yandan bu faaliyetleri mümkün kılan fırsatlar geliştirilmeyi beklemektedir (Akdemir ve Şahin, 2006).

Küreselleşme ile birlikte yeni tür küresel kamusal mallar ortaya çıkmaya başlamıştır. Yeni tür küresel kamusal mallar, küreselleşme ile birlikte sınırların ortadan kalkması ve politika yakınsaması ile birlikte ortaya çıkar. Çünkü, küreselleşme ile birlikte ulusal politikaların uyumlaştırılması sorunu öne çıkmaya başlamıştır. Bu yeni tür küresel kamusal mallar; temiz hava, sağlık, finansal istikrar, piyasa etkinliği ya da yönetim gibi konularla ilgili olan kamusal mallardır(Akdemir ve Şahin, 2006).

Bu yeni tür küresel kamusal malların ortaya çıkmasının arkasında birkaç önemli faktör rol oynar. Bunlardan ilki, ülkelerin dışa açıklık derecesidir. Dışa açıklık, sosyal damping, rekabetçi devalüasyon ve riskli tüketici davranışı gibi küresel kamusal zararların yayılımını kolaylaştırmaktadır. İkincisi, artan küresel sistemik risklerdir. Bu riskler, uluslar arası finansal piyasalarda belirsizlik riski, küresel iklim değişimi riski ya da artan küresel adaletsizliğin doğurduğu siyasi kriz riskidir. Üçüncüsü ise, devlet dışı aktörlerin artan gücüdür. Başta çok uluslu işletmeler olmak üzere, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının gücü gittikçe artmaktadır. Bu aktör gruplarının her biri, temel insan haklarından teknik standartlara kadar birçok konuda ortak politik kurallara sadık kalmaları için hükümetlere baskı yapmaktadırlar (Akdemir ve Şahin, 2006).

#### 2.3.2 Sektörel ( Fonksiyonel) Sınıflandırma

Küresel kamusal malların sektörel sınıflandırmasında, malların hangi sektörlere yönelik fayda sağladığı öne çıkmaktadır. Bu konuda iki ayrı sınıflandırma mevcuttur. İlki, Te Velde, Hewitt ve Morrissey'in yapmış olduğu ve literatürde daha sıklıkla kullanılan sınıflandırmadır. Diğer sektörel sınıflandırma ise, Gardiner ve Le Goulven tarafından yapılmıştır. Söz konusu iki sınıflandırmanın nedenleri ve farklılıkları bu çalışmanın kapsamı dışında olduğundan, burada sadece daha sıklıkla kullanılan Te Velde vd.'nin sınıflandırması üzerinde durulacaktır.

Te Velde, Hewitt ve Morrissey tarafından yapılan sektörel sınıflandırmaya göre küresel kamusal mallar, çevre, sağlık, bilgi, barış ve güvenlik, yönetim olmak üzere beş ana başlıkta toplanmaktadır. Ayrıca, bu sınıflandırmada yazarlar, küresel kamu mallarında Dünya Bankasının ortaya koymuş olduğu çekirdek faaliyet-tamamlayıcı faaliyet ayrımına gitmektedirler (Morrissey, Te Velde ve Hewitt, 2002).

Çekirdek faaliyet-tamamlayıcı faaliyet ayırımına göre, küresel kamusal malların üretimine yönelik doğrudan faaliyetler çekirdek faaliyet olarak nitelendirilmektedir. Tamamlayıcı faaliyetler ise, ülkeleri çekirdek faaliyetlerin ortaya çıkardığı küresel kamusal malları tüketmeye hazır hale getiren veya küresel kamusal malların üretimine katkıda bulunan (çekirdek faaliyetlere katkı sağlayan) faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. Tamamlayıcı faaliyetler, aynı zamanda birer ulusal kamu malı olabileceği gibi herhangi bir kamusal nitelik taşımayabilir (Morrisey, Te Velde ve Hewitt, 2002).

Tablo 1’de Morrisey, Te Velde ve Hewitt’in sektörel küresel kamusal mallar sınıflandırması, çekirdek ve tamamlayıcı faaliyetler ışığında verilmiştir.

**Tablo 1.** Morrisey, Te Velde ve Hewitt’in Sektörel Küresel Kamusal Mallar Sınıflandırması

KAMU MALI İLGİLİ SEKTÖR	ÇEKİRDEK FAALİYET	TAMAMLAYICI FAALİYET	
		ÜRETİM	TÜKETİM
ÇEVRE Küresel Düzey Ulusal Düzey	Emisyon miktarının azaltılması Doğal kaynakları koruma	Araştırma faaliyetleri Tarımsal Destekler	Yoksulluğun azaltılması
SAĞLIK Küresel Düzey Ulusal Düzey	Bulaşıcı hastalıkları yok etme Koruyucu sağlık hizmetleri	Hastalıkların araştırılması Sağlık sistemi	Sağlık tesisleri
BİLGİ Küresel Düzey Ulusal Düzey	Araştırma Merkezleri Eğitim Hizmeti	İnternet Hizmetleri Evrensel Eğitim	Küresel Ağlar Okullar
BARIŞ/GÜVENLİK Küresel Düzey Ulusal Düzey	Çatışmaların önlenmesi Suçun azaltılması	Barışı koruma BM Güvenlik Konseyi Politika Oluşturma	Yoksulluğun Azaltılması
YÖNETİŞİM Küresel Düzey Ulusal Düzey	Küresel kurumlar İyi yönetim	Araştırma Devlet Kapasitesi	Finansal İstikrar Eşitlik

**Kaynak:** Morrisey, Te Velde ve Hewitt, 2002.

### 2.3.3 Oluşan Faydanın Türüne Göre Sınıflandırma

Küresel kamusal mallara ilişkin bu tip bir sınıflandırma yapan yine Morrisey, Te Velde ve Hewitt tarafından yapılmıştır. Bu sınıflandırmada küresel kamusal mallar, risk azaltıcı, kapasite artırıcı ve doğrudan fayda sağlayan mallar olarak üçe ayrılmaktadır. Risk azaltıcı küresel kamusal mallar, bulaşıcı hastalıklar veya küresel ısınma gibi birçok küresel riskin ortadan kaldırılması veya minimize edilmesi amacıyla yönelik mallardır. Kapasite artırıcı küresel kamusal mallar ise, özel veya kamusal mal üretimine katkı sağlayan mallardan oluşmaktadır. Doğrudan fayda sağlayan küresel kamusal mallar ise, küresel çapta olumlu dışsallıklara sahip bazı faaliyetler olarak sınıflandırılmaktadır (Morrisey, Te Velde ve Hewitt, 2002). Tablo 2’de küresel kamusal malların faydalarının türlerine göre yapılan sınıflandırma verilmiştir.

**Tablo 2.** Küresel Kamusal Malların Oluşturdukları Faydanın Türüne Göre Sınıflandırılması

FAYDA TÜRÜ	RİSK AZALTICI	KAPASİTE ARTTIRICI	DOĞRUDAN FAYDA SAĞLAYAN
ULUSLAR ARASI (KİTALARARASI)	İklim Değişikliği Riskinin Azaltılması	Küresel Yönetişim Kurumları	Biyolojik Çeşitliliğin korunması
BÖLGESEL	Asit Yağmurlarının Azaltılması	Bölgesel Kurumlar	Ormanların ve Göllerin Korunması
İlke olarak herkese fayda sağlayanlar	Bulaşıcı hastalık riskinin ortadan kaldırılması	Küresel Bilgi Üretimi	Yoksulluğun Azaldığının Bilinmesi
Kısıtlı fayda sağlayanlar	Hastalığın yayılmasını azaltma	Tarım araştırmaları	Hastalığın yaygın olmadığını bilinmesi
Kamuya fayda sağlayanlar	Çatışmaların önlenmesi	Barışı koruma	Barış ve güvenlik

**Kaynak:** Morrisey, Te Velde, Hewitt, a.g.m., s. 11

### 2.3.4 Kamusal Derecesine Göre Sınıflandırma

Temelleri Paul Samuelson tarafında atılan kamusal mallar teorisine göre, kamu mallarının dışlanamama ve faydada rekabetin olmaması olmak üzere iki temel özelliği vardır. Bu iki temel özelliği birden sağlayan mallar, tam kamusal mallar, sadece bir özelliği sağlayan mallar; yarı kamusal mallar olarak adlandırılmıştır. Kamu maliyesi teorisine sonradan yapılan katkılarla günümüzde artık tam kamusal mallar, yarı kamusal mallar, kulüp malları ve karma (müşterek) ürünler olmak üzere dört farklı kamu malı söz konusudur. Sandler (2001), geleneksel kamu malları için yapılan bu ayrımı küresel kamusal mallar için de yaparak, küresel kamusal malları, küresel tam kamusal mallar, küresel yarı kamusal mallar, küresel kulüp malları ve küresel karma mallar olmak üzere sınıflandırmıştır.

**Tablo 3.** Küresel Kamusal Malların Kamusal Derecelerine Göre Sınıflandırılması

KÜRESEL KAMUSAL MAL TÜRÜ	ÖRNEKLER
Küresel Tam Kamusal Mallar	<ul style="list-style-type: none"><li>• Küresel Isınmanın Engellenmesi</li><li>• Temel Araştırmalar</li><li>• Bulaşıcı hastalıkların yayılmasını önlemek</li><li>• Ozon tabakasının iyileştirilmesi</li></ul>
Küresel Yarı Kamusal Mallar (Kısmen Rakip Olunabilir)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Okyanus Balıkçılığı</li><li>• Haşarat Kontrolü</li><li>• Organize suçların azaltılması</li><li>• Asit yağmurlarının azaltılması</li></ul>
Küresel Yarı Kamusal Mallar (Kısmen Dışlanabilir)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Füze Savunma Sistemleri</li><li>• Bilginin Dağıtımı</li><li>• Felaket Yardımları</li><li>• Borç Vadelerinin Uzatılması</li></ul>
Küresel Kulüp Malları	<ul style="list-style-type: none"><li>• Uluslar arası Doğal Parklar</li><li>• INTELSAT</li><li>• Uzaktan Kumandalı Hizmetler</li><li>• Kanallar, Su yolları</li></ul>
Küresel Karma (Ortak) Mallar	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tropik Ormanlar</li><li>• Dış Yardımlar</li><li>• Barışı Koruma</li><li>• Müttefikler Arası Savunma Harcamaları</li></ul>

**Kaynak:** Sandler, 2001.

Tablo 3’de kamusal derecelerine göre küresel kamusal mal örnekleri verilmiştir. Uluslar arası literatürde, küresel kamusal malların kamusal derecesine göre sınıflandırılmasında Todd Sandler tarafından yapılan bu sınıflandırma kullanılmaktadır.

#### 2.4 Küresel Kamusal Malların Sunum Süreci

Küresel kamusal malların sunumu, genel olarak bu malların tüketilmeye ve faydalanılmaya hazır hale getirilmesi sürecidir. Bu sürecin en önemli unsurları olarak, siyasal karar alma, üretim ve finansman süreçleri karşımıza çıkmaktadır (Kaul, Grunberg ve Stern, 2003).

##### 2.4.1 Siyasal Karar Alma Süreci

Bu süreç, ilgili tarafların hangi küresel kamu mallının, ne miktarda üretileceğine, bunların faydalarının nasıl dağıtılacağına karar vermesi anlamına gelir. Küresel kamusal malların sunumuna ilişkin karar alma süreci, ulusal kamusal malların sunum sürecinden önemli farklılıklar göstermektedir. En önemli farklılık, karar verici otoritede ortaya çıkmaktadır. Ulusal kamusal mallarda karar verici birim, tartışmasız biçimde devlettir. Hangi kamusal maldan ne miktarda ve hangi kalitede sunulacağına ülkenin hukuk sistemi içinde devletin hizmet verici birimleri tarafından karar verilip uygulanmaktadır. Fakat, küresel kamusal malların sunumunda böyle bir karar alma ve uygulama mekanizması mevcut değildir. Ulusal kamusal malların sunum sürecine benzer bir karar alma mekanizmasının olmayışı, küresel kamusal malların sunumunu zorlaştırmakta ve etkinlikten uzaklaşmaktadır.

Devletler ve uluslar arası kuruluşlar, küresel kamu mallarına ilişkin karar almada en etkili kurumlardır. Dahası, güçlü bir organizasyon yapısına sahip olmaları ve daha geniş bir finansal olanağa sahip oldukları için küresel kamusal malların sunumunda siyasal karar alma bakımından diğer aktörlere göre önemli bir üstünlüğe sahiptirler.

Küresel kamusal malların sunumunda devlet dışı diğer aktörler de önemli bir yer tutmaktadır. Bunlar iki grupta ele alınabilir. Birincisi; sivil toplum kuruluşları, ikincisi ise çok uluslu şirketlerdir. Özellikle çok uluslu şirketler, küresel kamusal malların sunumunda çok önemli bir yere sahiptir. Bazı küresel kamusal malların sunumunu tek başlarına üstlenmekte, bazılarında ise finansman olanağı sağlamaktadırlar. Özellikle sağlık alanında küresel ilaç şirketleri, bulaşıcı hastalıkların kontrol altına alınmasında önemli rol oynamaktadırlar. Diğer yandan, çevre küresel kamusal malının üretim ve finansmanında en önemli engel, yine bu tip şirketlerden gelmektedir. Özellikle, karbon emisyonunun kontrol altına alınmasına yönelik olarak imzalanan Kyoto Protokolünün uzun süre işlevsiz kalmasının en önemli nedeninin, çok uluslu şirketlerin devletler üzerinde büyük baskılar kurmuş olmasından kaynaklandığı iddia edilmektedir.

Küresel kamusal malların yetersiz sunumunun en önemli nedenlerinden biri olarak, siyasal karar almada yaşanan sorunlar gösterilmektedir. Bu sorunu çözebilenin tek yolu ise, bütün aktörlerin karar alma mekanizmasında adil bir biçimde yer almasıyla mümkün olacaktır. Bu ise ancak, işbirliği çabalarının artırılmasıyla mümkün olacaktır.

##### 2.4.2 Küresel Kamusal Malların Üretimi

Küresel kamusal malların üretimi, oldukça karmaşık bir süreç olarak ifade edilmektedir. Bunun en önemli nedeni olarak da karar alma ve üretimin gerçekleştirilmesinde çok aktörlülüğün karmaşaya yol açması gösterilmektedir. Gerçekte küresel kamusal malların sunum sürecinde organizasyonu sağlayacak



bir gücün olmayışı, bu tip malların yetersiz sunumuna neden olarak var olan sorunların devam etmesine hatta daha da büyümesine neden olmaktadır.

Todd Sandler, küresel kamusal malların üretiminde “toplama”, “ağırlıklı toplam”, “en iyi vuruş” ve “en zayıf halka” olmak üzere dört temel üretim teknolojisinin olduğunu belirtmektedir (Sandler, 2001).

#### ➤ **Toplama Tekniği**

Bu teknikte, her bir ülkenin küresel kamusal mal üretim miktarı, bu malın toplam üretim düzeyinin belirleyicisi olmaktadır. Örneğin, toplam beş devlet atmosfere her biri 2000 birim zehirli gaz bırakırlarsa, toplam 10000 birim zehirli gaz atmosfere salınmış olacaktır. Bu yöntemle, eğer devletlerden biri zehirli gaz emisyonunu 1000 birim azaltırsa toplam sunum 1000 birim azalacaktır (Akdemir ve Şahin, 2006).

Bu yöntemle üretilen küresel kamusal mallarda, işbirliği sorunu ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni, ülkelerin küresel kamusal malların üretimini gönüllü olarak yapmasına bağlı olarak, bir ülke tarafından sağlanan bir birim katkının diğer bir ülkenin katkısının tam bir ikamesi haline gelmesidir. Bu durumda, ülkeler bedavacı bir davranış içine rahatlıkla girebilmektedirler.

Toplama tekniği ile üretilen küresel kamusal mallara örnek olarak, hava kirliliğinin azaltılması, sera gazı emisyonunun azaltılması, okyanuslardaki canlı türlerinin korunması ve buna ilişkin araştırmaların yapılması verilebilir.

#### ➤ **Ağırlıklı Toplama Tekniği**

Her bir ülkenin küresel kamu malı üretiminin farklı etkilere sahip olduğu üretim tekniğine, ağırlıklı toplama tekniği adı verilir. Küresel kamu malının belirli bir ülkeye sağladığı özel faydanın yeterince büyük olması durumunda, ilgili ülkenin bu malın üretimine daha fazla katkı sağlaması anlamına gelen ağırlıklı toplama tekniğinin, bölgesel kamusal mallar için daha uygun olduğu belirtilmektedir. Örneğin, bir bölgedeki asit yağmurlarının azaltılmasının bir ülkeye sağladığı özel faydaların büyüklüğü, bu ülkedeki sülfür emisyonunun azaltılması yönünde daha fazla çaba gösterilmesini sağlamaktadır (Sandler, 2001).

#### ➤ **En İyi Vuruş Tekniği**

Bu yöntemde, küresel kamusal malın üretilecek miktarını, en büyük katkıyı yapan aktör belirlemektedir. Toplam küresel kamu malı miktarı, bu malı en çok sunan aktörün sunum miktarı kadardır. AIDS, sıtma, ebola virüsü gibi bulaşıcı hastalıkların tedavisi ve bunlara yönelik aşı geliştirilmesi hizmetleri, en iyi vuruş tekniğinin kullanıldığı küresel kamusal mallardır (Sandler, 2001).

En iyi vuruş tekniğinde, küresel kamusal malını üretecek olan aktörün öncelikli olarak ihtiyaç duyduğu faktör, uluslar arası işbirliğidir. Birden fazla potansiyel üreticinin olması halinde, söz konusu küresel kamu malını kimin üreteceğine karar verilebilmesi için işbirliği şarttır. Uygulamada en çok rastlanan durum, bir ülkenin, bir uluslar arası kuruluşun veya çok uluslu bir şirketin bu malları tek başına üretmeyi üstlenmeleri şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Sandler, 2001).

#### ➤ **En Zayıf Halka Tekniği**

Bu üretim tekniğinde küresel kamu malının üretim miktarını, söz konusu üretime en az katkıyı yapan ülke belirlemektedir. Küresel alanda özellikle sağlıkla ilgili üretilen küresel kamusal mallar, genellikle en zayıf halka tekniğine uygun olarak üretilmektedir. Örneğin, bulaşıcı bir hastalıkla ilgili olarak en az aşılama yapan ülke, bu bulaşıcı hastalığın ortadan kaldırılması için gereken üretim miktarını belirlemektedir.

Konuya gelişmiş ülkeler penceresinden bakıldığında, gelişmiş ülkelerin kendilerini özellikle bulaşıcı hastalıklardan koruyabilmeleri, hastalığın görüldüğü ülkede gerekli hizmetleri üretmesine bağlı olmaktadır. Aksi takdirde, bulaşıcı hastalık, kısa süre sonra kendi ülke sınırlarına ulaşarak kendi vatandaşlarını tehdit etmeye başlayacaktır.

### 2.4.3 Küresel Kamusal Malların Finansmanı

Günümüzde, küresel kamusal mallarla ilgili yaşanan en önemli problem, bu malların sağlıklı ve sürdürülebilir bir finansal alt yapısının oluşturulamamış olmasıdır. Faydanın bölünmezliği, fayda rekabetin olmayışı ve dışlanamama gibi özelliklere sahip ulusal kamu mallarında bedavacılık problemi ortaya çıkmaktadır. Fakat bu problem, devletin çeşitli ekonomik ve hukuki düzenlemeleriyle bir nebze olsun halledilebilirken, küresel kamusal mallarda yaşanan bedavacılık problemi, ortada egemenlik hakkına sahip bir devlet veya daha üstün bir güç olmadığından aşılammakta, çoğu zaman ilgili küresel kamu malının sunumu geri kalabilmektedir.

Küresel kamusal malların finansmanı için çeşitli yöntemler söz konusudur. Bu yöntemlerden bazıları halen uygulanmakta iken bazıları ise bilimsel alanda tartışma halinde olup henüz uygulaması söz konusu olmamaktadır.

#### 2.4.3.1 Dışsalıkların İçselleştirilmesi ( Kullanıcı Ödemeleri )

Küresel kamusal malların finansmanında, dışsalıkların içselleştirilmesi ya da başka bir ifade ile küresel kamusal malların üretimi ve tüketimi sonucu ortaya çıkan fayda veya maliyetlerin üretimi ve tüketimi gerçekleştirenlere yüklenmesi en önemli finansman yöntemlerinden biridir (Tekin ve Vural, 2006).

Dışsalıkların içselleştirilmesi olarak nitelendirilen ilk finansman yönteminde, yaratılan faydadan yararlananlara elde ettikleri fayda karşılığında belli bir aidat ya da ücret ödetilmesi söz konusudur. Küresel kamusal maldan yararlanabilmek için üye olmak, aidat ya da kullanım ücreti ödemek gereklidir. Bu finansman yönteminin temel yaklaşımı, kamusal maldan elde edilen faydaya göre, yararlanana bedel ödetme ve bu şekilde kamu malının etkin kullanımının sağlanmasıdır. Görüldüğü gibi, bu finansman yöntemi, klüp mallarının finansman yönteminin aynısıdır. Dolayısıyla, bu tip bir finansman yöntemine konu olan ilgili küresel kamusal malın klüp malı niteliğine sahip olması gerekir. Uluslar arası haberleşmede kullanılan uydular için devletlerin ödedikleri aidatlar, bu yöntem olarak verilebilir.

#### 2.4.3.2 Resmi Kaynaklar

İkinci finansman yöntemi, resmi kaynaklardır. Günümüzde, küresel kamusal malların finansmanında en yaygın kullanılan finansman yöntemidir. Bu finansman yönteminde kullanılan kaynaklar, ulusal ve uluslar arası olmak üzere iki düzeyde ele alınmaktadır. Ulusal kaynaklar, ülkelerin herhangi bir küresel kamusal malın üretimini kendi kaynaklarıyla gerçekleştirmesi anlamına gelir. Uluslar arası kaynaklar ise, çok taraflı küresel anlaşmalar yoluyla oluşturulan uluslar arası kuruluşların sağladıkları finansal kaynaklardır.

Gelişmiş ülkeler, özellikle sağlık ve çevre temelli küresel kamusal malların üretiminde çok önemli roller üstlenmektedir. Özellikle, bulaşıcı hastalıkların önlenmesi, çevrenin korunması, insan hakları ihlallerinin önüne geçilmesi, küresel terörizm tehlikesine karşı önlem alınması gibi olumsuzluklarla mücadelede en önemli katkıyı yapar durumdadırlar. Bu tip küresel olumsuzluklarla mücadelede, gelişmiş ülkelerden yoksul ülkelere yapılan resmi kalkınma yardımları da resmi kaynaklar yoluyla finansman yöntemi olarak ele alınmaktadır. Bunun temel nedeni, özellikle yoksul ülkelerin kaynak yetersizliği nedeniyle küresel kamusal malların üretimine yeterince katkı sağlayamamalarıdır.

Resmi kaynaklar yoluyla finansmanda ikinci kaynak ise, uluslar arası kuruluşların küresel kamusal malları finanse etmesidir. Bu açıdan, küresel kamusal malların finansmanını sağlayan en önemli uluslar arası kuruluşlar, Birleşmiş Milletler ve ona bağlı kuruluşlar olan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Dünya Sağlık Örgütü (WHO), BM Çevre Programı (UNEP), Uluslar arası Çalışma Örgütü (ILO), Dünya Bankası ve Uluslar arası Para Fonu (IMF) örnek olarak gösterilebilir.

#### 2.4.3.3 Özel Kaynaklar

Kar amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları (vakıflar, dernekler), çok uluslu şirketler ve tek tek bireylerden sağlanan fonlar, küresel kamusal malların finansmanında özel kaynakları oluşturmaktadır. Gates Vakfı, Rockefeller Vakfı, Kızılay ve Kızıllaç, Uluslar arası Af Örgütü, Sınır Tanımayan Doktorlar Birliği gibi sivil toplum kuruluşları özellikle sağlık ve çevre küresel kamusal mallarının sunumunda oldukça etkili olmaktadır.

#### 2.4.3.4 Ortaklık Kaynakları

Küresel kamusal malların sunumunda alternatif yöntemlerden bir diğeri de, ülkelerin, uluslar arası kuruluşların, özel vakıf ve çok uluslu şirketlerin birlikte oluşturdukları ortaklıklardır ve bu kaynağa günümüzde oldukça sık başvurulmuştur. Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletlerce oluşturulan Küresel Çevre Fonu (GEF), AIDS'le Mücadele Girişimi (UNAIDS), Birleşmiş Milletler Sıtma ve Tüberküloz Girişimi, çeşitli uluslar arası kuruluşlar, devletler ve özel girişimlerle oluşturulmuş ve küresel kamusal mallar üreten ortaklıklardır.

### 3. Küresel Kamusal Mallar Açısından Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları

Çevre sorunlarının ulusal ve uluslar arası bağlamda dünya kamuoyunun öncelikli gündemini oluşturması, ancak son otuz yıllık süreçte söz konusu olabilmıştır. Bu sürecin en önemli özelliklerinden birisi, çevre sorunlarının doğal yaşam ve kaynaklar ile insanoğlunun sosyal ve fiziksel çevresi arasındaki karmaşık etkileşiminin bir sonucu olarak ortaya çıktığının farkına varılmasıdır. Sanayi faaliyetlerinin artması ve buna paralel olarak tüketim düzeyinin sürekli artması, ülkelerin sürekli büyüme hedefi içinde çevreyi umursamadan kirletmelerine yol açmıştır. Günümüzde, fosil yakıtların aşırı kullanımı sonucu karbon emisyonunun devasa miktarlarda artması, ozon tabakasının delinmesine ve iklim değişimlerine neden olmaktadır (Altıntaş, 2004). Bunun yanı sıra, toprakların çölleşmesi, sulak alanların kuruması, plansız kentleşme, yağmur ormanlarının yok olmaya yüz tutması ve daha birçok sorun, ekosistem üzerinde geri dönülemez tahribatlara yol açmakta, daha da önemlisi çevresel sorunların küreselleşmesine neden olmaktadır. Bu aşamada, çevresel sorunların özelliklerine değinilmesi, konunun anlaşılabilirliği açısından yararlı olacaktır.

#### 3.1 Çevre Sorunlarının Özellikleri

Küresel düzeyde ele alınan çevre sorunlarının dört temel özelliği olduğu söylenebilir. Bunlar; dışsallıklar, çevrenin kamusalılığı, açık erişim ve çevrenin küresel kamusal mal olma niteliğidir.

##### 3.1.1 Dışsallıklar

Çevre sorunlarının iktisat yazınında en fazla incelenen yönü, dışsallıklar boyutudur. Bireylerin giriştikleri üretim ve tüketim faaliyetlerinin sonucunda çevrelerine bir takım olumlu ve olumsuz etkiler bıraktıkları görülür. Bu etkilere, dışsallık adı verilmektedir. Bu durumda dışsallığı, bir iktisadi birimin (üretici, tüketici veya devlet) ekonomik faaliyetlerinin sonucu olarak meydana gelen ve başka birimleri olumlu veya olumsuz biçimde etkileyen olgular olarak

tanımlayabiliriz (Şener, 1996). Bir başka açıdan dışsallıklar, piyasa mekanizmasına yansımaya fayda ve maliyetlerdir. İktisat literatüründe dışsallık kavramı, dışsal ekonomiler olarak da yer almaktadır.

Olumsuz bir dışsallık olan çevre kirliliği, dışsal maliyetlere yol açmaktadır. Dışsal maliyetlerin iki temel özelliği bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, piyasa sürecinde fiyatlandırılmaması, dolayısıyla piyasa sürecinin dışında olmalarıdır. İkinci özelliği ise, yüklenildiği bireyin ya da grubun önceden bilgisi ve rızası olmadan ortaya çıkmalarıdır. Çevre sorunlarına konu olan dışsallıkları üç grupta incelemek mümkündür. Bunlar; üreticiden başka bir üreticiye yüklenen dışsal maliyetler, üreticiden tüketiciye yüklenen dışsal maliyetler ve tüketiciden diğer tüketicilere yüklenen dışsal maliyetlerdir (Altuğ, 1999).

### 3.1.2 Kamusal Mal Özelliği

Çevre sorunlarının ikinci özelliği, çevrenin kamusal özelliklerine sahip olmasıdır. Temiz hava, su ve tüm doğal kaynaklar ortak kullanım özelliğine sahiptir. Her türlü doğal kaynak, doğal bitki örtüsü (flora), doğal hayvan varlığı (fauna), bir değere sahiptir. İnsanlar açısından bu doğal varlıkların devamı ve gelecek nesillere bırakılması hayati önemdedir. O halde, neden çevre konusunda ne yapılacağına karar vermek devletin görevi olmaktadır? Dahası, neden dışsal maliyetlerin kurbanları kendi çevrelerini koruma konusunda duyarsızdır? (Mutlu, 2002)

Bu soruların cevabı, hem bizzat çevrenin hem de çevre korumanın kamusal mal olma özelliğini taşımasında gizlidir. Kamusal mallar, genel olarak iki temel özellik taşırlar. Bunlar, tüketimde rekabetin olmaması ve ortak tüketimde bulunulmasıdır. Tüketimde rekabetin olmaması, hiç kimseyi doğal kaynaklardan ve çevre koruma önlemlerinin faydasından yararlanma konusunda hariç tutamamayı yani dışlayamamayı ifade etmektedir. Öte yandan çevresel malların temel özelliği, bu malların gerçek değerini tahmin etmenin çok zor olmasıdır. Değerin ölçülebilmesi ve fiyatlandırılmaması çevrenin etkin olmayan bir şekilde kullanımına yol açmaktadır (Mutlu, 2002).

Çevre kamusal malı, tüketimden dışlanamama özelliği taşıdığından, tüketiciler bu mallar için bir bedel ödemeyecekse, talebini yüksek bildirmek, bedel ödemeleri durumunda da (vergi) taleplerini azaltma eğilimindedirler. Çünkü kamusal mal, hangi miktarda sağlanırsa sağlansın, tüketicinin, diğer tüketicilerle aynı miktarda tüketme olanağı bulunmaktadır. Kamusal malların bu özelliği bedavacılık sorununu ortaya çıkartmaktadır. Bir tüketici, ödeme yapsa da yapmasa da arz edilen kamu malını tüketme olanağına sahiptir. Bu nedenle, her tüketicinin başkalarının katkılarıyla sağlanan bu malları tüketme yönünde bir motivasyonu vardır (Çörtoğlu, 1995). Çevre koruma hizmetlerinden her birey fayda sağlamaktadır. Bunun sonucu olarak ortaya çıkan sosyal faydanın maliyetine kimse katılmak istemeyecektir. Uluslararası çevre sorunlarında da zarar görenler, maliyetine katlanmamak amacıyla tercihlerini açıklamadıkları zaman, sorunların çözümü gecikecek ve toplumsal maliyetler artacaktır. Çevre sorunlarının kamusal özellikleri nedeniyle piyasa çözümlerinin etkin olamayacağı ve kamusal düzenlemelerin zorunlu olduğu açıkça görülmektedir (Mutlu, 2002).

### 3.1.3 Açık Erişim Sorunu

İnsanlar üretim yapmak amacıyla, bir yandan doğal çevre kaynaklarını kullanırken, diğer yandan atık maddelerle çevreyi kirletmektedirler. Doğal sermaye kapsamı içinde ne doğanın kendisi ne de kirletilerek değeri azaltılan alanların (okyanuslar, denizler ve atmosfer) özel mülkiyet hakkı yoktur. Yani, açık erişim hali söz konusudur. Açık erişime tabi bu alanların aşırı kullanımının engellenmesi, piyasa koşullarında çok zor bir durumdur. Doğal sermaye, genel olarak elde

edilebilir durumda olduğu için aşırı kullanıma maruz kalmaktadır. Örneğin, balıkçıların aşırı ve kanunsuz avlanmaları, fabrika sahibinin atık maddelerini atmosfere ve denize salması bu konuya örnek olarak verilebilir. Bu durum, piyasa başarısızlığına neden olmaktadır.

Çevre ekonomisi yazınında, ortak mallar olarak nitelendirilen açık erişime tabi alanların aşırı kullanımıyla ilgili Lester BROWN'ın ifadeleri çok önemlidir. Buna göre, ortak malların ortak şekilde kullanımıyla ilgili ortaya çıkan olumsuzluğu ilk olarak William Forster Lloyd, 1883'de "Nüfusu Kontrol Konusunda İki Ders" adlı kitapçığında ele almıştır. Bu eserinde Lloyd, köyün merasında ortaya çıkan sorunu incelemiştir. Meradaki sığır sayısı, otlığa zarar vererek ve böylelikle besleyebileceği hayvanların sayısını azaltarak, toprağın taşıma kapasitesini aşmadığı takdirde iyi işleyeceğini ifade etmiştir. Lloyd'a göre, otlakları kullanan sürü sahipleri, sığır sayısını arazinin besleme kapasitesine göre azaltmanın kendi çıkarları için uygun olacağına ikna edilebilirler. Ancak, bireysel olarak kimse sığırlarını otlaktan çekmeye istekli olmaz. Böylece, bireylerin kazançlarını maksimize etme kararlarının toplamı, merada beslenebileceğinden çok fazla sığır otlatılmasına neden olacaktır. Garret Hardin 1968'de Lloyd'un bu düşüncesine atfen yazdığı "Ortak Malların Trajedisi" başlıklı makalesinde, bugünkü ortak malların tüm yeryüzü olduğunu savunmuştur. Bu makaleden sonra Williams Ophuls (1987), ortak malların trajedisi kavramını daha da genişleterek, ortak malların yeryüzünün atmosferini, suyunu, üst atmosferini, dış tabakasını, okyanuslarını ve açık denizlerini kapsadığını belirtmiştir (Brown, 1989; Akdemir ve Şahin, 2006).

### 3.1.4 Çevrenin Küresel Kamusal Mal Olma Özelliği

Küreselleşme süreci geliştikçe, çevresel zararlar artmakta, dışsal maliyetler diğer ülkelerin çevre kalitelerini giderek daha fazla etkilemektedir (sınır aşan dışsallıklar). İşte bu noktada, geleneksel kamusal mal kavramı, bazı çevre malları için bölgesel veya küresel kamusal mala dönüşmektedir. Bu çerçevede, çevrenin küresel bir kamusal mal olduğunu söylemek mümkün hale gelmektedir. Çevrenin kirlenmesi, bozulması, tüketilmesi vb. problemlerin çözümü de küresel kamusal maldır ve sunumu için küresel ölçekte işbirliği içinde hareket edilmesini gerektirir. Yerel ve bölgesel nitelikte çevre sorunları vardır. Ancak, yerel ve bölgesel düzeyde olsalar bile, hemen her çevre sorunu, biriktikçe küresel bir sorun haline gelmektedir. Örneğin suyolları ve nehirler bölgesel nitelik taşırlar. Kirli nehirlerin döküldüğü büyük denizler, bu alanların doğal dengesini bozarak küresel sorunlara yol açarlar. Orman yangınlarının söndürülmesi, tam kamusal bir bölgesel mal iken, ormansızlaşma, çölleşmeye ve küresel ısınmaya yol açar ki, Brezilya yağmur ormanlarının korunması tam kamusal bir küresel mal olarak kabul edilmektedir (Mutlu, 2006).

Çevre kamusal malının küresel nitelik kazanabilmesi için bazı özellikleri taşıması gerekmektedir. Bunlardan birincisi, yaratılan dışsal faydanın birden fazla ülkeyi etkilemesi şarttır. Bu etki, bir bölge ile sınırlı ise bölgesel, dünyanın önemli bir bölümünü ilgilendiriyor ise küresel kamu malı olmaktadır. Ayrıca, bir malın küresel kamu malı olabilmesi için geniş bir sosyo-ekonomik grubu etkisi altına alması gerekmektedir. Küresel çevre malının diğer bir özelliği de, birden fazla nesli etki altına almasıdır. Bu çerçevede, orman yangınlarının söndürülmesi veya yeraltı sularının kirlenmesini önlemek, bölgesel kamu malı olarak tanımlanırken, ozon tabakasının korunması için alınan önlemler, küresel ısınmanın önlenmesi, dünyanın bitki ve hayvan örtüsünün ve Antarktika'nın korunması küresel kamusal mal niteliği taşımaktadır (Mutlu, 2006).

Çevre küresel kamusal malı için de bedavacılık problemi söz konusudur. Bu noktada, karşımıza bazı sorular çıkmaktadır. Hangi çevre sorununun, hangi ölçüde azaltılacağına kim karar verecektir? Hangi çevre politikalarının uygulanacağı, maliyetlerin kim tarafından üstlenileceği nasıl belirlenecektir? Devletlerin bu konudaki kararını, uygulayacakları politikaları düzenleyecek karar organları kim olacaktır? Özetle, çevre konusunda yapılan iyileştirmelerin bir küresel kamusal mal olması ve faydasından tüm dünyanın yararlanması nedeniyle bedavacılık sorununun nasıl çözüleceği gibi sorular hali hazırda cevap beklemektedir (Mutlu, 2006).

### 3.2 Küresel Çevre Politikaları: Yönetimi ve Sorunları

“Çevre politikası” kavramı, üretim sürecinde metot ve kalite kadar, kamu sağlığı ve çevre kaynaklarının korunması anlamını taşıyan çevre kalitesiyle de ilgili olmak üzere, siyasal ve yönetsel kararlar bütünü şeklinde tanımlanabilir (Toprak, 2003). Çevre politikasının amacı, insanlara sağlıklı ve insan onuruna yaraşır bir çevrede yaşama güvencesinin sağlanması; hava, su, toprak, bitki ve hayvan varlıkları ile toplumsal çevre değerlerinin korunması ve geliştirilmesi; ortaya çıkan olumsuzlukların giderilmesi ve çevre politikası uygulamalarının gerekli kıldığı yükün paylaşımında, toplumsal adalet ilkelerine uygunluğun sağlanmasıdır (Keleş ve Hamamcı, 1993).

Günümüzde, küreselleşen çevre sorunları su, hava, atıklar, toprak ve diğer kirlilik türlerinin boyutlarını aşan bir içeriğe sahiptir. Bunun yanında, küresel çevre sorunları, ideolojik ve siyasal sınırları da aşan nitelikte ele alınmaktadır. Küresel çevre sorunları konusunda dikkati çeken husus, dünyanın kuzey ve güney yarı kürelerinde bulunan ülkeler biçiminde özetlenen kalkınmış batı demokrasileri ile az gelişmiş ülkelerin çıkarlarının, küresel çevre yönetimi kapsamında küresel politikalarla nasıl bağdaştırılacağıdır (Palabıyık, 2004).

Çevre politikalarının küresel düzeyde ele alınmasının temelleri, 1972 yılında Stockholm Konferansı ile atılmıştır. Söz konusu konferans, dünya genelinde çevre konusunda kamuoyu bilincinin gelişmesinde ve uluslar arası düzeyde çevre ile ilgili tartışmaların yaygınlaşmasında önemli rol oynamıştır. Konferans'ta insan yerleşimlerinin planlanması, yönetimi, çevre kirliliğinin belirlenmesi ve kontrolü, devletlerin küresel kirlilikle mücadeledeki yetersizlikleri, gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkelerin sanayileşme ilişkileri gibi konular ele alınmıştır (Yıldırım ve Göktürk, 2004).

Stockholm Konferansının en önemli sonucu, farklı siyasal sistemlere ve gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerin, çevre konusundaki ortak sorumluluklarını kabul eden bir yaklaşımı benimsemeleri ve insanoğlunun varlığının devamı için bir ön koşul olarak kabul etmeleridir. Farklı bir deyişle, çevre ve kalkınma arasındaki dengeyi öne çıkaran “eko-kalkınma” anlayışı çerçevesinde, “insan merkezilik”, “gelecek nesillerin kaynaklarının korunması” temel konuları öne çıkarılmıştır (Yıldırım ve Göktürk, 2004).

Stockholm Konferansı sonrasında, küresel düzeyde çevre politikalarının gelişimiyle ilgili aşama aşama önemli gelişmeler olmakla beraber, esas önemli gelişme, 1992 yılında toplanan Rio Konferansı ile sağlanmıştır. Rio Konferansı, küresel çevre politikalarının şekillendirilmesi bakımından, katılım ve amaçları açısından önemli bir yere sahiptir. Uluslar arası çevre sorunlarına ilişkin olarak ele alınan konular, katılımcıların çeşitliliği ve çokluğu açısından önemli bir konferans olmasının yanında, başta çevre ve kalkınma ilişkileri olmak üzere, insan hakları, nüfus, sosyal gelişme, kadınlar ve yerleşimlerle ilgili kendinden sonra yapılan tüm Birleşmiş Milletler toplantılarının gündemini belirleyici rol oynamıştır.

Rio Konferansı, sürdürülebilir kalkınma kavramını toplumsal ve kurumsal yaşama dahil etmesinin yanında, katılımcı mekanizmaların ve süreçlerin önce Birleşmiş Milletlerce, ardından tüm hükümetler ve kuruluşlarca benimsenmesine katkı sağlamış ve Rio Deklarasyonunun uygulama metni gibi görülen Gündem 21 ile gerçekleştirilmesi öngörülmüştür (Yıldırım ve Göktürk, 2004).

### 3.2.1 Küresel Çevre Politikalarının Yönetimi

Günümüzde varlığı ve etkisi giderek artan çevre sorunları, ulusal ve uluslar arası düzeydeki birçok düzenlemeye konu olmuştur. 19.yüzyıldan itibaren dünyanın siyasal sistemi içinde en önemli aktörler olarak ulus devletler yer almaktaydı. Bu durum, küreselleşme sürecinin hız kazandığı 1990'lı yıllara kadar devam etmiştir. Çevre sorunlarına çözüm üretme noktasında ulus devletler ön planda yer alırlarken, yine küreleşme sürecinin hız kazanması ile birlikte çevresel sorunlara çözüm üretmek için politika oluşturulmasında uluslar arası kuruluşlar ön plana çıkmışlardır. Bu durumun temel sebebi, giderek daha yıkıcı hale gelen çevresel sorunların çözümünde daha bütüncül ve daha geniş bir politikalar demetine olan ihtiyaçtır.

Küresel düzeyde ele alınacak çevre politikasının uygulamada başarılı olabilmesi için bazı önemli koşulların sağlanması gerekmektedir. Söz konusu koşullar şöyle sıralanabilir (Turner, Pearce ve Bateman, 1994; Mutlu, 2006);

- Yönetim maliyetlerinin düşük olması, yönetiminin kolay olması,
- Ekonomik etkinliğinin olması,
- Uygulayacak birimlerin katılımının sağlanması,
- Değişen koşullara uyum sağlayabilmesi,
- Çevresel uygulamaların etkinliğine güvenilmesi,
- Politik olarak kabul edilebilir olması.

Çalışmada, küresel çevre sorunlarına çözüm üretmede ulus devletlere göre daha etkili olması ve küresel kamusal malların üretiminde sahip oldukları etkinlikten dolayı küresel çevre politikalarının yönetiminde sadece uluslar arası kuruluşlara yer verilmiştir.

#### 3.2.1.1 Küresel Çevre Politikalarının Yönetiminde Uluslar arası Kuruluşlar

Küresel çevre politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında uluslar arası kuruluşların çok önemli bir yeri vardır. Uluslar arası kuruluşlar içinde doğrudan çevre konusu ile ilgili olan örgütler olduğu gibi, asıl amaçları çevre olmadığı halde, çevre konusunda önemli etkileri olan örgütler de bulunmaktadır.

Uluslar arası örgütlerin çevresel bir sorunun çözümünde izleyeceği politikaları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Porter ve Brown, 1996);

- Uluslar arası toplum tarafından, en yüksek öncelikler olarak hangi konuların ele alınacağını belirleyerek küresel düzeyde eylem için gündemi etkileyebilirler,
- Müzakere süreçlerini destekleyerek ve sürece doğrudan müdahale ederek müzakerelerin yürütülmesini etkileyebilirler,
- Çeşitli çevresel konularda zorlayıcı bir anlaşma gücü olmadan, ancak yine de küresel toplumu etkileyecek normatif kurallar geliştirebilirler,
- Üye devletlerin çevre politikalarını doğrudan etkilemeye ve uluslar arası çevre anlaşmalarının bir tarafı olmaya çalışabilirler,

- Az gelişmiş ülkelerin kendi kaynaklarını, çevreyi koruma istek ve yeteneğini doğrudan etkileyen kalkınma ve çevresel projeleri destekleyebilirler.

Günümüzde, dünyada kapsamlı çevre koruma çalışmalarını başlatan ve uygulayan başlıca iki uluslar arası kuruluş vardır. Bunlar; Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliğidir. Bu iki kuruluşun yanında, Dünya Bankası, OECD, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı ve daha birçok uluslar arası ve bölgesel nitelikli kuruluş çevreyi koruma ve geliştirme amaçlı faaliyetlerde bulunmaktadır. Ancak, hem BM ve AB'nin çevresel faaliyetlerdeki etkileri dolayısıyla hem de çalışmayı sınırlı tutmak amacıyla sadece BM ve AB'nin çevresel politikaları ele alınacaktır.

#### • Birleşmiş Milletler

Küresel düzeydeki çevre politikalarının yönetiminde ve yönlendirilmesinde en etkili kuruluşun Birleşmiş Milletler olduğu söylenebilir. Birleşmiş Milletler bünyesinde doğrudan çevre ile ilgili faaliyette bulunan Birleşmiş Milletler Çevre Programının (UNEP), küresel çevre politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında oldukça önemli bir yeri bulunmaktadır. Bunun yanında çevre konusunda dolaylı olarak etkide bulunan Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), çevresel politikalarda etkili olmaktadır.

Birleşmiş Milletler sistemi içinde çevre konusunda etkili politikalar oluşturan ve uygulayan Birleşmiş Milletler Çevre Programı, 1973 yılında kurulmuştur ve merkezi Kenya'nın başkenti Nairobi'dedir. Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nın kurulmasındaki en önemli amacı, Birleşmiş Milletler sistemi içindeki diğer örgütlerle çevre konusunda işbirliğini sağlamasıdır. Buna ek olarak, Birleşmiş Milletler üyesi ülkelerde çevre koruma çalışmalarına ilişkin tecrübelerin paylaşılması, gelişmekte olan ülkelere çevre konusunda danışmanlık yapılması, çevreye ilişkin tüm bilgilerin toplandığı bir bilgi bankası oluşturulması diğer amaçlarıdır (Kaplan, 1999).

Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nın görev alanı, küreselleşme sürecinin hız kazanması ve buna bağlı olarak çevresel sorunların artmasıyla genişleme eğilimine girmiştir. Fakat, Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nın Birleşmiş Milletler sistemi içinde faaliyet gösteren diğer örgütlerde olduğu gibi bir uzmanlık örgütlü gibi değil de bir "program" olarak vücuda getirilmesi onun etkinliğini azaltan bir unsur olarak yorumlanmaktadır (Kaplan, 1999).

Birleşmiş Milletlerin, küresel çevre sorunlarıyla mücadelede en önemli araçlarından biri de "Çok Taraflı Çevre Anlaşmalarıdır". BM, son otuz yıllık dönemde ikiden fazla ülkenin taraf olduğu iki yüzden fazla anlaşma ve sözleşmenin imzalanması ve yürürlüğe girmesine öncülük etmiştir. Bunlar içinde, Kyoto ve Montreal Protokollerinin önemli bir yeri olduğu söylenebilir. Bunun nedeni, her iki protokolün de çok sayıda ülke tarafından imzalanmış ve halen uygulanıyor olmasıdır. Ne var ki, çok ülke tarafında imzalanmış ve halen uygulanıyor olsalar da diğer çok taraflı çevre anlaşmalarında olduğu gibi Kyoto ve Montreal Protokolleri, küresel çevre sorunlarının etkili bir şekilde çözülmesi noktasına bir hayli uzaktır. Çünkü çevreyi asıl kirleten ve ağır sosyal maliyetler oluşturan kirleticiler bu protokolleri imzalamamakta direnmektedirler ve bu durum karşısında herhangi yaptırım da söz konusu olamamaktadır.

#### • Avrupa Birliği (AB)

Küresel çevre sorunları karşısında sistematik olarak mücadele eden ve politika geliştiren en önemli kuruluşların başında AB gelmektedir. AB, çevre sorunları karşısında gerek birliğe üye ülkeler gerekse de birlik dışı ülkeler için çevresel



politikalar oluşturma konusunda çok önemli bir yere sahiptir. AB, kendi norm ve standartları aracılığıyla ve üye dışı diğer devletlerle yoğun ilişkileri yoluyla, çevresel düzeyde büyük etki göstermektedir. Bu bağlamda AB, küresel düzeyde standart koyucu ve diğer ülkeleri de sürdürülebilirlik politikalarıyla birleştiren ve yönlendiren bir güç olarak görülebilir.

AB, çevre politikalarını kuruluşundan bu yana “çevresel eylem programları” eliyle yürütmektedir. 1990’lı yılların başlarına kadar tümüyle hükümetleri ve sanayi sektörünü içeren mevzuat ve denetimlere dayalı bir politika izlerken, “sürdürülebilirliğe doğru” isimli 5.Çevre Eylem Programı çerçevesinde çevre politikalarını yönetim temeline oturtmuştur(Budak, 2004).

AB, çevre ve sürdürülebilir kalkınma konularında, ABD ve Japonya karşısında küresel rolünü güçlendirme ve geliştirmekte olan ülkelere örnek olma çabası içine girmiştir. 1998’den itibaren tehlikeli atıkların sınır ötesine, özellikle de geliştirmekte olan ülkelere ihracı tehlikesine karşı, yasaklama yaklaşımını geliştirmiş, ozon tabakasının incilmesi karşısında Montreal Protokolü ile belirlenen karbon bazlı gazların aşamalı olarak endüstriyel üretimden kaldırılması yönündeki hedefi, konulan tarihten daha önce, 1996’ya kadar tutturacağı yönünde taahhütte bulunmuştur. Ayrıca, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin gereklerini yerine getirmeye çalışırken, bunu reddeden ABD’ye karşı baskı oluşturulmasında küresel ölçekte önderlik yapmaktadır (Budak, 2004).

### 3.2.1.2 Küresel Çevre Politikalarının Yönetiminde Sorunlar

Günümüzde çevre sorunlarının ülke sınırlarını aşan, karşılıklı bağımlılık içeren küresel bir niteliğe bürünmesi, artık var olan kurumsal yapıların sınırlarını zorlamaya başlamıştır. Doğal olarak sınır aşan, küresel nitelikli çevre sorunlarının çözümünü hedefleyen politikaların da küresel düzeyde yeniden tasarlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, çevre sorunlarının çözümü, ulus devletlerin kapasitesini aşan ve uluslar arası kuruluşların bu sürece dâhil olmalarını da içeren bir uluslar arası işbirliğini gerekli kılmaktadır (Orhan, 2004).

Gerek çevrenin bizzat kendisini ilgilendiren, gerekse de insan yaşamına olan etkilerini ilgilendiren ve tüm dünya ülkeleri için açmazlara yol açan küresel çevresel sorunlar, küresel düzeyde atılacak adımlarla çözümün mümkün olduğunu göstermektedir. Afrika kıtasında yaşanan toprak ve su sorunları, Asya ve Pasifik ülkelerindeki hava kirliliği, Avrupa ve Asya’daki enerji kullanım sorunları, Latin Amerika’da yağmur ormanlarının yok olma tehlikesi, Kuzey Amerika’da kaynakların aşırı kullanımı ve karbon emisyonunun aşırı artışı vb. çevresel sorunlar, küresel düzeyde önemli sonuçlar doğuran ve çözümü için uluslar arası işbirliğinin şart olduğu sorunlardır (Meriç, 2006).

Küresel çevresel politikaların yönetiminde, soruna küresel kamusal mallar perspektifinden bakıldığında, çevre küresel kamusal malının sunumu için uluslararası işbirliği ortamının sağlanması bir gerekliliktir. İşbirliği sorununun yanında, küresel çevre politikalarının etkinliğini azaltan sorunlardan biri de, çevre koruma amaçlı politikaların ülke ekonomileri üzerindeki maliyet ve rekabet baskılarıdır.

Çevresel düzenlemelerin ülke ekonomilerinin üzerindeki olumsuz etkilerinin temelinde, dışsalıkların içselleştirilmesi sürecinde, firmalara yüklenen maliyetler bulunmaktadır. Çevresel düzenlemelerin (özellikle vergiler) neden olduğu fiyat artışları, bir yandan üretim talebini, dolayısıyla üretim miktarını etkilerken, diğer yandan istihdam ve uluslar arası rekabet üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Özellikle enerji üretimi ile ilgili sektörlerin yoğun çevre kirliliğine neden oldukları dikkate alınır, bu sektörler için uygulanan çevre politikalarının, temel enerji girdilerinde maliyet ve fiyat artışlarına neden olduğu görülmektedir.

Bu maliyet artışları, kendi sektörleri kirlilik yaratmayan ve dolayısıyla çevresel politikalara muhatap olmayan sektörlerde de maliyet artışlarına neden olmaktadır. Maliyet artışlarının yanında diğer önemli bir olumsuzluk da, uluslar arası rekabet üzerinde ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda, firmalar faaliyetlerini gelişmemiş ülkelere kaydırmakta ve önemli kaynak dağılımı sorunları ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, sıkı çevresel düzenlemeler, ekonomiler üzerinde maliyet ve rekabet baskıları doğurmaktadır (Mutlu, 2002).

Küresel çevre politikalarının yönetiminde yaşanan önemli sorunlardan bir diğeri de, küresel çevre politikalarının yönetiminde söz sahibi uluslar arası kuruluşların kendi aralarında yaşadıkları yetki ve kaynak paylaşımı sorunlarıdır. Özellikle Birleşmiş Milletler sistemi içerisinde yer alan Birleşmiş Milletler Çevre Programı, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Dünya Sağlık Örgütü, Dünya Gıda ve Tarım Örgütü ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kuruluşlar, kendi aralarında yetki ve kaynak paylaşımında önemli sorunlar yaşamaktadırlar. Çevre konusunda faaliyetlerde bulunmak üzere 1973 yılında Birleşmiş Milletlerce kurulan Birleşmiş Milletler Çevre Programının diğer uzman örgütler karşısında etkisiz kalması, çevre politikalarının etkinliğini azaltmaktadır. Birleşmiş Milletler çatısı altında faaliyet gösteren diğer uzmanlık örgütleri de çevre konusunda dolaylı etkide bulunmaktadırlar. Söz konusu örgütlerin, çevresel politikalar bağlamında ortak amaçlar için bir araya gelip işbirliği yapmaları, sahip oldukları ağır bürokratik yapıları nedeniyle mümkün olamamaktadır. Bu durum, kaynakların etkin olmayan bir şekilde kullanılmasına ve çevre konusunda beklenen iyileşmelerin gerçekleşmemesine neden olmaktadır.

Küresel çevre politikalarının yönetimi konusunda yaşanan bir diğer önemli problem ise, gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında yaşanan maliyetleri paylaşma sorunudur. Hem yerel, hem de küresel düzeyde çevre politikalarının başarısı, çevresel politikaları uygulayacak ülkelerin üstlenecekleri maliyetlere katlanmalarına bağlıdır. Ancak, sağlanan çevresel iyileştirmelerin faydasının bölünememesi ve dışlanmanın söz konusu olamaması, ülkelerin bu maliyetleri kendiliğinden üstlenmelerini engellemektedir. Buna karşın, bazı gelişmiş ülkelerde, refah artışının bir sonucu olarak, halkın temiz çevre talebinin olduğu görülmektedir. AB’nde çevre politikalarının yoğun olarak uygulanmasının ve başarısının nedenlerinden birisi de budur. Ancak, AB dahi karbon bazlı vergilerin üye ülkelerde uygulanması konusunda başarısız olmuştur. Birleşmiş Milletler ve benzeri uluslar arası kuruluşların yaptırım güçlerinin olmaması nedeniyle, ülkelerin bugünkü durumda ortak çevre politikalarını uygulama konusunda pek hevesli olmayacakları aşiktir (Mutlu, 2006).

### 3.2.1.3 Küresel Çevre Politikalarında Yeni Düşünceler

Son on-on beş yıllık dönemde, çevresel tahribatın oldukça tehlikeli sonuçlar ortaya çıkarması ve bununla birlikte kirliliğin artık sürdürülemez boyutlara ulaşması, küresel düzeyde karar alıcı konumunda bulunan otoriteleri daha etkili ve daha hızlı sonuç alabilecek politika arayışlarına yöneltmiştir. Bu arayışlar sonucunda küresel çevre politikaları ile ilgili bazı yeni yaklaşımlar, uluslar arası örgütlerin gündemlerine girmiş bulunmaktadır. Bu yeni yaklaşım veya yönelimler; küresel kamusal mallar yaklaşımı, küresel çevresel yönetim ve dünya çevre örgütü kurulması düşünceleridir. Aslında, söz konusu üç yeni yönelim de birlikte değerlendirilmesi gereken yaklaşımlardır.

Çevre sorunlarının ve bunun yarattığı karşılıklı bağımlılığın artması, ulusal sınırları aşan etkilerinin yoğun bir şekilde ortaya çıkması, uluslar arası anlaşmalardan beklenen etkinin sağlanamayışı gibi nedenler sonucunda, küresel sistemin geleceğine meşruiyet kazandırmak ve daha da önemlisi sistemi daha etkili

kılmak için çevre yönetiminden “çevre yönetişimi” anlayışına geçiş tartışılmaktadır. Bütün bu yenileşme çabaları ve tartışmalar içinde uluslar arası örgütler, özellikle de Birleşmiş Milletler, başat bir rol oynamaktadır.

Rosenau, çevresel yönetişimi, “çevresel kaynakların kullanımına olanak sağlayan ya da bunu sınırlayan kurumsal düzenlemelerin kurulması, yeniden teyit edilmesi ya da değiştirilmesi aracılığıyla çevresel çatışmaların önlenmesi” olarak tanımlamaktadır. Bu tanıma göre, Birleşmiş Milletler sistemi içindeki uzman örgütler, çevresel yönetişimin temel aktörleridir. Küresel çevresel yönetişim, Birleşmiş Milletler sistemi içinde pragmatik ve reformist yönde kurumsal düzenlemeler anlamına gelmektedir. Çevresel yönetişim kavramının ortaya çıkışında sivil toplum örgütleri ve çok uluslu şirketler önemli rol oynamıştır. Çevresel yönetişim fikrinin uygulanmasında üç şart söz konusu olmalıdır. Birincisi, uluslar arası düzeyde yeni kurumlar ve norm oluşturma süreçleri yaratılmalıdır. İkinci olarak, sivil toplum örgütleri, iş dünyası, akademik çevreler, yerel yönetimler ve diğer aktörler çevre sorunlarının çözümünde katılımın sağlanması için teşvik edilmelidirler. Üçüncü ve son olarak, küresel çevresel sorunların altında yatan nüfus artışı, yoksulluk ve az gelişmişlik, yetersiz teknolojiler ve piyasa başarısızlığı gibi nedenler daha doğrudan bir şekilde ele alınmalıdır (Rosenau, 1997).

Küresel çevre politikalarında yeni düşüncelerden bir diğeri de çevresel yönetişim fikrine paralel olarak ortaya çıkmış olan Dünya Çevre Örgütü’nün (DÇÖ) kurulması fikridir. Fakat Dünya Çevre Örgütü’nün kurulması konusunda, henüz üzerinde görüş birliğine varılmış değildir.

Yakın zamanlarda BM’nin çevresel koruma ve sürdürülebilir kalkınma alanlarında oluşan yönetim boşluğu ve yetersiz performans gibi nedenlerle, bu alanlardaki sorunlara çözüm bulacak bir dizi büyük reform önerileri ortaya sürülmüştür. Bu öneriler, çevresel sorunlar ve sürdürülebilir kalkınma konularındaki yönetim boşluğunu gidermeye yöneliktir. Bu konudaki temel çerçeve, çevresel yönetişim fikrinin hayata geçirilmesi olmakla birlikte, buna paralel olarak en büyük çabayı gerektiren reform önerisi Dünya Çevre Örgütü’nün kurulması düşüncesidir. Yeni bir küresel çevre örgütünün kurulması düşüncesinde, Birleşmiş Milletler Çevre Programının, çevre politikalarında etkinliğini kaybetmesi etkili olmuştur. Buna göre, Dünya Çevre Örgütü, Birleşmiş Milletler Çevre Programının yerine ikame edilebilecek ve çevresel yönetişimi koordine edecek bir fonksiyona sahip olmalıdır.

#### 4. SONUÇ VE DEğERLENDİRME

Günümüzde çevresel tahribatın, dünyamızın geleceğini tehdit eder boyutlara ulaşması, çevre konusunun öncelikle ele alınmasını gerektirmektedir. Çevre sorunları, sınır aşan, ülkeler arası karşılıklı bağımlılık içeren küresel bir sorun haline gelmiştir. Doğal olarak, ülkelerin sınırlarını aşan ve küresel bir nitelik taşıyan çevre sorunlarının çözümünü hedefleyen politikaların da, küresel düzeyde yeniden tasarlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, küresel çevre sorunlarının çözümü, ulus devletlerin kapasitesini aşmakta ve uluslar arası kuruluşların bu sürece daha etkin bir şekilde dahil olmasını gerekli kılmaktadır.

Küresel çevre sorunlarının çözümünde ve politikalar oluşturulması sürecinde küresel kamusal mallar teorisinden yararlanma düşüncesi oldukça yenidir. Çevrenin kamusal bir mal olarak ele alınması, dahası küresel kamusal mal olarak değerlendirilmesi, küresel düzeydeki çevresel sorunların çözümünde, sorunların ele alınmış biçimlerine de yeni bir bakış açısı getirmiştir. Bu sayede, çevre sorunlarının çözümünde devletin başarısızlık nedenlerinin daha net olarak ortaya konulması ve politika oluşturma süreçlerinde ulusal ve uluslar arası ölçekteki kamusal

kuruluşlara yol gösterici bir rol üstlenmesi beklenebilir. Çevrenin küresel bir kamusal mal olarak ele alınması, çevre sorunlarının yarattığı dışsal maliyetler, ortak kullanım, mülkiyet sorunu, finansman ve çevre koruma hizmetlerinin etkin bir şekilde sunumu gibi çevre politikalarının çok önemli unsurlarının daha sistematik bir şekilde ele alınması sonucunu doğurabilecek bir yaklaşım olarak düşünülebilir.

Günümüzde küresel çevre politikalarının yönetimiyle ilgili bir dizi ciddi problemler yaşanmaktadır. Küresel çevresel politikaların yönetiminde, soruna küresel kamusal mallar perspektifinden bakıldığında, kuşkusuz çevre küresel kamusal malının sunumu için en önemli faktörün uluslar arası işbirliği ortamının sağlanması gerektiği anlaşılmaktadır. İşbirliği sorununun yanında, küresel çevre politikalarının etkinliğini azaltan sorunlardan biri de çevre koruma amaçlı politikaların ülke ekonomileri üzerindeki maliyet ve rekabet baskılarıdır. Bu konuda yaşanan bir diğer önemli problem ise, gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında yaşanan maliyetleri paylaşma sorunudur. Hem yerel hem de küresel düzeyde çevre politikalarının başarısı, çevre politikalarını uygulayacak ülkelerin üstlenecekleri maliyetlere katlanmalarına bağlıdır.

Küresel çevre politikaları konusunda küresel kamusal malların dışında, “küresel yönetim” ve Dünya Çevre Örgütü”nün kurulması düşünceleri, söz konusu politikaların ele alınış biçimlerinin önemli ölçüde değiştiğini göstermektedir. Çevresel tahribatın önlenmesinde ve çevrenin sürdürülebilirliğinin sağlanmasında artık ulus devletlerin tekil çabalarının önemi kalmamıştır. Çünkü, problem, ulusal boyutta ele alınması gereken sınırı çoktan aşmıştır. Bu nedenle, çevre politikalarının uluslar arası kuruluşların önderliğinde, karşılıklı saygı ve güven temeline dayalı bir işbirliği içinde yeniden ele alınması gerekmektedir. Bu açıdan, çevre yönetimi anlayışından çevresel yönetim anlayışına geçmek, çevresel yönetim için Dünya Çevre Örgütü’nün kurulmasını sağlamak ve çevrenin küresel kamusal mal olma özelliği de dikkate alınarak yeni ve etkili çevresel işbirliği mekanizmaları oluşturmak, dünyamızın geleceği açısından son derece büyük önem arz etmektedir.

## KAYNAKÇA

- Akdemir, A. ve Şahin, M. (2006). Küresel kamusal malların üretim ve yönetim dinamikleri bağlamında tasnif edilmesi. *Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Biga İİBF, 21.Maliye Sempozyumu*, Antalya.
- Altıntaş, H. (2004). Ortak malların trajedisi: Karadeniz ve Hazar denizlerindeki kirlilik. İçinde M. Marin ve U. Yıldırım (Ed.), *Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar*. İstanbul: Beta Yayınları, 204- 248.
- Altuğ, F.(1999). *Çevre sorunları*. Bursa: Uludağ Üniversitesi Yayınları.
- Brown, L. (1989). *Dokuzuncu gün*. K. Tosun (Çev.), İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları Yayın no.216.
- Budak, S. (2004). Uluslar arası çevre düzenlemeleri bağlamında politika, adalet ve katılım. İçinde M. Marin ve U. Yıldırım (Ed.), *Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar*. İstanbul: Beta Yayınları, 385- 430.
- Çörtoğlu, S. (1995). Kirleten öder ilkesi ve ekolojik zarar kavramı. *Yeni Türkiye Dergisi Çevre Özel Sayısı*, 5, 343- 364.
- Kanbur, R., Cross border externalities, international public goods and their implications for aid agencies. <<http://www.people.cornell.edu/pages/sk145/>> (16.05.2008).

- Kaplan, A. (1995). *Küresel çevre sorunları ve politikaları*. Ankara: Mülkiyeliler Vakfı Yayınları.
- Kaul, İ., Grunberg, İ. ve Stern, A. M. (1999). Defining global public goods. In İ. Kaul, İ. Grunberg ve M. A. Stern (Eds.), *Global public goods: international cooperation in the 21.century*, Oxford: University Pres.
- Kaul İnge, Grunberg İsabelle, Stern Marc. (2003). why do global public goods matter today?. In İ. Kaul, İ. Grunberg ve M. A. Stern (Eds.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York: Oxford University Pres.
- Keleş, R. ve Hamamcı, C. (2002). *Çevrebilim*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Meriç, M. (2006). Küresel kamu mallarının yönetiminde uluslararası kurumsal oluşumların önemi. *Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Biga İİBF, 21.Maliye Sempozyumu*, Antalya.
- Morrisey, O., Te Velde, D. W. ve Hewitt, A. (2002). Defining global public goods: conceptual issues. *ODİ Working Paper*, London.
- Mutlu, A. (2002). *Çevre ekonomisi-politikalar, uygulamalar ve Türkiye*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın no. 15.
- Mutlu, A. (2006). Küresel kamusal mallar bağlamında sağlık hizmetleri ve çevre kirlenmesi: üretim, finansman ve yönetim sorunları. *21. Maliye Sempozyumu, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Biga İİBF*, Antalya.
- Orhan, G. (2004). Uluslar arası örgütlerin çevreye etkileri: dünya bankası örneği. İçinde M. Marin ve U. Yıldırım (Ed.), *Çevre sorunlarına çağdaş yaklaşımlar*. İstanbul: Beta Yayınları, 299- 324.
- Ortaç, F. R. (2004). *Global kamu malları ve finansmanı*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Palabıyık, H. (2004). Uluslar arası ticaret ve çevre: dünya ticaret örgütü üzerine açıklamalar. İçinde M. Marin ve U. Yıldırım (Ed.), *Çevre sorunlarına çağdaş yaklaşımlar*. İstanbul: Beta Yayınları, 249- 272.
- Porter, G. ve Brown J. W. (1996). *Global environmental policies*. Colorado: Westview Pres.
- Rosenau, J. R.(1997). Global environmental governance: delicate balance, subtle nuances and multiple challenges. İçinde; *International governance on environmental issues*. Nedeland: Kluwer Academic Publics.
- Sandler, T. (2001). On financing global and international public goods. *Policy Research Working Paper 2638*, World Bank Economic Policy and Prospects Group, Washington.
- Sandler, T. (2002). Understanding global public goods. OECD Observer, <<http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/540htm>> (25.05.2008).
- Şener, O. (1996). *Kamu ekonomisi* (5.Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Tekin, A. ve Vural, İ. Y. (2006). Global kamusal malların finansman aracı olarak global vergi önerileri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal BilimlerEnstitüsü Dergisi*, 12, 323- 337.
- Toprak, K. Z. (2003). *Çevre yönetimi ve politikası* (2.Baskı). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.
- Turner, K., Pearce, D. ve Bateman, I. (1994). *Environmental economics, an elementary introduction*. Cornwall: Harveter Wheat Sheaf.

World Bank Development Committee. (2000). Poverty reduction and global public goods: issues forth he world bank in supporting global collective action. *World Bank Staff Paper*, Washington.

Yıldırım, U. ve Göktürk, İ. (2004). Sürdürülebilir Kalkınma. İçinde M. Marin ve U. Yıldırım (Ed.), *Çevre sorunlarına çağdaş Yaklaşımlar*, İstanbul: Beta Yayınları, ss. 449- 488.

**Öğr. Gör. Dr. Arman Zafer YALÇIN**

A.Zafer Yalçın 1972 yılında Erzurum Narman'da dünyaya geldi. İlk ve Orta öğrenimlerini muhtelif yerlerde tamamladıktan sonra 1996 yılında K.T.Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümünden mezun oldu. 1999 yılında aynı üniversitede maliye ana bilim dalında yüksek lisans, 2009 yılında Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü maliye ana bilim dalında doktora eğitimini tamamladı. 1998-1999 yıllarında Maliye Bakanlığı Erzurum Defterdarlığında milli emlak memuru olarak görev yaptı. Aralık 1999'dan beri Balıkesir Üniversitesi Balıkesir Meslek Yüksekokulu'nda Öğretim Görevlisi olarak görev yapmaktadır.

BAÜ  
SBED  
12 (21)

309