

KÜRESEL BİR KAMU MALI OLARAK ÇEVRE VE TÜRKİYE'DE KÜRESEL ÇEVRE POLİTİKASI ARAÇLARINDAN VERGİLERİN ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ahmet GÜVEN*-Doğan BOZDOĞAN**

Öz

Küresel bir kamu malı olarak kabul edilen çevre unsurunun korunmasına yönelik başta devletler olmak üzere birçok örgütün ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyet yürüttüğü görülmektedir. Çevrenin korunması amacını öngören bu faaliyetlerin devletlere ve insan sağlığına getirdiği maliyetlerin finansmanı ülkelerin üzerinde önemle durduğu sorunlar arasında yer almaktadır. Çevre kirliliğiyle beraber ortaya çıkan olumsuz dışsalıkların finansmanında vergi politikaları son yılların en popüler çözüm kaynakları arasında görülmektedir. Çevre vergisi adı altında kirleticilerin önüne geçilmeye çalışılması, beraberinde bu politikanın uygulanabilmesi ve sürdürülebilir olması adına ülkeler arasında işbirliği ve bu konuları kapsayan kuralların bağlayıcılık düzeyi hedeflenen amaçların gerçekleştirilmesinde hayati öneme sahiptir. Bu çalışmada öncelikle küresel bir kamu malı olan çevre unsurunun küresel kamusal mallar içindeki yerine değinilmektedir. Ardından çevre sorunlarının giderilmesine vergi politikalarıyla ulaşmak istenen hedeflerin gerçekleştirilmesi Türkiye özelinde değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Küresel kamu malları, çevre politikası, vergi, çevre vergisi.

QUALITY OF TAXES IN THE ENVIRONMENT AND THE GLOBAL ENVIRONMENT POLICY IN TURKEY AS A GLOBAL PUBLIC FINANCE

Abstract

It is seen that many organizations, especially the states, are engaged in national and international activities for the protection of the environment element which is accepted as a global public property. The financing of the costs of these activities, which envisage the purpose of the protection of the country, towards the governments and human health are among the problems that the countries have emphasized. Tax policy has been seen as one of the most popular solution sources in recent years for financing negative externalities that arise together with environmental pollution. Efforts to prevent pollutants under the name of environmental tax, the cooperation between countries in the name of sustainability of this policy and the application of this policy, and the level of binding of the rules covering these subjects have vital importance in achieving the intended objectives. In this work, firstly the environment element which is a global public property is

* Dr. Öğr. Üy. Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, ahmetguvenn@gmail.com, ORCID: 0002-5073-6345.

** Dr. Öğr. Üy. Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, dogan.bozdogan@gop.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3961-0506

referred to as a place in global public goods. Afterwards, the realization of the objectives to be achieved through tax policies in the elimination of environmental problems is assessed in Turkey.

Key Words: Global public goods, environmental policy, tax, environmental tax.

GİRİŞ

Küresel kamusal mallar, ortaya koydukları fayda ve zararlar ile ülke sınırlarının dışına çıkarak tüm dünyayı ve insanları etkisi altına almaktadır. Küreselleşme süreci ile birlikte bu mal ve hizmetlerin etki alanı ve önemi her geçen gün daha da artmaktadır (Mutlu, 2006: 53). Çevre ve çevre kirliliği de bu kapsamda ele alınması gereken küresel kamusal mallar arasında yer alan ve büyük öneme sahip olan küresel bir kamu malıdır. İnsanların biyolojik, sosyal ve ekonomik faaliyetlerini gerçekleştirdiği ortam olan çevre, tüm unsurlarıyla bir küresel kamusal mal niteliğindedir. Bu mal ve hizmetlerin arzı ve finansmanında devletlerin tek başlarına yeterli olamamaları “küresel kamusal mal” kavramının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu kapsamda son yıllarda bu kavramla alakalı, yoğun bir ilgi ve tartışma yürütüldüğü görülmektedir (Başaran, 2007: 90). 1980’ler den itibaren küreselleşmenin de etkisi ile artan bir şekilde çevre, dünyada ve ülkemizde önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir. Özellikle iklim değişikliği başta olmak üzere birçok çevresel sorun, çevrenin gittikçe artan önemini, küresel ve yerel alanda daha da su yüzüne çıkmasına neden olmuştur. Küreselleşme sonucunda ortaya çıkan çevresel sorunlar ve bunların çözümünde mevcut aktörlerin yetersiz kalması küresel bir kamu malı olarak çevre kavramını ortaya çıkarmıştır. Küresel kamusal mal ve hizmetler sadece bir veya birden fazla ülke, bölge ile sınırlı kalmamakta bu günü ve gelecek nesilleri de çok yakından ilgilendirmektedir (Akdemir ve Şahin, 2006:1).

Küresel düzeyde ekonomik entegrasyon ve küreselleşmenin hızlanması ile üretim faktörleri, mallar, hizmetler ve üretim süreçleri, ortaya çıkan yeni haberleşme ve iletişim araçlarının ve teknolojiye meydana gelen hızlı gelişmenin de etkisiyle devletlerin sınırlarının dışına çıkmasına neden olmaktadır. Bu durumda uluslararası alanda bağımlılıklar ve devletlerin karşılıklı etkileşimlerini arttırmaktadır. Bu kapsamda son yıllarda etkileri hızla artan ve adında sıkça söz ettiren ekonomik krizlerin önlenmesi, çevre problemlerinin azaltılması, küresel barışının temini, salgın hastalıklarla mücadele gibi küresel nitelikli hizmetlerin arzının devletler tarafından tek başlarına baş edilemeyecek bir konu olduğu görülmektedir. Diğer taraftan uluslararası nitelikteki kamusal mallar, yalnızca birden fazla devleti, bölgeyi etkilememekte ayrıca nesiller arası dışsallıkları da içinde barındırmaktadır. Özellikle çevresel problemlerin oluşturduğu sorunlar bu kapsamda ilk sıralarda yer almaktadır (Mutlu, 2006: 53). Bahsi geçen küresel nitelikli mal ve hizmetlerin kimler için üretileceği, finansmanının nasıl sağlanacağı, maliyetlerini kimlerin üstleneceği, dağıtımın nasıl yapılacağı ve yönetimlerine dair pek çok konuda tartışmalar sürmektedir. 19. ve 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan sanayileşmeden kaynaklanan sosyoekonomik ve kültürel problemler ve yeniden yapılanma faaliyetleri kapsamında küreselleşme olgusunu tartışılır bir hale getirmektedir. Bu süreç içinde bilişim ve haberleşme alanında yaşanan

Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevre ve Türkiye’de Küresel Çevre Politikası Araçlarından Vergilerin Etkinliğinin Değerlendirilmesi

dönüşümler dünyanın küçülmesinde önemli rol oynamıştır. Bu durum ekonomik ilişkilerin tüm dünya devletlerini birbiriyle ilişkilendirerek onların küresel düzeyde yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. Tüm bu ilerlemeler, küresel dünyayı ilgilendiren kamusal nitelikteki bazı mal ve hizmetlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu mal ve hizmetlerin arzı ve finansmanında devletlerin tek başlarına yeterli olamamaları “küresel kamusal mal” kavramının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu kapsamda son yıllarda bu kavramla alakalı, yoğun bir ilgi ve tartışma yürütüldüğü görülmektedir (Başaran, 2007:899).

Küresel Kamusal Mallar her ne kadar 1990’lı yıllardan itibaren maliye literatürüne yaygınlık kazanan bir kavram olarak girmiş bulunsa da, henüz tam olarak kavramın içeriği ve boyutları net bir şekilde ortaya konmamıştır. Küresel düzeyde etkili olan bu malların başta yapıları, etki alanları ve finansmanı konusunda halen ülkelerin tek başlarına bu konunun üstesinden gelmeleri mümkün görülmemektedir. Bununla beraber, hangi tür malların bu sınıflandırmaya alınacağı, bu malların sunumu ve finansmanında uygulanacak kriterlerin neler olduğu konularında da tam bir netlik bulunmamaktadır (Akdemir ve Şahin, 2006:2).

Bu çalışmada küresel kamusal mallar konusundan hareketle çevre ve çevre sorunlarının küresel düzeyde bir kamusal mal olarak nasıl ele alındığı bu küresel kamusal malın finansmanında Türkiye’de vergi politikalarının ne düzeyde etkin olup olmadığı üzerinden çevre konusu ele alınmaya çalışılmaktadır. Bu değerlendirme yapılırken Avrupa Birliği’nde uygulanan vergi politikaları da karşılaştırma noktasında inceleme altına alınmıştır.

1.Küresel Kamu Malları ve Çevre

Birleşmiş Milletler Gelişme Programı’nın küresel kamusal mal tanımında iki unsurun ön plana çıktığı görülmektedir. İlkini, bu malların toplumsal yapısı, tüketiminde rekabetin olmayışı ve faydasından kimsenin yoksun tutulamaması özelliği oluşturmaktadır. İkinci unsur ise faydalarının tüm devletleri, insanları, bu günkü ve gelecek nesilleri kapayacak şekilde kucaklaması oluşturmaktadır (The World Bank Development Committee, 2000: 2). Bu iki kıstas, kamusal malların temel belirleyicileri olmaktadır. Dünya Bankası tarafından yapılan bir başka tanımlamasında ise, küresel kamusal malların belirleyici özelliği olarak sınır ötesi dışsallıkların varlığı ve bu dışsallıkların elde edilmesi için bu malların üretiminde ve finansmanında ülkelerin ortak çalışmalarda bulunmaları gerekliliği vurgulanmaktadır (The World Bank, 2001:100). Küresel kamusal mallarla ilgili yapılan bir diğer tanımda “Dünya üzerinde şu anda yaşayan bireyler ve gelecek kuşaklar tarafından elde edilebilen, tüketiminde rekabetin ve kısıtlamanın bulunmadığı, herkesin yararlanabildiği ve finansmanının küresel olarak sağlandığı faydalardır.” şeklinde yapıldığı tanıma yer verildiği görülmektedir (Ortaç, 2004: 15).

Birçok tanımda da görüldüğü gibi Küresel Kamusal Malların en az iki ölçütü sağlaması zorunludur. İlk kriter yüksek düzeyde kamusalığa sahip olmalarıyla açıklanmaktadır. Yani bu malların tüketiminde dışlanamama ve rekabete konu olmama gibi özelliklerinin bulunması anlamına gelmektedir. İkinci faktör ise, Küresel Kamusal Malların yararları ülkeler, insanlar ve nesilleri kapsayacak şekilde genel bir

nitelik taşımasıdır. Yani küresel kamusal mallar birden çok devleti ve küresel düzeyde tüm insanları kapsayarak faydası birden çok kuşağa uzanan mallardır (Kaul vd. 1999: 2). Tüm bu farklılıkları da içine alan kapsamlı ve genel bir Küresel Kamusal Mal tanımı vermek gerekirse, küresel kamusal malları şu şekilde tanımlayabiliriz: Dünya üzerindeki şu anda yaşayan bireyler ve potansiyel olarak gelecek kuşaklar tarafından elde edilecek olan, tüketiminde rekabetin ve kısıtlamanın bulunmadığı, herkesin yararlanabildiği ve finansmanının dünya ölçeğinde sağlandığı mal ve hizmetleri kapsayan mal ve hizmetlere küresel kamu malı adı verilebilir (Ortaç, 2004: 15).

1.1.Küresel Kamusal Malların Sunulma Süreci ve Sunumda Rol Alan Aktörler

Küresel kamusal malların sunum süreci oldukça karmaşık farklı bir yapı göstermektedir. Birtakım düşünürler tarafından bu malların sunumu çok sayıda aktörün varlığından dolayı, ortaçağ dünyasına benzetilmektedir (Kaul vd, 2003:5). Küresel kamusal mallarının sunum düzeylerini belirlemede çok çeşitli unsurlar rol almasına rağmen üç yaygın yöntemin ön plana çıktığı da görülmektedir. Bunlar; toplama, en iyi vuruş ve zayıf halka teknolojileri şeklinde ifade edilmektedir (Kirmanoğlu vd, 2006: 30). Toplama yönteminde toplam kamusal mal veya kamusal zarar miktarının, tüm kullanıcıların katkıları toplamına eşit olduğu varsayılmaktadır. Çevreyle alakalı konularda daha çok bu yöntemin kullanıldığı bilinmektedir. En iyi vuruş yönteminde, sunumu gerçekleşen kamu malının miktarının, ilgili kamusal malı en yüksek düzeyde üreten ülkenin sunum seviyesine eşit olduğu kabul edilmektedir. Örneğin, bilimsel araştırmalarda, toplam hizmet düzeyini belirleyen unsur, bu hizmeti en yüksek düzeyde sunan ülkenin sunum miktarı olacaktır. Bu hizmetlerin yapılmasında gelişmiş ülkeler öncü olacakları için onların attıkları adımlar gelişmekte olan ülkeler içinde faydaları olan sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir (Kanbur vd, 1999: 71). Zayıf Halka Teknolojileri yönteminde, kamu malının sunum miktarını belirleyen unsur, en az katkıyı yapan ülkenin sunum miktarıyla değerlendirilmektedir.

Günümüzde, küresel kamusal malların sunumu ile ilgili en önemli sorunun, bu malların faydaları veya zararlarının tespit edilmesi, bu malların sunumunda kaytarmacılığı ve bedavacılığı önleyecek küresel ölçekte bir örgütün bulunmaması oluşturmaktadır. Yerel ve ulusal nitelikteki kamu malları ulus devletler tarafından rahatlıkla karşılanabilirken uluslararası nitelikli kamu mallarında durumun bu kadar kolay olmaması en büyük sorunu oluşturmaktadır. Bununla birlikte uluslararası alanda küresel kamusal mallar konusunda uluslararası kuruluşların, uluslar arası sivil toplum örgütlerinin, yine ulus devletlerin rolünün tamamen de göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Birleşmiş Milletler Küresel kamusal mallar ve politikalar konusunda gündem oluşturmak, kural saptamak, takip etmek, finansal kaynak sağlamak gibi görevleri olan önemli bir teşkilattır. 184 ülkeden oluşan bu teşkilat, bünyesinde, çok çeşitli alanlara ilişkin üye ülkeler tarafından karşılanan fonlar vasıtasıyla çevreden sağlığa; uluslararası mülteciler sorunundan, uluslararası güvenlik konularına kadar, küresel kamusal mal kapsamına giren pek çok alanda üye devletlerin ödeme gücü ilkesine göre yaptığı katkılardan karşılanmaktadır (Kirmanoğlu vd, 2006: 33).

Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevre ve Türkiye’de Küresel Çevre Politikası Araçlarından Vergilerin Etkinliğinin Değerlendirilmesi

1.2. Küresel Kamusal Mal Olarak Çevre

Küreselleşme süreci ile birlikte önemi daha da fazla hissedilmeye başlanan çevre kavramı özellikle çevresel sorunların insan sağlığını tehdit eder noktalara ulaşması ile toplumlarda ve uluslararası alanda çok daha fazla ilgi konusu olmaya başlamıştır. İnsanların doğa üzerinde meydana getirdiği tahribatın bir sonucu olarak sürdürülebilir bir gelişmenin sürdürülebilir olmaktan çok uzak olduğu görülmektedir. Dünya üzerindeki insan kaynaklı etkiler iklimimizi değiştirmekte, balık stoklarını, mercan kayalarını, temiz su arzını, yabani hayatı, kısaca tüm dünyanın ekosistemini tahrip etmektedir. Bu tahribatın 20. yüzyılın ikinci yarısında itibaren hız kazandığı görülmektedir. Yapılan araştırmalar son 30 yıl içinde hava kaynaklı felaketlerin üç kat arttığını ortaya koymuştur. İklim değişikliği ve enerji talebi tüm dünya ülkeleri için ciddi sorunlar arasında görülmektedir. Buna rağmen ülkelerin ekonomik koşullarına bağlı olarak sorumluluklarının da farklı olacağı düşünülmektedir. Örneğin, gelişmiş ülkeler ve Kyoto Protokolünü imzalayan geçiş sürecindeki ekonomiler sera gazı emisyonlarını azaltmak için zorunlu ve bağlayıcı hedefleri gerçekleştirmek zorundadırlar. Bu nedenle sanayileşmiş zengin ülkelerin az gelişmiş bu ülkelere yardım etmelerini gerekli kılmakta aksi taktirde gelişmekte olan devletlerin ekonomileri bu durumdan olumsuz etkileneceği düşünülmektedir. Çevre kaynaklı olumsuzlukların artan seviyelere ulaşması, gerekli önlemlerin alınmasında yaşanan siyasal, hukuksal ve ekonomik engeller dünyanın çoğu bölgesinde ekosistemin içeriğini oluşturan pek çok bitki ve hayvan türünün hızla azalmasına hatta yok olmasına neden olmaktadır (Başaran, 2007:101). Tüm bu süreç içinde çevre ve çevresel sorunların devletler üzerinde uluslararası alanda küresel bir kamusal mal olmasına ve bu sorunlara küresel ölçekte çözüm üretilmesini zorunlu bir hale gelmesine neden olmuştur. Çevrenin kirletilmesi, tahrip edilmesi, tüketilmesi vb. sorunların çözümü küresel kamusal mal olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle bu sorunların giderilmesinde ve sunumunda küresel ölçekte işbirliği içinde hareket edilmesini gerekli kılmaktadır (Yalçın, 2009: 300).

Çevre küresel bir 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 sorunlarının da var olduğu bilinmektedir. Ancak, yerel ve küresel düzeyde de olsalar hemen her çevre sorunu biriktikçe, daha ciddi küresel sorunlar yarattığı görülmektedir. Örneğin su yolları, akarsular bölgesel nitelik taşımalarına rağmen, kirli nehirlerin döküldüğü büyük denizler, oradaki doğal dengenin bozularak ciddi küresel sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. (Mutu, 2006: 62). Çıkış kaynağı yerel ölçekte olmasına rağmen etki alanının küresel olması çevre konusunun önemini artırmaktadır. Örneğin yerel ölçekte çevre sorunlarıyla mücadele ve çevre koruma işlevini kulüp malı olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak, kulübün üye sayısı artıkça maliyetlerinin artışı kaçınılmaz olmaktadır. Kulübün optimal büyüklüğü kalabalıklaşma maliyetlerinin ortaya çıkması ile açıklanmaktadır (Pearce ve Turner,

1990: 23). Yerelde başlayıp küresele uzanan sorunlarla mücadele küresel kamusal bir mal olan çevrenin etki alanını artırmaktadır.

1.2.1.Türkiye’de Çevre Sorunları

Çevre kökenli sorunlar ağırlıklı olarak kentlerin ortaya çıkmasıyla gelişen kentleşme olgusunun bir sonucu olarak doğada meydana gelen çevre üzerinde tahribata neden olan problemleri ifade etmektedir. Çevresel sorun olarak kabul edilen problemlerin toprağın kirletilmesinden kaynaklanan problemlerden havanın kirletilmesine kadar pek çok sorun gurubunu oluşturduğunu söylemek mümkündür (Güven, 2017:1052). Çevre sorunlarını, insanın doğaya müdahalesi ve doğadan aşırı yararlanması sürecinde meydana gelen olumsuzluklar olarak tanımlamak mümkündür. Bu tanım klasik çevre sorunları olarak da ifade edilen, nüfus artışı, endüstrileşme, şehirleşme, üretim teknolojilerinin ve tüketim yapılarının değişmesi gibi unsurlar sonucunda doğada meydana gelen tahribatları içerdiği görülmektedir (Yılmaz, Bozkurt ve Taşkın, 2005: 16).

Çevresel sorunlar, insan faaliyetleri kökenli faaliyetler sonucu, çevresel değerlerin zarar görmesi neticesinde ortaya çıkmaktadır. Çevre kökenli sorunların başlıcalarını insan faaliyetleri sonucu oluşan, hava, su ve toprağın zamanla niteliğinin bozularak yaşanırılığını yitirmesi, yaşam ortamları değiştiği, insan gereksinimleri uğruna aşırı tüketildiği için bitki ve hayvan topluluklarının yok olmaya yüz tutması gibi unsurlar oluşturmaktadır. Bu kapsamda çevre sorunlarının daha çok çevre kirliliği olarak adlandırıldığı görülmektedir (Kaypak, 2013: 18). Bu sorunlar yanında başlıca çevre sorunları; hava, su, gürültü, toprak, flora-fauna ve kültürel çevresel sorunlar şeklinde alt başlıklar halinde incelemek mümkündür (Türküm, 1998:165).

Çevresel sorunları kısaca değerlendirmek gerekirse öncelikle küresel ısınmadan kaynaklanan sera gazı artışı ve beraberinde gelen iklim değişikliğinin tüm sorunları besleyen aynı zamanda çevresel sorunlardan beslenen çevre problemi olduğunu söylemek mümkündür. Bu süreç içinde iklim değişimini etkileyen çevresel sorunlar arasında hava, su, toprak gibi kirlilik unsurlarının da önemli etkileri bulunmaktadır. Birbirleri üzerinde etkileri bulunan bu unsurların kirliliğın yayılmasında hayati önemi bulunmaktadır (Güven, 2017:1052).

Örneğın hava kirliliğının temel sebeplerine bakıldığında da hemen hemen aynı nedenlerin söz konusu olduğunu görmek mümkündür. Bunlara ilaveten kentlerdeki ısınma sistemi, kullanılan yakıt türleri, ulaşım araçlarının etkisi bu sorunun büyümesine etki eden diğer faktörler arasında sayılabilir (Türküm, 1998:165). Su kirliliğı de bir diğer çevresel sorun kaynağın ifade etmektedir. Her ne kadar Türkiye, su kaynakları açısından dünyanın sayılı şanslı ülkelerinden birisi olarak kabul edilse de ülkemizin karşılaştığı çevre sorunları içinde su kirliliğının önemli bir yer tuttuğı bilinmektedir. Su kirliliğının oluşumunda insan kaynaklı suyun doğal dolanımına yapılan müdahalelerle başta elektrik enerjisi elde etmek için, akarsuların üzerine barajların yapımı ve sulama amaçlı göletlerin inşası gibi etkenler yanında tarımsal, kentsel ve endüstriyel etkinliklerden oluşan artıklar su kirliliğine neden olmaktadır (Türküm, 1998:167). Genel olarak çevre sorunlarının kaynağına bakıldığında özellikle

Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevre ve Türkiye’de Küresel Çevre Politikası Araçlarından Vergilerin Etkinliğinin Değerlendirilmesi

20. yüzyılda yaşanan teknolojik gelişmeler ve bu ilerlemelere bağlı olarak gelişen hızlı endüstrileşme süreci çevre üzerinde meydana gelen olumsuz etkilerin ana kaynağı olarak görülmektedir (Kızılboğa ve Batal, 2012:191).

1.2.2. Dünya’da Çevre Sorunları ve Politik Gelişim Süreci

Günümüzde hemen hemen tüm ülkelerin ciddi sorunlarından biri haline gelen çevresel problemler, özellikle küreselleşmenin etkisiyle uluslararası bir boyut kazanmıştır. Bu bağlamda iklim değişikliği küreselleşen dünyada karşılaşılan en önemli çevresel sorunlardan bir tanesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Baykal ve Baykal, 2008:7). Özellikle 20. yüzyılda gerçekleşen sanayileşme ve hızlı teknolojik gelişmelere bağlı olarak üretim ve tüketimin hızla artmasının bir neticesi, hava, su ve toprak hızla kirlenmeye, doğal kaynaklar bozulmaya ve tükenmeye başlamıştır. Doğanın kendi kendini yenileme özelliği ve çevrenin kendini toparlayabilme gücü zarar görmüştür. Bu süreç içinde gelişmiş ülkeler “egemen konumlarını” sürdürmek, geliştirmekte olan ülkeler ise, gelişmiş ülkelere yetişebilmek için tüm güçleri ile kalkınma, üretme, tüketme yarışına girmişlerdir. Küreselleşme sürecinin yaygınlaşmasıyla birlikte uluslararası ticareti kısıtlayan mekanizmaların kaldırılması, sermayenin akışkanlığı gibi unsurlar, ulusal ve özellikle çok uluslu şirketler ucuz işgücü sebebiyle üretimlerini geliştirmekte olan ülkelere kaydırmışlardır. Bunların yanında küresel şirketlerin büyük bir kısmı, doğal kaynakların çıkartılması, işlenmesi ve imalat sektörlerinde yer alma yarışına girmişlerdir. Bu çerçevede başlıca faaliyet alanlarının çevre üzerinde en büyük olumsuz etkiye yol açan petro-kimya, otomotiv, elektronik, lastik, ilaç, tütün ve gıda maddeleri üretimi gibi alanlar olduğu görülmektedir. Geliştirmekte olan ülkelerin temel hedefinin kalkınma olduğu düşünüldüğünde bu hedefe ulaşırken çevre politikalarını göz ardı ettikleri görülmektedir. Bu durum, kirli endüstrilerin gelişmiş ülkelere kaymasına sebep olmaktadır (Mutlu, 2006: 61-62). 21. yüzyılın çevre gündemini belirleyen bu temel problemler karşısında 80’li yıllardan itibaren uluslararası alanda çevreyi korumaya yönelik faaliyetlerin sayısında bir artışa yol açmış ve bunun sonucunda çok sayıda uluslararası çevre antlaşmaları, çevrenin korunması ve yönetilmesi için adımlar atılmıştır (Sonnenfeld ve Mol, 2002:1323).

Çevresel sorunlarla uluslar arası alanda mücadele 1970’lerden itibaren ülkelerin çevre sorunlarıyla daha etkin bir şekilde baş edebilmek için hızlı bir şekilde çeşitli birimler ve politikalar oluşturmalarına neden olmuştur. Bugüne kadar Dünyada 50’ye yakın ülke çevreyi temel bir insan hakkı olarak kabul etmiştir. 1980’lerde çevre ve kalkınma konuları “sürdürülebilir kalkınma” adı altında birlikte ele alınmaya başlanırken, 1987’de Çevre ve Kalkınma Komisyonu, sürdürülebilir kalkınma kavramını öne çıkaran ve çevre sorunlarına kapsamlı küresel çözümler öneren “Ortak Geleceğimiz” adlı kitabı ortaya çıkarmıştır. Küreselleşme süreciyle birlikte 1990’lardan itibaren çevre korumada münferit çabalardan sürdürülebilir kalkınma uygulamalarına geçilmesine dair adımlar atılmıştır. 1992 yılında Rio De Janeiro’da yapılan “Yeryüzü Zirvesi”nde 178 ülke tarafından, yirmi birinci yüzyılda sürdürülebilir ekonomik, sosyal ve çevresel eylem planı olan “Gündem 21” kabul edilmiştir. Bu kapsamda bu uygulanmanın takip edilmesi amacıyla BM Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu kurulmuştur. Gündem 21 kapsamında dünya ülkelerine “ulusal sürdürülebilir

kalkınma stratejileri" kabul etme çağrısında bulunurken, kırka yakın ülke bu stratejileri hazırladığı görülmüştür (Başaran, 2007: 98). Dünyanın çevresel sorunlar tarafından tehdit ediliyor olması ve bu durumun devletleri ve toplumları rahatsız eden noktalara ulaşması devletlerin çevre sorunları karşısında ilgilerini ve sorumluluklarını da arttırmıştır.

1.2.3. Çevrenin Korunmasına Yönelik Küresel Çevre Politikaları

Her türlü canlının varlığını sürdürmesi için büyük öneme sahip olan çevre; hızlı şehirleşme, nüfus artışı, eğitimsizlik, doğanın bilinçsiz kullanımı gibi sebeplerden dolayı hızlı bir şekilde kirlenmekte ve tüketilmektedir. Bu kötü gidişatın önüne geçilmesi amacıyla da her ülke tarafından çeşitli çevre politikaları üretilmektedir (Kızılboğa ve Batal, 2012: 210). Meydana getirilen bu çevre politikalarının temel amacı, çevre kalitesini belli bir seviyede tutarak, toplumsal refahı maksimize etmektir (Budak, 2000: 32-34). Çevreye yönelik politikalar bir ülkenin çevre konusundaki tercih ve hedeflerini belirleyen politik düşüncelerini ifade etmektedir. Çevre sorunlarının çözümüne yönelik alınması gereken tedbirleri gösteren çevre politikaları ülkelerin benimsenen çevrenin korunmasına yönelik ilkelerin bütününe temsil etmektedir (Toprak, 2006: 151).

Küreselleşmenin de etkisiyle çevre sorunlarının 1970 ve 1980'li yıllarda uluslararası boyutta ulaştığı görülmektedir. Birleşmiş Milletler çevre ve insan konferansı Stockholm'de toplanarak ilk defa çevre sorunlarını küresel boyutta tartışılır bir niteliğe büründürmüştür (Baykal ve Baykal, 2008: 2). Çevre sorunlarıyla 1970'li yıllarda karşılaşmaya başlayan Türkiye'de çevreyle ilgili sorunlar karşısında hukuki olarak başta anayasal düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda Türkiye'de 1982 Anayasası'nda "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlığı altında 56. madde ile çevre hakkı düzenlemesi yapılarak en ciddi adımın atıldığı görülmektedir (Gürseler, 2008: 200). Türkiye'de çevre politikası kavramına da ilk kez 1982 Anayasası'nda yer aldığı bilinmektedir. Daha öncesinde çevre politikaları, sağlık politikalarının bir alt başlığı altında ele alınırken 1982 Anayasasıyla beraber hukuki olarak en üst hukuksal metin içinde kendine yer bulmuştur (Gürseler, 2008: 203). Uluslararası bağlamda çevrenin korunması ve sürekli kalkınma ile ilgili faaliyetlere bakıldığında, Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nca 1987 yılında yayımlanan "Brundtland Raporu" olarak da bilinen "Ortak Geleceğimiz" çevre konusunda bütün ülkelerde yankı uyandıran bir çalışma olduğu görülmektedir (United Nations Report, 1987).

Çevrenin korunmasına yönelik ulusal ve uluslararası farkındalık yaratan birçok faaliyetin özellikle 1980-1990'lardan itibaren hızla dünya gündeminde yer aldığı görülmektedir. Bu kapsamda çevrenin korunmasına yönelik uluslararası resmi ve gönüllü kuruluşlar faaliyetlerini hızlandırmış durumdadır. Bu konuda Birleşmiş Milletler en önemli role sahip örgütlerin başında geldiği görülmektedir. BM düzenlediği kongreler, hazırladığı protokoller, yanı sıra topladığı bilgi-istatistik veriler, kendi yaptığı araştırmalar ile alt kuruluşları ile ve sağladığı desteklerle çok çeşitli projeler yürüten önemli bir örgüt olarak çevre sorunları karşısında aktif rol üstlendiği görülmektedir. Yine Montreal Protokolü, Kyoto Protokolü gibi çok taraflı

Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevre ve Türkiye’de Küresel Çevre Politikası Araçlarından Vergilerin Etkinliğinin Değerlendirilmesi

gerçekleştirdiği anlaşmalarla hem finansman sağlamaya hem de küresel çevre politikalarını oluşturmaya ve uygulamaya çalışmaktadır. Yine 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 gerçekleştirmeye çalışmaktadır (Mutlu, 2006: 69).

1.2.3.1. Küresel Çevre Politikasının Yönetimi ve Yaşanan Sorunlar

Küresel çevre politikası, dünya ülkelerinin çevre konusundaki tercih ve hedeflerinin saptanması olarak tanımlanmaktadır (Budak, 2000: 31). Bu durum çevreyle alakalı yeni sorunların da ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Çevre sorunlarının bir neticesi olan doğal hayatın dengesinin bozulması beraberinde ekolojik dengede meydana gelen problemler, insan ve diğer canlıların yaşamlarını tehdit etmektedir (Kaypak, 2013: 18). Çevre politikaları, küresel çevreyi güvence altına almak, çevresel değerleri sürdürülebilmek, üretim ve tüketim faaliyetlerinden kaynaklanan zararları giderecek hedeflerin belirlenmesinde ortaya çıkabilecek olan maliyetlerin nasıl paylaşılabacağı gibi konularla ilgilenmektedir (Mutlu, 2006: 13). Çevrenin uluslararası boyutta etkilerinin olması uluslararası ölçekte değerlendirilmeye ihtiyaç duyan bir konu olması, bu amaçla faaliyet gösteren kuruluş ya da örgütlerin oluşmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu bağlamda, dünya ülkeleri çevre sorunlarının etkilerini azaltmak ve hatta ortadan kaldırmak için Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar bünyesinde çok sayıda çevre ile ilgili birim ve bölüme yer vermektedir (Kaypak, 2013: 28).

Çevresel politikaları oluşturan başlıca dört ilkedden bahsetmek mümkündür. Bunlar “kirleten öder ilkesi, özen gösterme ilkesi, önleme ilkesi ve işbirliği ilkesi” şeklinde ele alınmaktadır (Kaypak, 2013: 24). Küresel düzeyde ele alınan çevre sorunlarının iki temel özelliği söz konusudur. Bunlar, dışsallıklar ve çevrenin kamusalılığı ve küresel kamusal mal olma niteliğidir (Yalçın, 2009: 298). Bu noktada, çevre sorunlarının temeline baktığımızda büyük oranda ekonomik nedenlerin yer aldığı görülmektedir (Engin, 2007:1). Küresel çevre sorunları, küresel çevre içinde dışsallıkları en fazla olan ve gelecek nesilleri de etkileyebilecek zararlara yol açan problemler olarak, piyasa çözümleri veya devletlerin kendi çabaları ile çözümlenecek sınırı çoktan aştığı görülmektedir. Dünya genelinde ulusal sınırları aşan, bu yüzden çözümünün de ulus-üstü olması gereken çevre sorunları; sahip olduğu özellikler nedeniyle, ülkeler bağlamında sorumluluktan kaçmaya en müsait konulardan biri olma özelliğini de taşımaktadır (Kaypak, 2013: 18). Belirlenen hedeflere yönelmiş bir çevre politikasının uygulanmasında temel hareket noktası, kuşkusuz toplumca ulaşılmak istenen çevre kalitesi düzeyinin ne olduğunun saptanmasıdır. 1960’lı yıllardan itibaren, çevre sorunları ile ilgili önlemlere yönelik girişimler, toplumların ve devletlerin gündeminde yer almaya başlaması ve dolayısıyla uluslararası düzeyde de çevre politikalarının şekillenmesi üzerine olumlu katkılar sağladığı görülmektedir (Çınar, 2001: 265).

Hem yerel hem küresel düzeyde uygulanacak çevresel politikaların başarısı, uygulayıcı ülkelerin üstlenecekleri maliyetler ve benimsedikleri politikalarla ilişkilidir.

Özellikle ülkelerin mali durumları, bu politikalara ayırdıkları finansal kaynaklar, çevresel iyileştirmelerin faydasının bölünememesi ve dışlama mekanizmalarının olmaması, ülkelerin bu maliyetleri kendilerinin üstlenmelerinin önünde engel teşkil etmektedir. Buna karşın, bazı gelişmiş ülkelerde, halkın temiz çevre talebinin oluşmasında refah artışı ve eğitimin bir sonucu olarak beklentilerin yükseldiği görülmektedir. AB'de çevre politikalarının yoğun olarak uygulanmasının ve başarısının arkasında yatan nedenlerinden birisi budur. Ancak, AB dahi, CO2 vergisini üye ülkelerin tümüne uygulatma konusunda başarısız kaldığı da diğer bir gerçektir. Birleşmiş Milletler ve benzeri örgütlerin yaptırım gücü olmaması sebebiyle üye ülkelerin çevre politikalarını uygulamaktan kaçınmalarını engellemek bu yüzden mümkün olmamaktadır (Mutlu, 2006: 70).

1.2.3.2. Küresel Çevre Politikası Araçları

Küresel çevre politikaları, küresel ölçekte, küresel çevreyi güvence altına almak, çevresel değerleri korumak, insanların üretim ve tüketim faaliyetlerinden kaynaklanan çevresel zararları ortadan kaldırmak için hedefler belirlemek ve bu hedeflere ulaşmak için alınması gereken tedbirler ve bu tedbirlerin getirdiği maliyetlerin nasıl paylaşılabileceğiyle alakalı politikaları ifade etmektedir. Bunun yanı sıra çevresel politikaları doğrudan çevreyi korumaya yönelik tek bir alan ifade etmenin ötesinde, hukuk, siyaset, maliye, şehircilik, sanayi politikaları gibi pek çok konuyla iç içe olduğu da görülmektedir. Bu nedenle bu alanlarda düzenlemeler yapılırken çevre politikalarıyla ilgili alanın uyumlaştırılması da gerekmektedir. Bu durum, küresel çevre politikalarının uygulanmasındaki güçlüklerden birini ortaya çıkarmaktadır (Mutlu, 2006: 63).

Ulusal ve uluslararası ölçekte çevre politikaları oluşturulurken, bu politikaların ekosistemler üzerindeki olumsuz etkilerinin değerlendirilmesi, her bir politikanın kısa ve uzun dönemli fayda ve maliyetlerinin analizinin yapılması ve maliyetlerin bugünkü ve gelecek nesiller arasında nasıl dağılıma sahip olacağının tespit edilmesi önemli bir konuyu oluşturmaktadır. Uluslararası çapta uygulanan çevresel politikaların başarılı sonuçlar doğurabilmesi için bilgi oluşturulması, bilgi alışverişi, şeffaflık başarının temel koşulları olarak kabul edilmektedir.

Çevre politikaları ülkelerde çeşitli hedef ve amaçları gütmektedir. Bu hedef ve amaçlara ulaşmak için bir takım araçların varlığı söz konusudur. Bu araçlar hukuki ve mali olmak üzere ikili bir sınıflamaya veya ayrıma tabi tutulabilir. Hukuki Araçlar, yasal her türlü sınırlamaya olanak sağlayan araçları ifade etmektedir. Kirleticiler, bu kısıtlamalara uymadıkları takdirde cezai yaptırımlar ile karşı karşıya kalabilirler. Bu önlemler, kirletme yasakları, çevre standartları, çevresel etki değerlendirmesi, ruhsat uygulamaları, kirleticilerin atılmasını düzenleme gibi önlemler şeklinde ortaya çıkabilmektedir (Mutlu, 2002: 145). Mali araçlar ise çevreyi korumak ve bozulan çevreyi yeniden düzenlemek amacı ile ilgililerden alınan ekonomik değerleri ifade etmektedir. Bu değerlerin başında vergiler gelmektedir. Vergilerin yanında çevreyi kirletenlerden alınan cezai yaptırımlar da mali araçlar arasında sayılabilir. Çalışmayla

Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevre ve Türkiye’de Küresel Çevre Politikası Araçlarından Vergilerin Etkinliğinin Değerlendirilmesi

bağlantılı olmak üzere bu aşamada, vergilerin çevre sorunlarını çözmedeki etkinliği değerlendirilecektir.

2. Çevre Sorunlarının Önlenmesinde Mali Araç: Vergiler

Çevre sorunları (bunların en başında kirliliği sayabiliriz) çevre konusunun sürekli gündemde olması noktasında etkili bir husustur. Dolayısıyla çevre kirliliği bazı çevre sorunlarını önlemek amacıyla bir takım politikalar geliştirilmiştir. Türkiye ve dünya ülkeleri gerek anayasal, gerek yasal ve gerekse de kurumsal düzenlemelerle çevre sorunlarına karşı çözüm mekanizmaları üretmeye başlamıştır.

Türkiye’de çevreye verilen önem ile ilgili ilk gelişme 1972 yılında yaşanmıştır. Bu dönemde yapılan Birleşmiş Milletler Çevre Konferansıyla Türkiye’nin ulusal çevre politikası Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı içerisinde yer almıştır. 1982 yılına gelindiğinde ise ilk defa anayasal boyutta çevre ile ilgili düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. 1982 Anayasası’nın 56. maddesinde, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının bulunduğu, çevreyi geliştirmenin ve çevre sağlığının korunmasıyla birlikte çevrenin kirlenmesine yönelik önlemler alınmasının devletin ve vatandaşların görevi olduğu vurgusu yapılmıştır. Bu madde de devlete verilen görev ile ilgili olarak ayrıca devletin söz konusu bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getireceği belirtilmiştir. Böylelikle devlete bir takım görevler yüklenildiği görülmektedir.

Çevre sorunlarının önlenmesine yönelik politikalar hukuki ve mali nitelikli olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Genelde gelişmekte olan ülkeler özelde ise Türkiye açısından mali araçlar başlığı altında yer alan vergilerin önemi büyüktür. Zira vergiler çok önemli bir gelir kaynağı olmakla birlikte paternalizm çerçevesinde düşünüldüğünde önleyici bir unsur olarak etkisinin bulunduğu da kaçınılmazdır. Bu aşamada gerek Türkiye’de gerekse de Avrupa Birliğinde yer alan çevre ile ilgili vergilere değinilmesi gerekmektedir.

2.1. Türkiye’de Uygulanan Çevre Vergileri

1982 Anayasası’nın 56. maddesinden hareketle çevre ile ilgili sorunların çözülmesinde devletin belli bir misyon üstlendiği görülmektedir. Bunun sonucu olarak devlet egemenlik erkiyle birlikte çevre ile ilgili bir takım unsurlardan vergi almaktadır. Alınan bu vergilerin hem önleyici hem de gelir sağlayıcı bir özelliği bulunmaktadır.

Bazı vergiler doğrudan çevre ile ilgili olup bazıları ise dolaylı olarak çevre ile ilişkilendirilebilir. Çevre temizlik vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, özel tüketim vergisi, katı atık vergisi, yol geçiş ücretleri vergileri ve harçlar çevre ile ilişkilendirilebilecek vergilerdir.

2.1.1. Çevre Temizlik Vergisi

Genel olarak değerlendirildiğinde çevreyi korumaya yönelik vergilerin başında çevre temizlik vergisi gelmektedir. Çevre vergisi kaynağını 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na 15.07.1993 tarih ve 3914 Sayılı Yasa ile eklenen mükerrer 44. Maddesinden almaktadır. Bu madde de belediye sınırları ve mücavir alanlar dâhilinde

yer alan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu belirtilmiştir.

Yerel yönetimlere gelir sağlama noktasında etkin olan çevre temizlik vergisi çöp vergisi olarak da bilinmektedir (Akdoğan, 2013:617). Çevre temizlik vergisinin mükellefi binaları kullananlardır. Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44. maddesine göre konutlara ait çevre temizlik vergisi su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına 15 kuruş diğer yerlerde ise 12 kuruş olarak hesaplanmaktadır. İşyerleri ve diğer şekillerde kullanılan binalarda ise çevre temizlik vergisi kanunda belirlenmiş olan tarife üzerinden hesaplanır.

2.1.2. Motorlu Taşıtlar Vergisi

Türk vergi sisteminde servet üzerinden alınan vergiler içerisinde yer alan motorlu taşıtlar vergisi (MTV) özel servet vergisi niteliğindedir. Çünkü servet unsurlarının tamamını değil sadece kanunda belirtilen motorlu taşıtları kapsamaktadır (Şenyüz vd., 2013:379).

MTV'nin konusu motorlu taşıtlar vergisi kanununun (MTVK) 1. maddesinde, Karayolları Trafik Kanununa göre trafik şube veya bürolarına kayıt ve tescil edilmiş bulunan motorlu kara taşıtları ve Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğüne kayıt ve tescil edilmiş olan uçak ve helikopterler olarak belirtilmiştir. Yine MTVK'nın 3. maddesinde verginin mükellefinin, trafik sicili ile Ulaştırma Bakanlığınca tutulan sivil hava vasıtaları sicilinde adlarına motorlu taşıt kayıt ve tescil edilmiş olan gerçek ve tüzel kişiler olduğu açıklanmıştır.

MTV'de matrah spesifik olarak belirlenmiş olup araçlar yaş, ağırlık, motor gücü ve taşıma kapasitelerine göre IV tarifeye ayrılmıştır¹.

MTV ile çevrenin korunması ilişkisine bakıldığında, motorlu araçların çevre kirliliğinde önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. OECD (2008) raporuna göre Türkiye'de karayolu ulaştırma sektörü önemli bir çevre sorunudur. Dolayısıyla MTV'nin çevresel sorunları karşılama noktasındaki etkinliği tartışma konusudur.

2.1.3. Özel Tüketim Vergisi

1318 Sayılı Finansman Kanunu'nda bulunan Taşıt Alım Vergisi ile 3074 Sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu ile kaldırılmıştır. ÖTV'nin kapsamına alınan bu vergilerin yine ÖTV'nin (I) ve (II) sayılı listelerinde yer aldığı görülmektedir. Bu doğrultuda ÖTV'nin her ne kadar tüketim vergisi niteliğine sahip olsa da çevre vergisi sınıflandırmasına dahil edilebilir.

ÖTV incelendiğinde çevresel zarara yol açan ürünler için yüksek oranlarda vergi alındığı görülmektedir. ÖTV'nin mükellefleri, vergiye tabi mal ve hizmetleri harcamalarına göre konu edenler ile imalatçılar, inşa edenler ve ithalatçılardır. Bu verginin konusysa, ÖTVK'nın 1. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre;

a) (I) sayılı listedeki malların ithalatçıları veya rafineriler dahil imal edenler tarafından teslimi,

¹ 2017 yılında geçerli olan motorlu taşıtlar vergisi kanunu için bkz. <http://www.gib.gov.tr/47-seri-nolu-motorlu-tasitlar-vergisi-genel-tebliği>.

Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevre ve Türkiye’de Küresel Çevre Politikası Araçlarından Vergilerin Etkinliğinin Değerlendirilmesi

- b) (II) sayılı listedeki mallardan kayıt ve tescile tâbi olanların ilk iktisabı,
- c) (II) sayılı listedeki mallardan kayıt ve tescile tâbi olmayanlar ile (III) ve (IV) sayılı listelerdeki malların ithalatı veya imal ya da inşa edenler tarafından teslimi,
- d) (I), (III) ve (IV) sayılı listelerdeki mallar ile (II) sayılı listedeki mallardan kayıt ve tescile tâbi olmayanların özel tüketim vergisi uygulanmadan önce müzayede yoluyla satışı, bir defaya mahsus olmak üzere özel tüketim vergisine tâbidir.

Türkiye’de, motorlu taşıtlar üzerinden salınan ÖTV incelendiğinde, bu verginin çevresel niteliğinin ön planda olmadığı görülmektedir. Örneğin, motor silindir hacmi üzerinden bir değerlendirme yapıldığında 9 kişilik ve 3200 cm³ silindir hacmini geçmeyen araçlardan % 10 ÖTV alınırken, motor silindir hacmi 1600 cm³’ü geçmeyen araçlardan % 37 oranında ÖTV alınmaktadır. Burada sirkülasyonun fazla olduğu araç grubu üzerinde yüksek ÖTV miktarlarının olması aslında ÖTV’nin çevresel bir vergiden ziyade mali amaçlı bir vergi olduğunun açık göstergesidir.

2.2. Avrupa Birliğinde Uygulanan Çevre Vergileri

Küresel düzeyde yaşanan çevre sorunlarıyla ilgili olarak pek çok politikanın varlığından söz etmek mümkündür. Bu politikalar arasında yer alan vergiler özellikle gelir sağlama özelliği ile birlikte değerlendirildiğinde tercih edilme noktasında üst sıralarda yer almaktadır. Özellikle Avrupa Birliği üyesi bir çok ülke çevresel kirliliği önlemek için vergileri bir çevre politikası aracı olarak kullanmaktadır.

Avrupa Birliği’nde çevre ile ilgili düzenlemelere kısaca bakıldığında sürecin 1972 yılında Birinci eylem planı ile başladığı görülmektedir (Ferhatoglu, 2003:1). 1978-1982 yıllarını kapsayan ikinci eylem planı ise birinci eylem planının devamı niteliğindedir. Burada su ve hava kirliliğinin önlenmesi hedeflenmiş ve ilk kez çevresel etki değerlendirmesi yapılmıştır. 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Birlik Anlaşması ve 1992 yılında yapılan Çevre ve Kalkınma üzerine Birleşmiş Milletler Konferansı çevreye yönelik politikalar belirlenmesinde etkin olmuştur. 2007 yılında Brüksel’de yapılan AB-1 vergileme reformu ise çevreyi kirletenlere yüksek oranda vergi uygulanmasını ön görmesi sebebiyle büyük önem taşımaktadır (Özdemir, 2009:19). Böylelikle Avrupa Birliği içinde çevre sorunlarının giderilmesinde vergiler önemli bir yere sahip olmuştur. Karbon vergileri, taşımacılık vergileri, kirlilik vergileri ve kaynak vergileri birliğin içerisinde uygulanan önemli vergilerdir.

2.2.1. Karbon Vergisi

Günümüzde iklim değişikliği, ciddi bir küresel çevre sorunu olarak değerlendirilmekte ve gelecekteki yaşam olanakları için önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Bu çerçevede, ilk emisyon vergisi uygulaması karbon vergisi ile 1990 yılında Finlandiya’da kullanılmıştır. Daha sonra Norveç’in 1991 yılında yürürlüğe koyduğu karbon vergisi sayesinde ülkedeki enerji santrallerinden çıkan karbon emisyonları yüzde 21 oranında azalmıştır (Alıcı ve Yıldız, 2012:59-60).

Çevre vergilerinin asıl amacı çevreye zarar veren faaliyetlerden vazgeçilmesini sağlamaktır. Bu hedefi güden karbon vergisi uygulaması Avrupa Birliği olan bazı ülkelerde bir nevi lokal anlamda uygulanmakta olup küresel niteliği sadece öneride kalmış bir vergidir. Tahsil masrafının çok düşük olduğu bu verginin mali açıdan da

yüksek gelirler getireceğini de belirtmek gerekmektedir. Birleşmiş Milletler tarafından yapılan bir çalışma, bir ton karbon başına alınacak 21 \$'lık küresel bir verginin, yılda 125 milyar \$ gelir getirebileceğini ortaya koymaktadır ki bu çok önemli bir gelir kaynağıdır.

Ancak karbon vergisi özellikle mali amaç gütmesi sebebiyle temel hedef olan çevre kirliliğinin azaltılması hususunda eksik kalmaktadır. Bununla birlikte vergisini ödeyenin karbon tüketimini yapabilecek olması mantığıyla düşünüldüğünde bu verginin tek başına etkinliği tartışma konusudur. Mutlak suretle bu verginin başka vergi dışı politikalarla desteklenmesi gerekmektedir.

2.2.2. Taşımacılık Vergisi

Taşımacılık vergileri bir motorlu araca sahip olmayı ya da kullanmayı konu edinmiştir. Taşımacılık vergileri bir motorlu taşıtın ithali ya da satışında olduğu gibi bir kere alınabileceği gibi yıllık olarak da alınabilmektedir (Ferhatoğlu, 2003:4).

Taşımacılık vergileri araçların fiili kullanımı veya fiili emisyon salınımıyla ilişkili değildir. Vergi matrahı aracın 100 kilometrede ortalama ne kadar emisyon salınımı yapacağı ve 100 kilometrede ortalama ne kadar yakıt tüketeceği gibi teknik özelliklerine göre belirlenmektedir. Bu da motor gücü ve aracın ağırlığı gibi teknik özelliklerle ilişkilendirilmektedir. Bu özellikler dikkate alındığında bu vergiler taşımacılık vergileri olarak değerlendirilir, bu yönüyle enerji vergilerinden ayrılırlar(Eurostat, 2013:14).

2.2.3. Kirlilik Vergileri

Çevre politikası ve vergi sistemleri üzerine yapılan tartışmalar, ekonomide yer alan diğer vergilere sapmaları azaltmak için kirlilik vergisinin önemli bir gelir kaynağı olduğunu vurgulamaktadır (Parry, 1995:69). Bununla birlikte, özel marjinal üretim maliyetlerini artırarak, çevre vergileri aynı zamanda GSYİH'yi düşürme eğilimindedir ve konvansiyonel vergilerin refah maliyetlerini artırır.

Kirlilik vergileri kirli su ve emisyonları ile katı atık ve gürültü üzerinden alınmaktadır. Bu kapsamda 1970'li yıllarda Fransa ve Hollanda'da yürürlüğe konan atık su vergileri, 1981 yılında Almanya'da 1997 yılında ise Danimarka'da uygulamaya konmuştur. Aynı şekilde bazı ülkelerde uçaklar için uygulanan iniş vergisi, uçakların çıkardıkları gürültü seviyelerine göre belirlenen vergiler gürültü kirliliğini önlemek için uygulanan vergilerden bazılarıdır.

3.Türkiye'de Uygulanan Çevre Vergilerinin Küresel Çevre Politikası Olarak Etkinliğinin Değerlendirilmesi ve Öneriler

Avrupa birliğinde uygulanan çevresel nitelikli vergiler daha çok yönlendirme ve denetim altında tutma hedefine odaklı olup ikinci aşamada mali hedef gütmektedir. Avrupa birliği ile karşılaştırmalı olarak bir değerlendirme yapıldığında Türkiye'de küresel kamusal bir mal olarak adlandırdığımız çevre ile ilgili sorunların çözümünde uygulanan vergisel politikaların temel amacının mali nitelikli olduğu görülmektedir. Kaldı ki çevre ile ilgili tek verginin çevre temizlik vergisi olduğu, MTV'nin ve ÖTV'nin çevre ile dolaylı yollardan ilişkilendirilen vergiler olduğu düşünüldüğünde mali

Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevre ve Türkiye’de Küresel Çevre Politikası Araçlarından Vergilerin Etkinliğinin Değerlendirilmesi

amacın ön planda olduğu daha açık bir şekilde görülmektedir.

Çevre temizlik vergisi konutlarda su tüketim miktarına göre, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalarda ise yıllık olarak belirlenen maktu bir tarife üzerinden her belediye tarafından ayrı ayrı hesaplanmaktadır. Dolayısıyla vergi binanın niteliğine göre değişmekle birlikte mükellef davranışları dikkate alınmamaktadır. Başkaca bir ifadeyle çevre temizlik vergisi nitelik olarak yerel yönetimlere kaynak oluşturma hedefi gütmektedir (Çelikkaya, 2011:113). Dolayısıyla bu verginin çevresel etkinliği kesinlikle tartışma konusudur. Çevresel sorunların üst düzeylere ulaştığı bir dönemde Türkiye’de bu sorunlara ilişkin olarak sadece çevre temizlik vergisi doğrudan çevreyle alakalıdır.

Dolaylı bir çevre vergisi olarak değerlendirilebilecek olan MTV Türkiye’de aracın yaşı ve silindir hacmi üzerinden alınmaktadır. Buda göstermektedir ki MTV çevrenin korunmasına yönelik değil servetin bir unsuru olarak alınmaktadır. Dolayısıyla mali amaç bu vergide de ön plandadır. Avrupa Birliği’nde ise bu vergi motorlu taşıtların emisyon özellikleri göz önünde bulundurularak alınmakta ve araçlar hava kirliliğine neden olma oranlarına göre MTV’ye tabi olmaktadır.

Yine dolaylı olarak çevre ile ilişkilendirebileceğimiz ÖTV açısından bir değerlendirme yaptığımızda mali hedeflerin ön planda olduğu görülmektedir. Türkiye’de ÖTV’nin çevre kirliliğine olumlu etkisi akaryakıt fiyatının yükseltilmesi yoluyla mümkün olmaktadır. Vergilendirmede yakıtın çevreye verdiği zarar (emisyon miktarı) değil, tüketim miktarı (litre) esas alınmakta ve yakıtın türüne göre vergi oranı farklılaşmaktadır (Yalçın, 2013:146). Bu da verginin çevresel amaçlar için değil mali amaç için yüksek oranda alındığı fikrini desteklemektedir (Çelikkaya, 2011: 111).

Bu değerlendirmeler gösteriyor ki, Türkiye’de küresel kamusal mal olan çevre ile ilgili sorunların önlenmesinde kullanılan mali araçlar içerisinde yer alan vergiler sadece mali amaçlara yönelik olup caydırıcılık özelliği ikinci plana atılmıştır.

SONUÇ

Küresel bir kamu malı olarak görülen çevre ve çevresel sorunlar insalığın en büyük problemlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Günümüzde çok karmaşık ve çok boyutlu bir anlam ifade eden çevre sorunu karşısında yerel ve bölgesel düzeyde devletlerin tek başlarına etkin olamayacakları anlaşılmıştır. Bu kapsamda çevresel sorunlarla mücadele konusunda uluslararası alanda küresel ölçekte işbirliği kaçınılmaz olmaktadır. Özellikle çevre kirliliğinin önlenmesi ve mevcut çevresel sorunların azaltılması ya da giderilebilmesi adına hem hukuki hem de mali açıdan birçok devlet uluslararası arenada bu sorunlara kapsayıcı çözümler aramaktadır. Özellikle ülkelerin gelişmişlik düzeyleri göz önüne alındığında gelişmiş ülkelerin yıllarca sanayileşme sürecinde dünyaya verdiği çevresel zararın günümüzde gelişmekte olan ülkelerinde içine dahil edilecek şekilde genişlemesi çevre ve ekonomik kalkınma arasındaki denge pazarlıklarının sık sık gündeme gelmesine neden olmaktadır. Başta küresel ısınma ve iklim değişikliği olmak üzere birçok çevresel sorunun küresel etkilerinin hızla artması uluslararası kamuoyunun dikkatini bu yöne çekmesine neden olurken bu sorunları bertaraf edecek yeni arayışları da gündeme getirmektedir.

Çevresel sorunlarla mücadele kapsamında küresel düzeyde en çok tercih edilen

adımlar uluslararası sözleşmeler ile ülkelerin kirlilik kaynaklarının miktarını azaltmaya dönük anlaşmalardır. Bu anlaşmaların bağlayıcılıkları ve yaptırımsız olmaları özellikle büyük gelişmiş ülkelerin çevre duyarlılığını tam olarak yansıtmalarına engel olduğu görülmektedir. Hukukun dışında mali olarak çevre duyarlılığını artırmaya dönük çevre vergisi gibi yeni mali politik araçlarla çevre duyarlılığının artırılmasına yönelik önlemlerin alınmaya başlandığı da görülmektedir.

Bu mali araçlar arasında vergiler çevre sorunlarının önlenmesi ve giderilmesi amacıyla dünyada son zamanlarda etkin olarak kullanılmaktadır. Bu kapsamda küresel bir çok entegrasyon vergi politikalarının çevresel sorunların giderilmesinde ve en azından önlenmesinde etkin bir rol oynayacağını düşünmektedir. Türkiye de bu kapsamda çevre temizlik vergisi, motorlu taşıtlar vergisi ve özel tüketim vergisi çevre sorunlarıyla ilişkilendirilebilecek vergi türleri olarak uygulanmaktadır. Ancak bu vergilerin nitelik olarak çevre sorunlarını önlemekten daha ziyade mali amaç gütmesi söz konusu vergilerin çevre sorunlarını önleme noktasındaki etkinliğini azatlığı söylenebilir. Bu çerçevede Türkiye de uygulanan çevresel nitelikli vergilerin yeniden yapılandırılarak çevre sorunlarını önlemeye yönelik hedeflerinin ön plana çıkarılması önem arz etmektedir. Böylelikle küresel kamusal niteliğindeki çevrenin hem bu gün hem de yarınıyla alakalı pozitif dışsallıklar sağlanabilir.

Sonuç olarak, küresel kamusal mallar içerisinde önemli bir yere sahip olan çevrenin korunması için genelde tüm ülkelerin özelde ise Türkiye'nin mali çıkarlarını ön plana çıkaracak düzenlemeler yerine gelecek kuşakları korumaya hedefleyecek proje ve uygulamalara odaklanması gerekmektedir. Bunun içinde özellikle vergisel uygulamalarla ilişkili tedbirlerin doğrudan çevre sağlığına odaklanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akdemir, A. ve Şahin, M. (2006). "Küresel Kamusal Malların Üretim ve Yönetim Dinamikleri Bağlamında Sınıflandırılması", Maliye Dergisi, Ocak-Haziran 2006, Sayı 150. s.1-24.
- Akdoğan, A. (2013), Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi: Temel İlke ve Esasları Vergileme ve Vergiler Hukuku, Uygulama Örnekleri, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Başaran, F. (2007). Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevrenin Artan Önemi ve Sayıştay Denetimi. Sayıştay Dergisi, 65, 88-110.
- Baykal, H. ve Baykal, T. (2008). Küreselleşen Dünya'da Çevre Sorunları/Environmental Problems in A Globalized World. MKÜ SBE Dergisi, 5(9).
- BM General Assembly (2001). "Preparatory Committees for the International Conference on Financing for Development", Technical Note No:3, Existing Proposals for Innovative Source of Finance 20, New York: United Nations.
- Budak, S. (2000). Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası. İstanbul: Buke Yayınları

**Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevre ve Türkiye’de Küresel Çevre Politikası
Araçlarından Vergilerin Etkinliğinin Değerlendirilmesi**

- Çelikkaya, A. (2011), “Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Çevre Vergisi Reformları ve Türkiye’deki Durumun değerlendirmesi”, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11(2), 97-120.
- Engin, B. (2007). Avrupa Birliği Özelinde Çevre Politikalarının Etkinliği. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Eurostat (2013), “Environmental Taxes- A statistical guide, Publications Office of the European Union”, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Ferhatoğlu, E. (2003), “Avrupa Birliği’nde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri” E-Yaklaşım Dergisi, (3), 1-7.
- Gürseler, İ. G. (2008). “İnsan Hakları, Çevre, Anayasa” TBB Dergisi, S 75. 199-208.
- Güven, A. (2017) Kentsel Sorunların Çözümünde Kent Yönetimi ve Paydaşlarının Rolü Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi 10(52), 1048-1062.
<http://www.gib.gov.tr/47-seri-nolu-motorlu-tasitlar-vergisi-genel-tebliği>, E.T. 30.10.2017.
- 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., Conceicao, Goulven, P. K. and Mendoza, R.U. (Eds) (2003). Providing Global Public Goods, New York : Oxford University Press. 2003.
- Kaul, I., Grunberg I. and Stern M. A., (1999). Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, Newyork, 1999.
- Kaypak, Ş. (2014). Çevre Sorunlarının Çözümünde Küresel Çevre Politikaları. Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi, (31), 17-34.
- Keleş, R. ve Hamamcı, C. (2005). Çevre Politikası. 5. Bsk., Ankara: İmge Kitabevi.
- Kızılboğa, R. ve Batal, S. (2012). Türkiye’de Çevre Sorunlarının Çözümünde Yerel Yönetimlerin Rolü ve Önemi, MKÜ SBE Dergisi, 9(20).
- Kirmanoglu, H. Yılmaz, B.,E., Susam, N., (2006). “Maliye Teorisi’nin Çıkmazı: Küresel Kamusal Mallar(Kalkınma Yardımları İçinde Küresel Kamusal Malların Finansmanı)” Maliye Dergisi, Sayı 150.
- Mutlu A., (2002). Çevre Ekonomisi, Politikalar, Uygulamalar ve Türkiye, Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay. No. 15, İstanbul.
- Mutlu, A. (2006). Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları, Maliye Dergisi, Sayı 150.
- Ortaç, F. R., (2004). Global Kamu Malları ve Finansmanı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özdemir, B. (2009), “Küresel Kirlenme Sürdürülebilir Ekonomik Büyüme ve Çevre Vergileri”, Maliye Dergisi, (156), 1-36.
- Parry, H. W. I. (1995). Optimal Pollution Taxes And Endogenous Technological Progress, Tesorce and Energy Economics, 17, 69-85.

- Pearce, D. W., & Turner, R. K. (1990). Economics of natural resources and the environment. JHU Press.
- Sonnenfeld, D. A. And Mol, A. P. J. (2002), "Globalization And The Transformation Of Environmental Governance An Introduction", American Behavioral Scientist.
- Şenyüz, D., Erdem M. ve Tatlıoğlu İ. (2013), Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi, Bursa.
- The World Bank Development Committee, (2000). Poverty Reduction and Global Public Goods, Washington DC.
- The World Bank, (2001). Global Development Finance 2001, Washington DC.
- Toprak, D. (2006). Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları Ve Mali Araçlar. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 2, Sayı 4, Güz, 146-169.
- Türküm, A. S. (1998). Çağdaş Toplumda Çevre Sorunları ve Çevre Bilinci. Çağdaş Yaşam Çağdaş İnsan. AÖF İlköğretim Öğretmenliği Lisans Tamamlama Programı, Eskişehir, 165-181.
- United Nations (1987). "Report Of The World Commission On Environment And Development", General Assembly Resolution 42/187, 11.
- Yalçın, Z. A. (2013). Potansiyel Bir Çevre Vergisi Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi: Avrupa Birliği ve Türkiye Arasında Karşılaştırmalı Bir Analiz, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 27(2), 141-158.
- Yalçın, A.Z. (2009). Küresel Çevre Politikalarının Küresel Kamusal Mallar Perspektifinden Değerlendirilmesi. Balıkesir University Journal Of Social Sciences Institute, 12(21).
- Yıldız, H. (2005) , Küreselleşmenin Vergileme Üzerine Etkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme: Ankara, Seçkin Yayınevi.
- Yıldız, H. ve Alıcı B. (2012). Küresel Kamusal Bir Mal Olan Çevrenin Korunmasında Karbon Vergisi Ve Etkinliği, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 4(1), 55-64.
- Yılmaz, A., Bozkurt, Y. ve Taşkın, E. (2005). Doğal Kaynakların Korunmasında Çevre Yönetiminin Etkinliği, DPÜ. SBE Dergisi, S. 13. 15-30.