

ÇEVRE VERGİLERİNİN YEREL YÖNETİM DÜZEYİNDE UYGULANMASI: AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI*

İsmail Orçun GÜNDÜZ** - Bilge Hakan AGUN***

ÖZ

Çevre politikaları genellikle çeşitli yönetim kademeleri arasında belli bir sistem çerçevesinde oluşturulmaktadır. Bu sistem içinde yer alan yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumluluk alanı içinde çevrenin korunmasıyla ilgili uygun rollere sahip olması gerekir. Bu bağlamda en önemli çevre politikası araçlarından biri olarak çevre vergilerinin yönetim birimleri arasında uygun bir şekilde dağıtılması önem kazanmaktadır. Bu çalışmada çevre vergilerinin yerel yönetim düzeyinde uygulanmasını belirleyen çerçeve ile Avrupa Birliği ve Türkiye'deki uygulamanın karşılaştırılması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Çevre Vergileri, Yerel Yönetimler, Avrupa Birliği, Türkiye

* Bu çalışma, Prof.Dr. Nihat EDİZDOĞAN ve Doç.Dr. Özhan ÇETİNKAYA'nın editörlüğünde ve Ekin Basın Yayın Dağıtım tarafından 2011 yılında basılan Vergi ve Vergi Politikası Üzerine İncelemeler adlı kitapta bölüm olarak yer almış ve yeniden düzenlenmiştir.

** Yrd.Doç.Dr., Trakya Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, Bankacılık Bölümü, Ayşekadın Yerleşkesi, Edirne, orcungunduz@trakya.edu.tr.

*** Yrd.Doç.Dr., Trakya Üniversitesi, İBBF, Maliye Bölümü, Balkan Yerleşkesi, Edirne, bhakanagun@trakya.edu.tr.

IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL TAXES AT THE LOCAL GOVERNMENT LEVEL: THE PRACTICES OF EUROPEAN UNION AND TURKEY

ABSTRACT

Environmental policies are generally formulated in the context of a certain system between several levels of government. Local authorities participating in this system are supposed to have appropriate roles within their duties and responsibilities. In this respect, as one of the most important environment policy instruments, appropriate allocation of environmental taxes to local governments is essential. In this study, it is aimed to compare the framework of environmental taxes application at local government level with the practice in European Union and Turkey.

Keywords: Environmental Taxes, Local Governments, European Union, Turkey

1. Giriş

Çevre kirliliği hızlı sanayileşme, teknolojik ilerleme, nüfus artışı ve buna bağlı olarak kentleşme ile birlikte 1970'li yıllardan itibaren küresel düzeyde önemli bir sorun haline gelmiştir. Sorunun temelinde üretici ve tüketicilerin çevreye verdikleri zararları göz önünde bulundurmadan üretim ve tüketim faaliyetinde bulunmaları yatmaktadır; bu durum ise optimum kaynak dağılımından uzaklaşılmasına ve sonuçta çevre kirliliğinin artışına neden olmaktadır. Çevre kirliliği ile ortaya çıkan negatif dışsallık nedeniyle özel maliyet sosyal maliyetten daha düşüktür ve etkinliğin sağlanması için devletin çevre politikaları vasıtasıyla müdahalesi gerekir (Wallart, 1999: 46, 11).

Çevre politikaları regülasyon, ekonomik araçlar veya ikisinin bir bileşimi olarak şekillendirilebilir. Kumanda-kontrol araçları olarak da adlandırılan regülasyon yaklaşımının amacı mevcut çevresel sorunları kontrol etmektir. Ekonomik araçların başlıcaları

ise kirlilik izinleri ve vergiler olup maliyetleri etkileyerek çevresel korumayı amaçlamaktadır (Wallart, 1999: 1). Özellikle 1970 ve 1980'li yıllarda çevre politikalarının neredeyse tamamını regülasyon yaklaşımı oluşturmuştur (EEA, 1996: 13). Regülasyona dayanan çevre politikalarının uyum maliyetlerinin yüksek olması, esneklikten yoksun olması ve yeni çevresel teknolojilerinin gelişimini teşvik etmemesi (Wallart, 1999: 1) nedenleriyle çevre kirliliğini önlemede yetersiz kalması ekonomik araçları daha çok ön plana çıkarmıştır (Ekins, 1999: 39-40). Bunun sonucunda ekonomik araçlar içinde çevre vergilerine yönelik olarak destek giderek artmıştır. Bu gelişmenin başlıca nedeni, bu tür vergilerin diğer çevre politikaları araçlarına göre alternatif olarak daha esnek ve verimli olmalarıdır (Connelly ve Smith, 1999: 166).

Çevre vergileri "kirleten öder" ilkesine dayanmaktadır. Bu ilkeye göre negatif dışsallıklar içselleştirilerek fiyatlara dahil edilir. Bu anlamda, çevre vergilerinin temel amacı çevreye zararlı faaliyetlerin maliyetini artırarak çevreye verilen zararı azaltmaktır. Böylece tüketici ve üreticilerin ekonomik faaliyetleri nedeniyle çevreye verdikleri zararı göz önünde bulundurmaları ve çevreye verdikleri zararları azaltmaları hedeflenmektedir (Markandya, 2002: 1380).

Çevre politikaları yönetim kademeleri arasında bir sistem çerçevesinde oluşturulmaktadır (Oates, 2001: 1). Çoğu çevresel problemin yerel düzeyde gerçekleşmesi ise çevre vergilerinin yerelleşme konusunu önemli kılmaktadır (Valles-Gimenez ve diğerleri, 2010: 28). Dolayısıyla, çevre vergilerinin yönetim birimleri arasında uygun olarak belirlenmesi gerekir. Bu çalışmanın amacı çevre vergilerinin yerel yönetim birimlerinde uygulanmasını belirleyen çerçeve ile ülke uygulamalarını karşılaştırmaktır. Bu bağlamda öncelikle çevre vergisinin teorik çerçevesi ve türleri ele alınacak olup izleyen bölümde çevre vergisinin yerel yönetim düzeyinde uygulanmasını belirleyen kriterlere değinilecektir. Daha sonra ise Avrupa Birliği (AB) ve Türkiye'de çevre vergilerinin yerel yönetim düzeyinde uygulanması ele alınacaktır. Sonuç bölümünde ise konu ile ilgili değerlendirmeye yer verilecektir.

2. Çevre Vergilerinin Teorik Çerçevesi ve Türleri

Refah ekonomisinin birinci temel teoremine göre "ideal koşullar" altında işleyen serbest piyasa mekanizması, kaynakların sosyal olarak en etkin şekilde dağılımını sağlar. Toplumsal refahın maksimum olduğu bu durum Pareto optimum olup, kaynakları yeniden dağıtarak, hiç kimsenin refahını azaltmadan en az bir bireyin refahını artırmak mümkün değildir (Kirmanoğlu, 2007: 71). Kısmi denge analizinde kaynakların etkin dağılımını sağlamak için; i) üretimde etkinlik-üretimin marjinal maliyetinin bütün üreticiler için aynı olması, ii) tüketimde etkinlik-marjinal faydanın bütün tüketiciler için aynı olması, iii) üretimin marjinal maliyetinin tüketimin marjinal faydasına eşit olması koşulları sağlanmalıdır. Bu son koşul Pareto optimumu sağlar ve burada marjinal maliyet ile marjinal fayda denge fiyata eşitlenir. Böylece rekabetçi denge noktası Pareto optimumdur ve kaynak israfı yoktur. Ancak ideal koşullarda ihmal edilen unsurlardan biri dışsal etkilerdir. İlk olarak Alfred Marshall tarafından ortaya konulan dışsallık kavramı daha sonra ise Arthur C. Pigou tarafından geliştirilmiştir (Sandmo, 2003: 1).

Marshall dışsallığı, kısmi denge analizi çerçevesinde ele almış (Mutlu, 2002: 20) ve dışsallığı küçük firmaların teknik bilgisinin ve üretim hacminin benzer diğer firmalar üzerindeki etkisi bağlamında incelemiş; dışsallığın varlığını da iktisadi faaliyetlerin belli bir yerde yoğunlaşması olarak açıklamıştır (Wallart, 1999: 9). Pigou ise daha sonra bu tanımları geliştirerek dışsallığı, özel maliyet ile sosyal maliyet arasında fark olarak tanımlamış (Wallart, 1999: 9) ve dışsal etkileri pozitif dışsallığın yanı sıra negatif dışsallık çerçevesinde incelemiştir (Mutlu, 2002: 20, 21). Ayrıca, Pigou, refah ekonomisi ile dışsal ekonomi arasında ilişki kurarak, eksik rekabet piyasası durumunda refah artışı için devlet müdahalesinin gerekli olduğunu vurgulamış (Mutlu, 2002: 20) ve dışsallık teorisini modern anlamda çevresel problemlere uygulanmasının öncüsü olmuştur (Sandmo, 2003: 1). Günümüzde Pigou ismi dışsallık kavramıyla ve dışsal etkilerin vergi aracılığıyla düzeltilmesi ile ilişkilendirilmektedir (Wallart, 1999: 9).

Pigouvian vergi negatif dışsallığın değerine eşit bir seviyede belirlenir ve doğrudan kirliliğin miktarı ile ilişkilidir. Bu vergiler ideal bir "kirlüten öder" ilkesini temsil etmektedir (Morgan, 2003: 5). Bu anlamda, Pigouvian vergi, çevre zararı yaratan kirlilik ve atık birimini temel alarak uygulanan özel oranlı ve marjinal özel maliyetleri marjinal sosyal maliyetlere eşitlemek amacıyla kullanılan düzenleyici-düzeltici vergilerdir (Mutlu, 2002: 102).

Dışsallıkların varlığı, üretici ve tüketicileri kaynakların optimum dağılımından uzaklaştıran kararlar vermesine neden olmaktadır. Genel bir kural olarak, bir mal piyasasında ekonomik etkinliğin sağlanması için söz konusu malın arzı (marjinal özel maliyeti) talebine (marjinal fayda) eşit olması gerekir. Ancak, çevresel maliyetler hesaba katılmayacağı için bu eşitlik bozulacaktır. Bu eşitsizliğin dengeye gelmesi, diğer bir ifadeyle çevre kirliliğinin söz konusu olduğu durumda ekonomik etkinliğe ulaşabilmek için sadece özel maliyetin değil toplam maliyetin dikkate alınması gerekir. Bu durumda marjinal özel maliyet ile marjinal dışsal maliyetin toplamının talebe eşit olması gerekmektedir. Bu durumda özel maliyet ile dışsal maliyetin toplamı sosyal maliyete eşit olmaktadır. Ancak, üreticiler ve tüketiciler aldıkları kararlarda sadece özel maliyeti dikkate almakta, dışsal maliyeti göz ardı etmektedirler. Sonuçta, kirlilik düzeyi optimum düzeyden daha yüksek olmaktadır (Wallart, 1999: 46-47). Ekonomik etkinliğe ulaşılabilmesi için üreticilerin üretim maliyetlerine ve tüketicilerin satın alma fiyatlarına bir vergi konmalıdır (Buchanan ve Stubblebine, 1962: 379-380). Bu vergi, üretimin optimum düzeyinde dışsal maliyete eşit bir düzeyde konulursa, Pigouvian vergi olarak adlandırılmaktadır. Dolayısıyla negatif dışsallık durumunda marjinal özel maliyet ile Pigouvian verginin toplamı talebe eşitlenmekte ve ekonomik etkinlik yeniden sağlanmaktadır. Böylece Pigouvian vergi dışsallıkları içselleştirmekte ve tüketici ve üreticileri ekonomik faaliyetlerinde sadece özel maliyetleri değil, sosyal maliyeti de göz önünde bulundurmalarını sağlamaktadır (Wallart, 1999: 47).

Pigouvian vergilerin uygulamasında birtakım güçlükler bulunmaktadır. Bunlardan ilki, marjinal dışsal maliyetin belirlenme-

sinde bilgi edinme maliyetinin yüksek olması ve doğru bilgiye ulaşmanın zorluğunun olması gibi güçlüklerdir. Bundan dolayı da Pigouvian verginin seviyesinin tespiti oldukça zor, karmaşık ve maliyeti yüksek bir işlemdir (Wallart, 1999: 53; Morgan, 2003: 5). Diğer bir güçlük ise, vergi seviyesinin belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Eğer düşük bir vergi seviyesi belirlenirse, hem üreticiler ve hem de tüketiciler açısından istenen düzeyde bir davranış değişikliği sağlanamayacaktır. Buna karşın vergi seviyesinin yüksek düzeyde belirlenmesi, idari ve uygulama maliyetlerinde yüksek düzeyde bir artışa yol açabilecektir (Panayotou, 1994: 16-17). Dolayısıyla, Pigouvian vergilerin uygulanması zordur ve bu vergiler aracılığıyla sosyal optimum düzeye ulaşılması genellikle mümkün değildir (Wallart, 1999: 46, 54).

Pigouvian verginin uygulanmasındaki güçlükler nedeniyle, doğrudan kirlilik üzerinden vergi alınamadığı durumda, ikinci en iyi vergiler dolaylı çevre vergileridir (Mutlu, 2002: 111). Bu vergiler Pigouvian vergilere benzer vergiler olup çevre kirliliğine yol açan üretim girdileri ve tüketim malları üzerinden alınır. İkinci en iyi Pigouvian vergiler olarak da adlandırılan bu vergilerde, ödenen vergi ile negatif dışsallık arasında doğrudan bir ilişki söz konusu değildir. Bu nedenle bu vergilerin çevreye zararlı davranışlar üzerindeki etkisi tam olarak öngörülememektedir. Yine de Pigouvian vergilere göre değerlemesi ve yönetimi daha kolaydır (Morgan, 2003: 5). Ayrıca, vergi sisteminde mevcut olan dolaylı vergilerin oranlarının tekrar düzenlenerek Pigouvian özellik kazandırılabilmesi, bu tür vergilerin diğer bir üstünlüğüdür (Bruce ve Ellis, 1993: 30).

Çevre vergileri, "çevreye kesin olarak zararlı olduğu kanıtlanmış bir fiziksel biriminin veya bileşeninin matrahını oluşturduğu vergiler" olarak tanımlanmıştır ve genellikle dolaylı vergi ancak, bazen de servet vergisi kapsamında uygulanmaktadır. Genel bir sınıflandırmada çevre vergileri enerji vergileri, ulaşım vergileri ve kirlilik/kaynak vergileri olmak üzere üç grup altında toplanabilir (EC, 2010: 395-396):

i) Enerji vergileri hem ulaşımda hem de yerinde sabit olarak kullanılan enerji ürünlerinin üzerinden alınan vergilerdir. En önemli enerji ürünleri ulaşım amaçlı kullanılan benzin ve motordür. Yerinde tüketime konu olan enerji ürünleri ise fuel oil, doğal gaz, kömür ve elektriktir. Ayrıca karbon (CO₂) vergileri de enerji vergileri sınıflaması içerisinde yer almaktadır. Diğer taraftan, nükleer enerji gibi çevreye zarar verme ihtimali olan üretim faaliyetleri üzerine konulan vergiler de bu kapsam içerisinde yer almaktadır.

ii) Ulaşım vergileri temel olarak motorlu taşıtların kullanımı ve sahipliğiyle ilişkili vergileri içermektedir. Diğer ulaşım taşıtları (uçak vb.) ve ulaşım hizmetleri (tarifeli ya da charter seferleri gibi) ile ilişkili hizmetler de ulaşım vergileri içerisinde yer almaktadır. Ulaşım vergileri, taşıtın satışı ya da ithalatıyla ilişkili olarak bir kez ya da yıllık yol vergisi şeklindeki gibi sürekli olarak uygulanabilmektedir.

iii) Kirlilik/kaynak vergileri ise iki alt gruba ayrılmaktadır. Birinci grupta yer alan kirlilik vergileri, hava ve suda ölçülen ya da tahmin edilen kirlilik ile gürültü ve katı atık üzerinden alınan vergilerden oluşmaktadır. İkinci grupta yer alan kaynak vergileri ise doğal kaynakların kullanımı ya da çıkarılmasıyla ilişkili olarak alınan vergilerdir.

Çevre vergilerinin çevrenin korunmasına katkıda bulunması ve ayrıca bir gelir kaynağı olması bu tür vergilerin çeşitli yönetim kademelerinde uygulanmasına yönelik ilgiyi artırmaktadır (Loper, 1994: 61). Bu durum özellikle vergi gelirini artırma gücü kısıtlı olan ve çoğu çevresel problemin yerel nitelikte olduğu alt yönetim birimleri için geçerlidir (Valles ve Zarate, 2012: 62).

3. Çevre Vergilerinin Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanmasını Belirleyen Kriterler

Çevre politikaları genellikle çeşitli yönetim birimlerinin yer aldığı bir sistem çerçevesinde yer alır. Bu sistemin oluşturulmasında ise her bir yönetim biriminin çevrenin korunmasıyla ilgili uygun rollere sahip olması önem kazanmaktadır. Çevresel ko-

rumanın sağlanmasında oluşturulacak sistemle ilgili olarak; çevre korumasının ulusal düzeyde tam bir kamusal mal olması, çevre korumasının yerel düzeyde tam bir kamusal mal olması ve yerel düzeyde meydana gelen dışsallıklar olmak üzere üç temel ölçüt vardır (Oates, 2001: 1, 2-5; Dalmazzone, 2006: 3-5):

i) Çevre Korumasının Tam Bir Kamusal Mal Olması: Çevre korumasının tüm ülke için tam bir kamusal mal olduğu durum, ilk ele alınan ölçüttür. Bu durum, her bölgede aynı çevre kalitesinin sağlanması anlamına gelmemektedir. Diğer bir ifadeyle, bir ülkede çevrenin kalitesi (Q) farklı bölgeler itibarıyla değişse de toplam kirliliğin (P) bir fonksiyonudur: $Q_i = f(P)$. Bu ölçütün kritik özelliği, ülkenin hangi bölgesinde olmasının önemi olmaksızın bir yerel birimde meydana gelen kirlilik artışının ülkenin genelinde de çevre kalitesi üzerinde aynı etkiye sahip olmasıdır. Örneğin, küresel ısınmada öngörülen etkiler bölgeler arasında önemli farklılıklar arz etmektedir. Ancak, etkileri bölgeler arasında farklılık gösterse de ortaya çıkan iklim değişikliği; münferit olarak bir yerel birimdeki kirlilik düzeyine değil, toplamdaki kirlilik düzeyine bağlıdır. Bu durumda yerel düzeyde alınacak önlemlerin o bölgenin çevre kalitesi seviyesi üzerinde bir etkiye sahip olmaması, çevresel standartların belirlenmesinin merkezi yönetimin sorumluluğunda olmasını gerektirir.

ii) Çevre Korumasının Tam Bir Yerel Kamusal Mal Olması: Bazı durumlarda belli bir yerel birimdeki çevre kirliliğinin etkileri sadece o bölge içinde meydana gelir. Çevre kalitesinin bir yerel birimde oluşan kirlilik seviyesine (p_i) bağlı olduğu durumda çevrenin korunması yerel bir kamusal maldır: $Q_i = f(p_i)$. Yerel içme suyunun kalitesi, yerel çöpün toplanması ve ortadan kaldırılması bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Çevre korumasının yerel bir kamusal mal olduğu bu durumda, çevresel standartların belirlenmesi yerel yönetimlere ait olmalıdır.

iii) Yerel Düzeyde Meydana Gelen Dışsallıklar: Uygulamada en çok karşılaşılan durum yerel düzeyde meydana gelen dışsallıklardır. Çevre kirliliğinin birçok türü yerel düzeyde oluşan

kirliliğe dayanmakta ve etkileri hem yerel birim düzeyinde hem de komşu bölgelerde oluşmaktadır. Her yerel birimdeki çevre kalitesinin düzeyi her birinin belli kirlilik eğilimine bağlıdır: $Q_i = f(p_1, p_2, \dots, p_n)$. Bir yerel birimde kirletici faaliyetlerin etkilerinin sınırların dışına sırayet etmesine, hava ve su kirliliği ile ilgili olarak birçok örnek verilebilir. Güç santrali ve sanayi tesisleri, araçların egzosundan çıkan duman, hava ve su kökenli kirliliğe neden olan tarımsal faaliyetler bu kapsamda ele alınabilir. Kirliliğin yerel birimler arasında yayılmasının yanı sıra çevre kirliliğini kontrol etmeye çalışan yerel birimin faaliyetlerinden, bu yönde bir faaliyeti olmayan yerel birimler de faydalanacak, bu da etkin olmayan düşük bir kontrol seviyesine neden olacaktır. Bu durumda merkezi yönetimin çeşitli müdahaleleri en uygun seçenek olarak değerlendirilir.

Bu bağlamda yerel yönetimlerin çevrenin korunması ile ilgili rolü, yerel yönetimin sınırları içinde çevrenin korunması ile ilgili yaratılan fayda ile belirlenirken, sınırlarının dışına yayılan fayda ile ilgili rol ise merkezi yönetime ait olduğu ifade edilebilir (Dalmazzone, 2006: 5). Aslında mali yerelleşme teorisi yerel yönetimlerin sunacağı mal ve hizmetlerin fayda ve maliyetlerinin yerel yönetimlerin coğrafi sınırları ile uyumlu olması gerektiğini ortaya koyarak, bu konuda yerel yönetimlerin rolünün sınırlarını da çizmektedir (Oates ve Portney, 2002: 341-342). Buna göre çevre kirliliğinin optimum seviyesi çevreyi temizlemenin marjinal maliyetinin kirlilik nedeniyle ortaya çıkan marjinal sosyal maliyete eşit olduğu noktadadır ve bölgeler arası farklılık gösteren asimetrik çevresel problemlere merkezi yönetimin herhangi bir müdahalesi etkin olmayabilecektir (Peltzman ve Tideman, 1972: 959-963).

Çevre vergilerinin bir çevre politikası aracı olarak yönetim birimleri arasında uygulanmasında da temel olarak bu çerçeveye belirleyicidir. Negatif dışsallıklar ulusal düzeyde gerçekleşiyor ise merkezi yönetim, yerel düzeyde gerçekleşiyor ise alt yönetim birimleri tarafından vergi mekanizmasıyla fiyatlara dahil edilmelidir (Boadway, 2003: 5). Dolayısıyla hangi çevre vergisi türünün hangi yönetim kademesinde kullanılacağını belirleyen kriterler-

den biri negatif dışsallığın yayıldığı coğrafi alandır. Diğer kriterler ise çevreyle ilgili hususların yönetim birimleri arasında önem sıralaması, vergilemede fayda ilişkisini ifade eden yerellik düzeyi, vergi matrahının hareketliliği ve gelir esnekliğidir (Kletzan ve Schratzenstaller, 2007a: 7-8).

i) Dışsallığın Yayıldığı Coğrafi Alan: Burada belirleyici olan kriter negatif dışsallığın yayıldığı alanın genişliğidir.

ii) Önem Düzeyi: Çevre kalitesi ve çevre vergisi oranı düzeyinin önemi merkezi yönetim açısından görece olarak daha fazladır. Fosil yakıtların yanmasıyla oluşan karbondioksit salınımı ve fosil yakıtların vergilendirilmesi bu kriter için örnek gösterilebilir.

iii) Yerellik Düzeyi: Vergi matrahı ile vergileme yetkisini elinde bulunduran birim arasındaki ilişki ne kadar yüksekse, vergilemede merkezileşme derecesi o kadar düşer. Dolayısıyla sunulan hizmetten elde edilen fayda ile ödenen vergi arasında ilişki ne kadar yüksekse vergilendirme yetkisi alt yönetim birimlerinin elinde olmalıdır.

iv) Hareketlilik: Yüksek hareketliliğe sahip matrahlar merkezi yönetim, düşük hareketliliğe sahip matrahlar ise yerel yönetimler tarafından vergilendirilmelidir. Böylece yönetim birimleri arasında vergi rekabeti ve kaynak dağılımında sapma da önlenmektedir.

v) Gelir Esnekliği: Verginin bir gelir kaynağı olarak ne kadar istikrarlı bir yapı arz ettiği önemlidir. Yerel yönetimler konjonktürel esnekliği düşük ve görece olarak istikrarlı ve öngörülebilir bir gelir yapısına sahip olmalıdırlar.

Yukarıda açıklanan ilk iki kriter doğrudan çevre vergilerinin düzenlenmesiyle ilgili olup diğer üç kriter ise mali yerelleşme teorisinde yönetimler arası gelir bölüşümünü belirleyen kriterlerdendir (Kletzan ve Schratzenstaller, 2007b: 149). Bu kriterler bağlamında Tablo 1'de yer alan vergi matrahları 1 ile 4 puan arasında derecelendirmeye tabi tutulmuştur. 1 puan tam yerelleşmeyi, 4 puan ise tam merkezileşmeyi ifade etmektedir. Dolayısıyla 1 puandan 4 puana doğru gidildikçe matrah açısın-

dan merkezileşme derecesi artacaktır. Kriterler bazında yapılan derecelendirmeye göre bulunan toplam puan ise hangi çevre vergisinin hangi yönetim kademesinde uygulanması gerektiğini göstermektedir. Tüm kriterlerin toplamı 10 puana kadar ise vergilendirme yetkisi yerel ve bölgesel yönetimlere, 10 puandan yüksek ise merkezi yönetime aittir.

Tablo 1. Çevre Vergilerinin Yerelleşme Derecesi

	Çevre Vergisi Türleri	Vergi Matrahı	Alan Büyüklüğü	Önem Düzeyi	Yerellik Düzeyi	Vergi Matrahının Hareketliliği	Gelir Esnekliği	Top. Puan	Yönetim Düzeyi
Yerel									
↓	Kirlilik/ Kaynak Vergileri	Atık	1	2	1	1	1	6	Yerel
		Su Kullanımı	2	2	1	1	1	7	Yerel
		Toprak Kullanımı	2	3,5	1	1	1	8,5	Yerel / Bölgesel
		Atık Su	3	3	1	1	1	9	Yerel
		Doğal Kaynak Kullanımı	2	3	2	1	2	10	Bölgesel
	Ulaşım Vergileri	Araba Tescilli ya da Sahipliği	4	3	1	2	1	11	Merkezi
		Yol Kullanımı	4	3	1	3	1	12	Merkezi
	Enerji Vergileri	Yakıt Tüketimi	4	4	3	4	1	16	Merkezi
Elektrik Tüketimi		4	4	4	4	1	17	Merkezi	
Merkezi									

Kaynak: (Kletzan ve Schratzenstaller, 2007a: 10)'dan yararlanarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Belirlenen bu çerçevede kirlilik/kaynak vergileri çevreye verilen zararın coğrafi alanının görelisi olarak sınırlı, önem ve yerellik düzeyinin düşük ve vergi matrahının da düşük hareketliliğe sahip olması nedenleriyle yerel yönetimlerin sorumluluğunda değerlendirilmektedir. Ulaşım faaliyetleri görelisi olarak daha geniş bir alanı kapsadığı için; enerji vergileri, enerji kullanımının çevre-

ye verdiği zararın geniş bir coğrafi alana yayılması, vergi matrahının hareketliliğinin yüksek olması ve yüksek derecede önem düzeyine sahip olmasından dolayı merkezi yönetimin sorumluluğunda olmalıdır.

4. Çevre Vergilerinin AB Ülkelerinde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanması

Çevre ile ilgili olarak ortaya çıkan sorunların ve geliştirilen çözümlerin kökeni genellikle yerel faaliyetlere dayalı olduğu için yerel yönetimlerin katılımı ve işbirliği öngörülen hedeflere ulaşılmasında belirleyici bir faktör olarak ön plana çıkmaktadır (Dündar, 1995: 17). Yerel yönetimlerin çevrenin korunmasında artan önemi dünyada bu doğrultuda bir takım gelişmeleri beraberinde getirmiştir. 1990 yılında Birleşmiş Milletler (BM) nezdinde düzenlenen Sürdürülebilir Bir Gelecek için Dünya Yerel Yönetimler Kongresi'nde yerel yönetimlere yönelik bir çevre ajansı olarak Yerel Çevre Girişimleri için Uluslararası Konsey tesis edilmiştir. 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda Yerel Çevre Girişimleri için Uluslararası Konsey'in yerel yönetimler için sürdürülebilir büyüme¹ ile ilgili olarak çevre politikalarının geliştirilmesinde daha fazla sorumluluk öngören Yerel Gündem 21 (Local Agenda 21) önerisi kabul edilmiştir (Walker, Erişim Tarihi: 17.04.2013). Ardından, 1997 yılında New York'ta yapılan BM Özel Oturum Genel Kurulu konferansında yerel yönetimler tarafından Yerel Gündem 21 ile yürütülen süreç onaylanmıştır. Buna benzer olarak; Yerel Çevre Girişimleri için Uluslararası Konsey Model Topluluk Programları, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi'nin Yerel Gündem 21 faaliyet yönetmeliği, 1996 yılında yapılan İstanbul Habitat II Zirvesi, BM Çevre Programı'nın Sürdürülebilir Şehirler Programı ve BM Kal-

¹ Sürdürülebilir kalkınma, gelecek kuşakların ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin mevcut kuşağın ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir kalkınma modeli olup ekonomik kalkınma, sosyal adalet ve çevrenin korunması olmak üzere üç ayağı vardır (Drexhage ve Murphy, 2010: 2). Subsidiarite ilkesi, AB Anlaşması'nın 5. Maddesinde tanımlanmıştır. Bu ilkeye göre kamusal mal ve hizmetler halka en yakın birimler tarafından verilmesi öngörülmektedir.

kınma Programı'nın Kapasite 21 çalışması gibi birçok uluslararası girişimlerde bulunulmuştur (Selman, 1998: 533).

Bu sürecin oluşumunda özellikle Yerel Gündem 21, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında önemli bir kilometre taşıdır. Özellikle bu çerçevede yerel düzeyde politika oluşturulması ile en kalıcı ve en etkin neticenin sağlanmış olduğu ifade edilebilir (Evans ve Theobald, 2003: 781). Bununla birlikte Yerel Gündem 21 stratejilerinde çevre politikalarının oluşturulmasında ekonomik araçların önemi de vurgulanmış ve ülke koşullarına uygun bir çevre vergilendirilmesinin rolü konu edilmiştir (UN, 1992: 72).

Yerel Gündem 21 stratejilerinin tanımlanması ve uygulanmasında AB düzeyinde yerel yönetimler önemli rol üstlenmişlerdir (Evans ve Theobald, 2003: 781). Kaldı ki, AB'de çevre politikası subsidiarite² (yerindelik) ilkesine göre yürütülmektedir (Besharov ve Zweiman: 383). Türkiye ise 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'na katılımında bulunmuş ve 1997 yılında "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" projesi ile Yerel Gündem 21 uygulamaları hız kazanmıştır (Arar, Erişim Tarihi: 22.04.2013).

Bu bölümde çevre vergilerinin yerel yönetim düzeyinde uygulanması, belirlenen çerçeve ile uygulamayı karşılaştırmak amacıyla AB ve Türkiye'de yerel yönetim vergisi niteliği taşıyan vergiler ele alınacaktır. Tam bir yerel vergiden söz edebilmek için, bir yerel yönetimin söz konusu vergiyle aşağıdaki yetkilerin tamamına sahip olması gerekir (Bird, 2011: 144):

- (i) vergiyi salma yetkisine,
- (ii) vergi matrahını belirleme,
- (iii) vergi oranını belirleme,
- (iv) vergiyi yönetme (tahsilat, değerlendirme, yaptırım),

² Subsidiarite ilkesi, AB Anlaşması'nın 5. Maddesinde tanımlanmıştır. Bu ilkeye göre kararlar, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde olmak üzere halka en yakın birimler tarafından alınması öngörülmektedir (Europa, Erişim Tarihi: 22.04.2013).

(v) vergiyi tahsil edip gelirin tamamına sahip olma.

Ancak uygulamada birçok yerel vergi bu koşullardan³ sadece bir veya birkaçını karşılamaktadır. Çoğu ülkede görülen uygulama ise merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan vergi gelirlerinin paylaşımıdır.

Bu bölümde AB ve Türkiye’de uygulanan çevre vergileri kapsamında yukarıda ifade edilen beş koşuldaki en az birini taşıyan vergiler, bir yerel çevre vergisi olarak değerlendirilecektir. Yerelleşme derecesine uygun olması nedeniyle öncelikli ve kapsamlı olarak kirlilik/kaynak vergileri, ikinci olarak ulaşım vergileri ve son olarak enerji vergileri uygulamalarına yer verilecektir.

4.1. Çevre Vergilerinin AB Ülkelerinde Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanması⁴

AB’de Fransa, İrlanda, İtalya ve Slovak Cumhuriyeti olmak üzere toplam dört ülkede çevre vergileri kapsamında bazı kirlilik/kaynak vergileri yerel yönetim düzeyinde uygulanmaktadır. Tablo 2’de gösterilen ilgili ülke uygulamaları aşağıda ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

Tablo 2. AB’de Yerel Yönetim Düzeyinde Kirlilik Kaynak Vergisi Uygulayan Ülkeler

Ülke	Vergi Adı	Vergi Oranı	Vergi Matrahı	Vergi İndirimi	Vergi Tahsilatı	Vergi Paylaşımı
------	-----------	-------------	---------------	----------------	-----------------	-----------------

³ Yerel yönetim vergilendirilmesinde kritik nokta vergi oranının düzenlenmesinden hangi yönetim biriminin sorumlu olacağıdır (Bird, 2011: 145). Yerel yönetimler arasında özellikle firmaların lokasyon seçimini etkilemek amacıyla çevre vergisi oranlarında “dibe doğru yarışa” neden olarak rekabet oluşturabilir. Yerel yönetimler arasında oluşabilecek bu rekabet önemli bir gelir kaybı ve düşük düzeyde kamusal hizmet sunumuna yol açabilir. Bunu önlemek için ulusal düzeyde minimum bir vergi seviyesi belirlenebilir. (Kunce ve Shogren, 2005: 129; Valles-Gimenez ve diğerleri, 2010: 30).

⁴ Aksi belirtilmedikçe bu alt bölümdeki ülke uygulamaları ile ilgili bilgiler; EC, Taxation and Customs Union, http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html, web adresinden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Fransa	Mesken Çöplerini Taşıma Vergisi	Y	M	M / Y	M	Y
İrlanda	Atık Gömme Vergisi	M	M	M	Y	Y / D
İtalya	Belediye Çöp ve Hizmetler Vergisi	Y	M	Y	M	Y
	Bölgesel Atık Dökme Vergisi	B	M	M	B	B
	Eyalet Çevre Koruma Vergisi	M / Y	M	M	Y	Y
	Kentsel Katı Atık Yok Etme Vergisi	Y	M	Y	Y	Y
Slovak Cumh.	Belediye ve Küçük İnşaat Atıkları Vergisi	Y	Y	Y	Y	Y

Not: M: Merkezi Yönetim B: Bölgesel Yönetim Y: Yerel Yönetim D: Diğer

Kaynak: EC, Taxation and Customs Union, http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html, web adresinden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Fransa'da uygulanan *mesken çöplerini taşıma vergisinin* oranını yerel yönetimler, verginin matrahını merkezi yönetim belirlemektedir. Vergi indirimini ise merkezi yönetim ile yerel yönetimler düzenlerken tahsilatını da yine merkezi yönetim yapmaktadır. Vergi gelirin tamamı ise yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Verginin konusu binalar üzerinden alınan emlak vergisine temel oluşturan net gelir olup mükellefi ise çöp hizmetlerinden yararlanan bina sahipleri veya kullanıcılarıdır.

İrlanda'da *atık gömme vergisinin* oranını, matrahını belirleme ve indirimleri düzenleme merkezi yönetime ait olurken, verginin tahsilatını yerel yönetimler yapmakta ve gelir yerel yönetimler ile Çevre Fonu arasında paylaşılmaktadır. Verginin konusunu atık saha tesislerinde çöplerin yok edilmesi oluştururken, mükellefleri ise atık lisansına sahip olanlar, ilgili lisansa başvuruda bulunanlar ve yetkisi olmayan atık sahanın sahipleri veya burada atık yok etme faaliyetinde bulunanlardır.

İtalya'da kirlilik/kaynak vergisi kapsamında dört farklı vergi uygulaması bulunmaktadır. Bu vergi uygulamalarından *belediye çöp ve hizmetler vergisinin* oranı ve vergi indirimine yönelik düzenlemeler yerel yönetimler tarafından yapılmaktayken vergi matrahını belirleme ve vergi tahsilatı merkezi yönetimin yetkisin-

dedir. Vergi gelirin tamamı ise yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Verginin mükellefi, kimin hesabına ve hangi amaçlarla olursa olsun kentsel atık yaratabilecek her türlü taşınmaz ve açık alanların sahibi, elinde bulunduran veya kullananlardır. Verginin konusunu ise bu alanların yüzölçümü ile çöpün miktarı ve özelliği oluşturmaktadır. Uygulanan ikinci vergi olan *bölgesel atık dökme vergisinin* oranını bölgesel yönetimler, matrahını ve merkezi yönetim belirlemektedir. Vergi indirimlerini düzenleme ise yine merkezi yönetime aittir. Bölgesel yönetimlerin tahsil ettiği bu verginin geliri bölgesel ve yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Verginin konusunu katı atığın dökülmesi oluştururken, mükellefi ise bu hizmeti sunanlardır. Bu kapsamda uygulanan üçüncü vergi olan *eyalet çevre koruma vergisinin* oranını merkezi yönetim ve yerel yönetimler beraber belirlerken vergi matrahını belirleme ile vergi indirimine düzenleme yapma yetkisi merkezi yönetime aittir. Verginin tahsilatını yerel yönetimler yapmakta ve gelirin tamamı kendilerine kalmaktadır. Verginin mükellefi, hangi amaçla kullanıldıklarına bakılmaksızın binalara sahip olan veya buraları kullanan kişiler olup verginin konusu ise binalardan kaynaklanan kentsel katı atıklardır. Son olarak ise *kentsel katı atık yok etme vergisinin* sadece matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenirken, oranın belirlenmesi, indirimin düzenlenmesi, tahsilatının yapılması yerel yönetimlere ait olup vergi gelirin tamamı da yerel yönetimlerde kalmaktadır. Verginin mükellefi, hangi amaçla kullanıldıklarına bakılmaksızın binalara ve açık olmayan alanlara sahip olan veya buraları kullanan kişiler olup verginin konusunu ise binaların yüzölçümü ile zehirli ve zararlı atık üretilen alanlar oluşturmaktadır.

Slovak Cumhuriyeti'nde *belediye ve küçük inşaat atıkları vergisi* tam bir yerel vergi özelliği taşımaktadır. Çünkü bu verginin oranını ve matrahını yerel yönetimler belirlemekte, tahsilatını yapmakta, indirimleri düzenlemekte ve gelirin tamamı kendilerine kalmaktadır. Verginin mükellefleri belediye sınırları içinde kalıcı veya geçici olarak ikamet edenler ile ticari faaliyette bulunan tüzel kişilerdir. Verginin konusunu belediye sınırları içerisinde oluşan atık ve küçük inşaat atıkları oluşturmaktadır.

Tablo 3'ten de görüleceği gibi AB'de yerel yönetim düzeyinde ulaşım vergileri kapsamındaki motorlu taşıtlar vergisini (MTV) uygulayan birçok ülke vardır. MTV, yerel vergi ilkelerinden vergilemede fayda ilkesini açıkça taşımakta, ödenen bedel ile hizmet ve fayda arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Çünkü araç sahipleri çoğunlukla yerel yönetimler tarafından sunulan şehir içi yol yapımı, bakımı ve onarımı ve trafik düzenleme gibi birtakım hizmetlerden faydalanmaktadır. Dolayısıyla bu uygulamaya gerekçe olarak, araç sayısının artmasının sunulan hizmetlerin maliyetinde artışa ve aynı zamanda çevre kirliliğinin de artmasına neden olması gösterilebilir (Güner, 2005: 2966).

Tablo 3. AB'de Yerel Yönetim Düzeyinde Ulaşım Vergisi Uygulayan Ülkeler

Ülke	Vergi Adı	Vergi Oranı	Vergi Matrahı	Vergi İndirimi	Vergi Tahsilatı	Vergi Paylaşımı
Belçika	MTV-Trafiğe Giriş Vergisi	B	B	B	M	B
	MTV-Yol Vergisi	B	B	B	M	B
	MTV-Trafikte Dolaşım Vergisi	B	B	B	M	B / Y
Bulgaristan	MTV-Taşıma Aracı Vergisi	Y	M	M	Y	Y
Fransa	Korsika'ya ve Korsika'dan Yapılan Hava ve Deniz Taşımacılığı Vergisi	B	M	M	M	B
Hollanda	MTV	M / B	M	M	M	M / B
İspanya	MTV-Belli Taşıma Araçları Vergisi	M / B	M	M	M	B
	MTV-Mekanik Olarak Güçlü Taşıtlar Vergisi	M / Y	M	M / Y	Y	Y
İtalya	MTV-Motorlu Araç Kayıt Vergisi	M / Y	M	M	Y	Y
	MTV-Bölgesel Motorlu Araçlar Vergisi	M / B	M / B	M / B	B	B
	Sigorta Vergisi	M / Y	M	M	M	M / B / Y

Macaristan	MTV	M	M	M	Y	Y
Polonya	MTV-Ulaşım Araçları	Y	M	M / Y	Y	Y
Romanya	MTV-Ulaşım Araçları Vergisi	M / Y	M	M	Y	M / Y
Slovak Cumh.	Motorlu Taşıtlar Vergisi	B	B	B	M	B

Not: M: Merkezi Yönetim B: Bölgesel Yönetim Y: Yerel Yönetim D: Diğer

Kaynak: EC, Taxation and Customs Union, http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html, web adresinden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Enerji vergileri de ulaşım vergileri gibi tam bir merkezi yönetim vergisi özelliklerini taşıyan vergilerdir. Buna karşın bazı enerji vergisi türleri Tablo 4'ten görüleceği üzere Fransa, İspanya, İtalya ve Portekiz'de yerel yönetim düzeyinde uygulanmaktadır.

Tablo 4. AB'de Yerel Yönetim Düzeyinde Enerji Vergisi Uygulayan Ülkeler

Ülke	Vergi Adı	Vergi Oranı	Vergi Matrahı	Vergi İndirimi	Vergi Tahsilatı	Vergi Paylaşımı
Fransa	Madeni Yağ ve Benzer Ürünler Vergisi	M / B	M	M	M	M / B / Y
İspanya	Belli Madeni Yağların Perakende Satış Vergisi	M / B	M	M	M	B
İtalya	Bölgesel Motor Yakıt Vergisi	M / B	M	M	B	B
	Elektrikten Alınan Yerel Ek Vergi	M	M	M	Y	Y
Portekiz	Petrol ve Enerji Ürünleri Vergisi	M / B	M	M / B	M	M / B / D

Not: M: Merkezi Yönetim B: Bölgesel Yönetim Y: Yerel Yönetim D: Diğer

Kaynak: EC, Taxation and Customs Union,
http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html, web adresin-
den yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

4.2. Türkiye’de Çevre Vergilerinin Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanması

Türkiye’de çevre temizlik vergisi kirlilik/kaynak ve elektrik ve havagazı tüketim vergisi enerji vergileri olmak üzere yerel yönetim düzeyinde çevre vergileri kapsamında değerlendirilebilecek iki uygulama söz konusudur. Çevre temizlik vergisi ve elektrik ve havagazı tüketim vergisi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda sırasıyla mükerrer 44. madde ve 34-39. maddelerinde düzenlenmiştir.

Çevre temizlik vergisinin oranı, matrahı ve indirimi merkezi yönetim tarafından belirlenirken, tahsilatını belediyeler yapmakta ve gelirinden de sadece belediyeler faydalanmaktadır. Elektrik ve havagazı tüketim vergisinin oranı ve matrahın belirlenmesi merkezi yönetimin yetkisindedir. Verginin tahsilatını dolaylı da olsa belediyeler yapmakta, gelirin tamamı belediyelere kalmaktadır.

Çevre temizlik vergisinin konusu “*belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar*” olup mükellefi binaları kullananlardır. Verginin matrahı ise su tüketimi miktarıdır. Bununla birlikte konutlar ve işyerleri ile diğer şekilde kullanılan binalar için iki ayrı tarife uygulanmaktadır. 2013 takvim yılı için konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde 24 kr, diğer belediyelerde 19 kr olarak hesaplanmakta ve su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılmaktadır. İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalarda ise çevre temizlik vergisi 7 grup ve 5 dereceli bir cetvel şeklinde tespit edilen tarifeye göre her yıl emlak vergisinin taksit süreleri içinde belediyeler tarafından; büyükşehir belediyelerinde ise bu tarife yüzde 25 artırımlı hesaplanarak su ve kana-

lizasyon idareleri tarafından tahsil edilmektedir. Büyükşehir belediyelerinde tahsilatın su ve kanalizasyon idaresi aracılığı ile yapılması durumunda yapılan tahsilatın yüzde 20'si büyükşehir belediyesine bırakılıp, yüzde 80'i ilgili belediyenin hesabına yatırılır. Ancak, vergiyi tahsil eden büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan belediye ise bu durumda tahsilatın yüzde 20'sini büyükşehir belediyesine aktarır.

Çevre temizlik vergisinin indirimli olarak uygulanması da söz konusudur. Buna göre indirim yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiş ve 2013 yılı için kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5.000'den az olan belediyelerde bulunan konutlara ait çevre temizlik vergisi su tüketimi esas alınmak suretiyle metreküp başına 9 kr olarak hesaplanmakta; işyerleri ve diğer amaçla kullanılan yerler için de yüzde 50 indirimli tarife dikkate alınmaktadır. Ayrıca, tüm tutarlar her yıl yeniden değerlendirilme oranında artırılmaktadır.

Elektrik ve havagazı tüketim vergisi, günümüzde havagazı kullanılmadığı için yalnızca elektrik tüketimi üzerinden tahsil edilmektedir. Verginin konusu belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik tüketimi olup, mükellefleri elektrik tüketenlerdir. Verginin matrahı, elektriğin iletimi, dağıtımı ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedelleri hariç olmak üzere elektrik enerjisi satış bedelidir. Vergi, bu bedel üzerinden elektrik tüketiminde işyerlerinde yüzde 1, diğer yerlerde ise yüzde 5 oranı uygulanarak hesaplanmaktadır. Verginin tahsilatı elektrik enerjisi sağlayan kuruluşlarca yapılarak, bir beyanname ile belediyelere ödenmektedir.

V. Sonuç ve Değerlendirme

Çevresel konularla ilgili artan endişeler çevre politikalarının oluşturulmasında ve yürütülmesinde etkinliğin sağlanması için merkezi yönetim ve yerel yönetimler bağlamında oluşturulacak bir sistemi gerekli kılmaktadır. Çevre vergileri, çevre politikalarının önemli bir bileşeni olduğu için hangi çevre vergisi türünün hangi yönetim biriminin sorumluluğunda olacağı önem kazanmaktadır. Yerelleşme derecesine göre çeşitli kriterler göz

önüne alındığında kirlilik/kaynak vergileri yerel yönetimler için en uygun çevre vergisi türüdür.

AB'de sınırlı sayıda ülkede yerel yönetim düzeyinde kirlilik/kaynak vergilerinin uygulandığı görülmektedir. Bu kapsamda uygulanan vergilerin çoğu ise çöp ve katı atık üzerinden alınan vergilerdir. Diğer taraftan, ödenen bedel ile hizmet ve fayda arasında güçlü bir ilişki kurulması *yerellik düzeyi* kriterine göre tam bir yerelleşmeyi gösterse de ulaşım vergileri, *alan büyüklüğü ve önem düzeyi* kriterleri göz önüne alındığında bir merkezi yönetim vergisi olarak değerlendirilmektedir. Oysa, AB içinde birçok ülkede yerel yönetim düzeyinde birtakım ulaşım vergileri uygulanmaktadır. Enerji vergileri ise *alan büyüklüğü, önem düzeyi, yerellik düzeyi, vergi matrahının hareketliliği* kriterlerine göre tartışmasız bir merkezi yönetim vergisidir, ancak AB'de az sayıda ülkede de olsa yerel yönetim düzeyinde uygulaması söz konusudur. Türkiye'de kirlilik/kaynak vergisi kapsamında sadece çevre temizlik vergisi uygulanmaktadır. Ancak enerji vergisi kapsamında olan ve dolayısıyla bir merkezi yönetim vergisi olarak değerlendirilen elektrik ve havagazı tüketim vergisi bir yerel vergi olarak uygulanmaktadır.

Çevre vergilerinin yerel yönetim düzeyinde uygulanmasında belirlenen çerçeve ile uygulama arasında farklılıkların olmasının çeşitli gerekçeleri olabilir. Çevre politikalarının oluşturulmasında yerel yönetimlere verilen görev ve sorumluluk alanı ile çevrenin korunmasında bir ekonomik araç olarak çevre vergisinin kullanılması gerekçelerinin temelinde mali yerelleşme teorisi vardır. Mali yerelleşmenin derecesi ülkelerin federe veya üniter devlet yapısına sahip olup olmaması, ekonomik gelişmişlik düzeyi, kültürel farklılıklar, coğrafi durum gibi çeşitli özelliklere göre değişmektedir. Dolayısıyla hem belirlenen çerçeve ile uygulama hem de ülkeler arasında farklılıkların ortaya çıkmasının gerekçesi bu açıdan değerlendirilebilir. Diğer bir gerekçe ise verginin yönetimiyle ilişkilendirilebilir. Çünkü yerel yönetim birimleri çevre vergilerinin yönetiminde eşit ve yeterli bir kapasiteye sahip olmayabilirler. Ancak, yine de, özellikle 1990'lı yılların başından itibaren dünyada çevrenin korunmasında yerel yöne-

timlerin katılımı ve işbirliğini öngören çeşitli girişimler ve stratejilerin oluşturulmasına karşın kirlilik/kaynak vergilerinin görelî olarak uygulamasının sınırlı olması ve genellikle katı atık üzerinden alınması, vergilerin bir politika aracı olarak yerel yönetim düzeyinde uygulanmasının gerekçesinin yeteri düzeyde benimsenmemiş olduğunu göstermektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin bu tür vergilere sahip olmaları, yerel yönetimlerin çevrenin korunmasındaki katılımını artırarak çevre politikalarının oluşturulduğu sistemin daha güçlü olmasını mümkün kılacaktır.

KAYNAKÇA

- Arar, A.A., Yerel Gündem 21. <http://www.mfa.gov.tr/yerel-gundem-21.tr.mfa>, Erişim Tarihi: 22.04.2013.
- Besharov, G. ve A. Zweiman. 2005. Inefficient Local Regulation of Local Externalities. *Journal of Public Economic Theory*. 7(3): 383-403.
- Boadway, R. 2003. National Taxation, Fiscal Federalism and Global Taxation. *WIDER*. Discussion Paper No. 2003/87, (December): 1-27.
- Bird, R.M. 2011. Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature. *Journal of International Commerce, Economics and Policy*. 2(1): 139-161.
- Bruce, N. ve G.M. Ellis. 1993. Environmental Taxes and Policies for Developing Countries. *World Bank*. WPS 1177: 1-74.
- Buchanan, J. M. and Wm.C. Stubblebine. 1962. Externality. *Economica*. New Series. 29(116), (November): 371-384.
- Connelly, J., and G. Smith. 1999. *Politics and the Environment from Theory and Practise*. London and New York, Routledge.
- Dalmazzone, S. 2006. Decentralization and the Environment. *Universita di Torino*. Department of Economics Working Papers, 02/2006: 1-24.
- Dündar, Y. 1995. Çevre Korumada Yerel Yönetimlerin Önemi. *Çevre ve İnsan*. 6(19). (Şubat): 17'den aktaran Utkuseven, A. 1997. Bir Yerel Yönetim Finansman Aracı Olarak Çevre Temizlik Vergisi Uygulaması (Manisa Örneği). Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Manisa Celal Bayar Üniversitesi.

- Drexhage, J. ve D. Murphy. 2010. Sustainable Development from Bruntland to Rio 2012. *International Institute for Sustainable Development*. Background Paper, (September): 1-26.
- Ekins, P. 1999. European Environmental Taxes and Charges: Recent Experience, Issues and Trends. *Ecological Economics*, 31 (1). (October), 39-62.
- EC (European Commission). 2010. *Taxation Trends in the European Union (Data for the EU Member States, Iceland and Norway)*, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- EC (European Commission). Taxation and Customs Union, http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html.
- EEA (European Environment Agency).1996. *Environmental Taxes: Implementation and Environmental Effectiveness*. Environmental Issues Series. No. 1. Copenhagen, (August): 1-65.
- Europa, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiarity_en.htm, Erişim Tarihi: 22.04.2013.
- Evans, B. ve K. Theobald. 2003. Policy and Practice Lasala: Evaluating Local Agenda 21. *Journal of Environmental Planning and Management*. 46 (5). (September): 781-794.
- Güner, A. 2005. Yerel Bir Gelir Olarak Motorlu Taşıtlar Vergilemesi. *Legal Mali Hukuk Dergisi*, (Kasım): 2965-2972.
- Kirmanoğlu, H. 2007. *Kamu Ekonomisi Analizi*, İstanbul: Beta.
- Kletzan, D. ve M. Schratzenstaller. 2007a. Environmental Taxation across Federal Levels in Austria-Theory of Fiscal Federalism and Empirical Results, *8th Global Conference on Environmental Taxation*. 18-20 October 2007. Munich, Germany: 1-11.
- Kletzan, D. ve M. Schratzenstaller. 2007b. Umweltseuern in Österreich: Theorie des Föderalismus und empirische Ergebnisse. *WIFO*. Monatsberichte 2/2007: 145-153.
- Kunce, M. ve J.F. Shogren. 2005. On Efficiency of Decentralized Environmental Regulation. *Journal of Regulatory Economics*. 28(2): 129-140.
- Loper, J. 1994. Evaluating Existing State and Local Tax Codes from an Environmental Tax Perspective: The Case of Energy-Related Taxes. *Pace Environmental Law Review*. 12(1), (Fall): 61-76.

- Markandya, A. 2002. Environmental Implacations of Non-Environmental Policies. *Handbook of Environmental Economics*. K. Maler and J. R. Vincent eds. Vol. 3. Stocholm, North-Holland: 1352-1401.
- Morgan, P.G. 2003. Environmental Taxation of Surface Mining in the United Kingdom.
http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/car/html/car7_article15.pdf, 1-15.
- Mutlu, A. 2002. *Çevre Ekonomisi – Politikalar, Uygulamalar ve Türkiye*, İstanbul: Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 15.
- Oates, W. E. 2001. A Reconsideration of Environmental Federalism. *Resources for the Future*. Discussion Paper 01–54. (November): 1-35.
- Oates, W. E. ve P.R. Portney. 2002. The Political Economy of Environmental Policy, *Handbook of Environmental Economics*, K. Maler and J. R. Vincent eds. Vol. 3. Stocholm, North-Holland: 325-354.
- Panayotou, T. 1994. Economic Instruments for Environmental Managementand Sustainable Development. *Environmental Economics Series*. 16: 1-73.
- Peltzman, S. ve T.N.Tideman. 1972. Local versus National Pollution Control: Note. *American Economic Review*. 62: 959-963'den aktaran Valles, J. ve A. Zarate. 2012. Fiscal Devolution and Green Tax Administration. *Urban Public Economics Review*. 16: 60-92.
- Sandmo, A. 2003. Environmental Taxation and Revenue for Development, *WIDER*. Discussion Paper. 2003/86, (December): 1-25.
- Selman, P. 1998. Local Agenda 21: Substance or Spin?. *Journal of Environmental Planning and Management*, 41(5): 533-553.
- UN (United Nations). Agenda 21. 1992. *United Nations Conference on Environment&Development*. Rio de Janerio. Brazil, (3-14 June).
- Valles-Gimenez, J., A. Zarate-Marco, and C.Trueba-Cortes. 2010. Green Taxes in a Federal Context: An Empirical Model for Industrial Waste in Spain. *The Review of Regional Studies*. 40(1): 27-51.
- Valles, J. ve A. Zarate. 2012. Fiscal Devolution and Green Tax Administration. *Urban Public Economics Review*. 16: 60-92.
- Walker, J., Implementing Agenda 21 ICLEI Acts in Response to UNCED.
<http://www.un-ngls.org/orf/documents/publications.en/agenda21/04.htm>, Erişim Tarihi: 17.04.2013

Wallart, N. 1999. *The Political Economy of Environmental Taxes: New Horizons in Environmental Economics*, general eds: Oates W. E., and H.Folmer. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (29.05.1981 tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazete).

42 Seri No'lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (31.12.2012 tarih ve 28514 (4.mükerrer) sayılı Resmi Gazete).