

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y.2006, C.11, S.1 s.215-232.

VERGİLEMEDE TAHSİS İLKESİNİN ÇEVRE VERGİLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

ANALYSIS OF THE EARMARKING PRINCIPLE ON THE TAXATION FROM THE POINT OF VIEW OF GREEN TAXES

Yrd.Doç.Dr.İbrahim Attila ACAR*

ÖZET

Yeni iktisat ve bütçe anlayışının temeli, devletin tek bir hazinesi olması, bütün gelirlerin burada toplanması, belirli kaynakların belirli giderlere tahsis edilmemesi görüşüne dayanmaktadır. Ancak devlet koruyucu mantıkla hareket ederek zararın önlenmesi ve tazmini amacıyla vergi koymaktadır. Çevre gibi özel kişiler tarafından oluşturulan negatif dışsallıkların maliyet taşınması tüm kamuya mal edilmektedir. Tahsis toplanacak verginin kullanılacağı alanı belirtmesi açısından etkili olabilecektir.

ABSTRACT

The basis of new economy and budget rely on the idea that state should have just one treasury, all the income should be gathered there and certain sources should not be diverted to certain expenditure res. However, state levies tax in a protective manner in order to stop and compensate loss. The cost of negative externalities formed by individuals, like environment, is dedicated/directed to public sector. Earmarking can be effective as it defines the field of expenditure of the tax to be collected.

tahsis, adem-i tahsis, çevre vergileri.
earmarking, un-earmarking, green tax.

GİRİŞ

Tahsis (earmarking), belirli bir amaç veya iş için kaynakların bir araya getirilmesidir. Burada bir amaç için fon oluşturulması ve bu fonun da belirtilen iş için kullanılması söz konusudur. Adem-i tahsis uygulamasından ise, tüm kamu gelirlerinin hangi kaynaktan doğarsa doğsun bir araya toplanıp birleştirilmesi; belli bir gelir kaynağının belli bir hizmetin yürütülmesine tahsis edilmemesi anlaşılmaktadır.

* Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi. acar@iibf.sdu.edu.tr

Adem-i tahsis ilkesinin mantığında, hangi kaynaktan ne ölçüde gelir elde edileceği bilinmediğinden, ödenek miktarındaki belirsizliğin hizmet kalitesini etkilemesinin önüne geçmek gelmektedir. Konu bu açıdan değerlendirildiğinde bütçede “önceden izin alma” ve “genellik” ilkesi ile yakından ilgili bir durumun kastedildiği bilinir.

Bu çalışmada tahsis ilkesine dayalı çevre vergileri ya da çevresel düzenlemelerin etkinliği değerlendirilecektir. Çevresel düzenlemeler ve çevre vergilerinden, çevreyi geri kazanmada aracı olması ve muhtemel zararları engellemesi beklenmektedir. Bu konudaki değerlendirmeler, çevreye duyarlı/zararlı üretimin tazmin edilmesi yönündedir. Konunun, AB gibi dünya ekonomi politikasında önemli bir yer tutan ülkeler topluluğunca da ele alınması böylesi düzenlemelerin önemini ortaya koymaktadır.

Bu çalışmanın amacı, maliye alanında derin bir ideolojik yapılanmanın da temellerinden olan tahsis ve ademi tahsis konusu ile çevre vergilerini irdelemek ve konuyu çevre vergileri ve tahsis kapsamında değerlendirmektir. Tahsis ve adem-i tahsisle ilgili Türkçe literatürde konu, sadece, vergi ve bütçe alanındaki kitapların belirli başlıkları altında kısa kısa ele alınmıştır. Bu anlamda ele alınan çalışma literatüre katkı açısından önemli bulunmaktadır.

Çalışmada öncelikle tahsis ve adem-i tahsise ilişkin yaklaşımlar incelenecektir. Sonrasında konuyu bir eylem planına döken AB ve çevre politikalarının konumuzla ilgili bir değerlendirmesi yapılacaktır.

1. TAHSİS VE ADEM-İ TAHSİS KONULARINA FARKLI YAKLAŞIMLAR

Tahsisin özünde hizmetten faydalanma vardır. Maliyet oluşturma kısmı ise zararın karşılanması ile ilgilidir. Fayda ilkesinin temelini devletin yaptığı hizmetler oluşturmaktadır. (Erginay, 1992; 34). Faydalananların bedel ödemesi ise hizmetten yarar elde eden bireyin katlandığı maliyettir. 17. yy. Alman ve İngiliz iktisatçıları arasında da geniş kabul gören bu anlayışı, o zamanlar hakim olan “doğal düzen” fikri önemli ölçüde desteklemiştir. Günümüzün toplumsal sözleşme anlayışının vergiye yansması da faydalanma ilkesi ile ilgilidir (Uluatam, 1994; 200).

Adem-i tahsis genel bir devlet bütçesini kabul ettiği için, tüm giderlerin kaynağı kamu gelirleridir. Tahsis karşıtları da bu yüzden “*gelir ve giderlerin kanuniliği esasının tahsis ile ortadan kaldırılacağı*” iddia etmişlerdir. Kontrolün elden kaçması, tahsis konusuna yapılan eleştirilerin merkezinde yer almaktadır. Ne kadar tahsis yapıldığı ve verilen kaynakların miktarı bilinmeksizin yapılan tahsisler sebebiyle ödeneklerin, denetim ve yönetimi yapılamaz hale gelebilir. Usulsüzlük ve kanunsuzluk, yerli yersiz harcamalar sebebiyle de ciddi ölçüde israf söz konusu olabilir (Uluatam, 1994; 63-64).

Başka bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde ise gelirlerin, özerk bir yönetimle, kaynakların kontrolünün merkezi yönetimden çıkacağı endişesi

vardır. Genellik ilkesi merkezli, adem-i tahsise dayanan bütçe önermesinde ise Keynesyen ve planlamacı devlet anlayışını ön plana çıkartan, merkezîyetçi ve kaynak dağıtımını konusunda etkin aynı zamanda tek başına karar alıp veren düzenleyici, otoriter bir yönetim anlayışı hakimdir.

Bunun tam aksi yöndeki tahsis sisteminde, yerelleşmenin etkinlik kazandığı, toplanan kaynaklar ve harcama alanları konusunda belirlilik ve bilgilendirme esasının bulunduğu görülmektedir. Bu anlamda tahsis sistemiyle güçlenen yerel idarenin, kendi mali imkânları sayesinde merkezin finansal desteğine muhtaç kalmaksızın, kendi öz yönetimlerini oluşturması demokrasi açısından da önemli bir gelişme olarak görülebilir.

Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında tahsis ilkesinin, piyasa etkinliğini sağlamada, iktisadi kararlara en az müdahale ederek tarafsız bir uygulama gerçekleştirilmesine katkıda bulunabileceği görülmektedir. Bu sistem sayesinde piyasa ekonomisindeki etkisizlikler giderilebilir, hatta piyasa başarısızlıkları da düzeltilebilir. Tahsisin incelenen “çevre” konusu açısından önemi ise “ortak geleceğimiz” kapsamında ele alınarak, salt “kirlenenden ödün” kolaycılığının önüne geçmektir. Bunun için zarardan önceki duruma dönüştürme, bir şekilde tüm topluma da yansıtılabilecek, maliyet taşmalarının tazmin edilmesinden ziyade; doğabilecek zararların önünü almak vardır. Böylece tahsis kamu kaynaklarının kıvam optimum düzeyini belirlemede önemli bir araç olabilecektir. (Edizdoğan, 1994; 281).

Tahsis, kamu yönetiminin idarelere güvenmesi, idari anlamda bir uyumun göstergesi ve her birimin hizmet – kaynak dengesini kurması olarak görülebilir. Her şeyi bilen, merkezden planlayan, yerele inisiyatif, yetki ve sorumluluk bırakmayan Keynesyen ve otoriter adem-i tahsis ilkesi vergiyi devletin yaptığı genel hizmetlerin bedeli olarak toplamaktadır (Erginay,1992; 34).

Adem-i tahsis anlayışına göre devletin farklı bütçeleri olamaz. Böylelikle bütçede birlik ilkesi sayesinde, tek bir bütçeyle bütün kamusal faaliyetlerin düzenlenmesi hedeflenmektedir. 1929 krizi sonrası gelişmeler adem -i tahsise ilişkin kanaatleri desteklemiştir. Bu dönem her ekonomik faaliyetin, merkezi bir yapı çerçevesinde, kontrol edilmesi fikrinin dayanak noktası olmuştur. Zaten zamanın bütün ekonomi ve maliye politikaları bir çırpıda bütün bu krizin sorumlusu haline geliverdiğinden adem-i tahsis yanlılarının görüşlerinin önem kazanması kolay olmuştur (Feyzioğlu, 1976; 58-59). Fakat gerçekte tartışılması gereken sorun, ekonomide etkinliğin hangi politikalar yardımıyla gerçekleştirilebileceği konusudur.

1.1. Tahsise İlişkin Kanaatler ve Ekonomide Etkinlik Sorunu

19 yy. da yaygın olarak uygulanan ve Keynesyen dönemde, merkezi planlamacı ve düzenlemeci ekonomi anlayışının adem-i tahsis politikası sebebiyle ikinci plana atılan tahsis yaklaşımına ilişkin olumlu kanaatler şöyle sıralanabilir:

- Kendisine gelir tahsis edilen birim, sorumluluk hissini fazlasıyla taşıyacağından, yerine getirmek zorunda olduğu hizmetleri daha iyi yürütecektir.*
- Maliye bürokrasisinin hantal yapısından kurtulunmuş olacak, sonuçta karar alma/verme süreçleri hızlanacağından etkinlik artacaktır.
- Gelir tahsisleri, ilgili birimler için bir güvence niteliğini taşıyacak ve herhangi bir ekonomik kriz ya da kamu ekonomisini zorlayacak bir durum söz konusu olduğunda, tahsisli dairelerde hizmetin sürekliliği sağlanabilecektir.
- Kamunun borçlanmasının güçleştiği dönemlerde, her bir idarenin farklı mali yapıları bağımsız değerlendirileceğinden, tahsis sahibi birimler kolayca borçlanabilecektir.
- Tahsis, yönlendirici politikaları aracılığıyla, ekonomik gelişmeye doğrudan veya dolaylı katkıda da bulunabilecektir.*

Bütün bu tahsis konularında en önemli çekince denetim yoksunluğu ile kontrolden uzak gelir ve gider sisteminin oluşturulmasıdır. Bu arada tahsisli daireler belirli bir bolluğu yaşarken diğerleri yokluk içerisinde olabilir bu da hizmette aksamalara yol açabilir (Neumark, 1950; 65).

5018 Sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılan MUK 41. maddede “*varidat ve hasılatın bütçeye tamamen gayri safi irat kaydolunacağı bunları tahsil ve idare mesarifi bütçede taalluk ettiği tahsisattan yapılır*” denmekte idi. Buna göre 1927’den bugünlere hakim anlayışın tahsisin olmayacağı şeklinde geliştiği görülmektedir. (Neumark, 1950; 185).

Ekonomik planlamanın bir gereği olarak adem-i tahsis, vergisel konjonktür dalgalanmalarını hafifleten bir unsur haline dönüşmeli, milli ekonomiyi tam istihdama getirmeyi gaye edinmelidir. Keynes ve Hansen tarafından geliştirilen bu görüşe göre vergilemede mükâfat ve ceza sisteminin tali / ikincil bir amacı vardır.

* Konu mali psikoloji açısından ele alındığında, finansmanına katkı sağlanan hizmet için en fazla gelir talebi hedeflendiğinde, amacın alabildiğine özelleştirilmesi adeta zorunlu hale gelmektedir. Bunun en belirgin örneği okul ihtiyaçları için, aile birliklerince toplanan, bir tür zorunlu bağış haline gelen yardımlarda görülmektedir. İlk ve orta öğretim düzeyinde 24 Okul ve 1100 veli üzerinde yaptığımız bir araştırmada velilere “okul ihtiyaçları için mi yoksa öğrencinin bulunduğu ve hizmetten daha çok yararlanacağı birimler için mi daha kolay ve daha fazla ödemede bulunacakları” sorulduğunda, hemen hemen tüm veliler (%98), okula yaptıkları mali katkının karşılığını en iyi şekilde görebilecekleri yerler olarak, kendi çocuklarının buldukları sınıf ve hizmet alanlarına (fen ve bilgisayar laboratuvarı, spor tesisi, kantin, okulun boya badanası... vb.) ödemede bulunmaya daha istekli ve gönüllü olmuşlardır. Genel ihtiyaçlar için toplanan para miktarının “zorunlu” olarak belirlenen değeri aşmadığı görülmüştür. Velilerin desteklemede istekli oldukları alanların da kendi arasında sıralaması yapıldığında, sınıf (%85) ve o sınıfa ait olması şartıyla bilgisayar laboratuvarı (%76) ilk sırayı almıştır. Genel hizmetler için (yakıt, kırtasiye ve sarf malzemeleri) yapılan ödemeler sıralamada sonlarda yer almıştır. Bu durum hizmetten yararlanmanın finansmana katkıda önemli ve etkili olduğunu göstermektedir.

* Bu konudaki son örnek, 5228 Sayılı Kanunda yapılan “Ar-Ge” giderlerinin %40’ının vergiden indirilebileceğine dair olan “Ar-Ge İndirimi” ile ilgili düzenlemedir. Bununla özel sektöre bir tür tahsis yapılmaktadır. Teknoloji Geliştirme Bölgelerindeki KDV İstisnası da bunun başka bir örneğini oluşturmaktadır.

Zaten bütün ülkeler vergi politikalarında mali tedbirler yanı sıra mali nitelikte olmayan amaçları da hedeflemektedir.¹ Tahsis ilkesine dayalı vergilendirme ve bütçe sisteminin temelinde verginin fiyat ve sigorta primi olduğu konusu vardır. 18 yy. ikinci yarısından itibaren yayılan liberal demokratik ideolojinin de önermeleri arasında yer alan tahsis ilkesi vergiyi bir tür hizmet bedeli ve fiyat olarak görmektedir (Neumark, 1950; 74).

Tahsis ile vergiler mükellef davranışları ve harcama miktar ve alanları konusunda etkili olabilecektir. Neumark “Maliyeye Dair Tetkikler” eserinin, “Zirai Menfaatlerin Korunması” başlığı ile incelenen kısımda vergilerin verimlilik artırıcı bir gerekçeyle salınabileceği hususunu incelemektedir (Neumark, 1950; 189). Böylece üretimi yapılacak üründen, ekilebilir arazilerin boş tutulmasının vergi ile maliyetlendirilmesine kadar pek çok alanda vergiler yönlendirici rol üstlenecektir.

Tahsis ilkesi için mükellefler, kamu harcamalarını azaltır mı yoksa artırır mı konusunda iki farklı görüş beyan etmektedirler. Bir veri olması açısından bu alanda Amerikan Gelir İdaresi'nin 1955 yılında yaptırdığı bir araştırmada, kamu hizmetlerini arttıracığı yönünde bir beklenti tespit edilmiştir (Buchanan, 1991; 207). Tahsiste belirli gelirler belirli giderlere ayrılmaktadır. Bu anlamda özel fonlar, ayrılmış hesaplar, ayrılmış bütçeler ve tahsis edilmiş gelirler vardır. ABD' de zaman zaman tahsise dayalı vergilendirmede bütün vergilerin %50'sine ulaşıldığı görülmüştür. Tahsis seçmenin yürütme organını denetlemesini sağlar (Buchanan, 1991; 210).

Bütçe dengesini etkileyen bir dengesizlik olduğunda kamu harcamaları miktar olarak değişir. Fakat tahsis, ilgisine rücu ettiği takdirde vergi yüklerinin hafifletilmesinde yardımcı olur (Buchanan, 1991; 227).

Tahsis ilkesine ilişkin görüş beyan eden Serbest Piyasa Çevrecileri, doğal kaynakları ve çevreyi koruma amacının arkasına, özgür toplum yapısına yönelik tedbirlerin gizlenmesini önleyecek ve topluma maliyet çıkartılması yerine sadece ilgililerine maliyet yüklenmesini sağlayacak bir sistem getirilmesini önermişlerdir. Bunun temel çıkış noktası insan aklının çözümleyici etkisine güvenmek ve devletin yasal ve kurumsal çerçeve ile bireylerin yaşayabileceği özgür ortamı oluşturma yükümlülüğü gerçeğidir. Sonuçta insanın bireysel aklı yerine devlete devredilen kamusal aklın rasyonelliği kadar; çıkar ilişkilerine kurban edilebileceği endişesi vardır (Anderson-Leal, 1996; 16).

Genel olarak tahsisin kamu harcamalarının daha hızlı yapılmasında etkili olabileceği söylenebilir. Genel bütçenin prosedürel yapısı içerisinde doğabilecek gecikmelerden doğan işlem ve zaman maliyetleri bu sayede önlenmiş olacaktır. Aynı zamanda devamlılıkta sağlayacak bir harcama süreci oluşturulabilir. Fakat genel bütçeden her sene düzenli fon ayrılmasında çeşitli sıkıntılar yaşanabilmektedir (Aktan, 2000;126).

¹ <http://www.treas.gov/taxpolicy/library/gmbk00.pdf>

Bir analogi yapılacak olursa çevresel olumsuzlukların ortadan kaldırılabilmesi ve çevrenin “ortak geleceğimiz” kapsamında değerlendirilip kalkınmada bir muharrik güç olmasında tahsis konusu etkili olabilecektir.

2. Adem-i Tahsis ve Doğru Bilinenlerin Gözden Geçirilmesi

Adem-i tahsiste, tüm kamu gelirleri kamu giderleri için toplanır. Devlete ait tek hazine oluşturulur ve bir bütçe doğrultusunda burada toplanan kaynaklar, ilgili birimlerin ödenekleri için kullanılır. Bu sayede devlet, ekonomi konusunda daha etkin bir denetim mekanizmasını oluşturduğu gibi ekonomi yönetimi olarakta istenmeyen bir dağınıklığın önüne geçerek, etkili bir politika belirleyicisi haline dönüşmeyi arzu etmektedir. Klasik dönemde ekonomide her şeyin bir “görünmez el” vasıtasıyla düzenleneceği görüşünün 1929 büyük buhranıyla sonuçlanıp, devletin ekonomide kontrolü elinde tutması gerektiği konusunun ciddi taraftar bulmasına yol açmıştır.

1929 buhranı ile her şeyin sorumlusu haline gelen dönemin ekonomi ve maliye politikaları bir Leviathan’ın * önünü açmıştır: Devletin. Bu hem her şeyi kontrol eden bir güç hem de etkin bir merkezi bir yapıyı doğurmuştur. Kaynaklar bir merkezde toplanmış, harcamalara karar tek merkezden verilmiş, dağıtım da bu merkez tarafından yürütülmüştür. Liberal düşünürlerin ortak noktası olarak ifade edilen “kontrolsüz gücün sınırlandırılması gerektiğine” dair görüşlerde dikkat çekilen nokta budur. Tarih incelendiğinde bu gücün nasıl kötüye kullanıldığını gösteren pek çok örneğe ulaşmak mümkün olacaktır.

Vergilerin genellik ilkesi doğrultusunda, bir bütün olarak, kamu giderleri için toplanması vergi hâsılatını gerçekten arttırmış mıdır acaba? Ne amaçla toplandığının bilinmesi mi vergi gelirlerini arttırıcı bir unsurdur? Bu sorun temelde vergi bilincinin istenen düzeyde olmayışı ile ilgilidir. Bu konuda söylenebilecek önemli bir husus şudur: Toplanan vergilerin harcanmasına ilişkin olarak mükelleflerde olumsuz düşünceler bulunmaktadır. Nitekim yapılan bir araştırmada mükelleflerin, vergisini eksik beyan etmelerinin temelinde yatan ana düşüncenin “ödediği vergilerin yolsuzluklarla çarçur edildiği ve kendisine hizmet olarak dönmediği” fikri olduğu görülmüştür (Karyağdı, 2001;146).

Tahsis, vergileri yönlendirici ve vergi hâsılatı üzerinde etkili bir faktördür. Ayrıca tahsis uygulamasında yönlendirme, vazgeçirme ve cezalandırma hususları da dikkat çekmektedir. Bunun en somut örneğini çevreye ilişkin geliştirilen vergisel düzenlemelerde görmek mümkündür.

* Tevratla geçen ve gittikçe büyüyen bir su canavarı. Thomas Hobbes’un aynı ismi taşıyan ünlü eseriyle literatürde popüler olmuştur. Hobbes’ta devleti bir Leviathan olarak tanımlamış ancak bunu hiç kimsenin ne sevmek ne de tapmak zorunda olduğunu ifade etmiştir.

2. ÇEVRE-EKONOMİ² İLİŞKİSİNE GİRİŞ

Sanayi Devrimi insanoğlunun çevreye karşı üstünlüğü ve egemenliğini ilan ettiği bir dönemin başlangıcıdır. Keşfedilen yeni topraklar üzerindeki hâkimiyet bir tür iskan politikaları ile çözülmeye çalışılmıştır. İlerlemenin ve gelişmenin el üstünde tutulduğu (Thomson, 1965;428) bu bakışa göre doğa ve çevre toplumun dışında, gelişme için tüketilmesi gerekli bir faktör olarak görülmüş, çevresel sorunlar ise ihmal edilerek üzerinde durulmamıştır (Anderson, 1995; 7).

20. yüzyılın sonlarına doğru, çevresel sorunların, ekonomi açısından önemli olduğu anlaşılınca bu dönemde, ekonomik sistemin, global ekolojik sistemin bir parçası olduğu ve insanoğlunun da gelişme uğruna yarımından çaldığı fark edilmiştir. Böylece çevre konusu pek çok kişi ve bilim dalının ilgi alanına girmiştir. Dışsal maliyetleri oldukça yüksek olan ve gerçekten kıt bir kaynak olan çevre ekonomisi (ecological economics) de (Ediar&Goodland, 1993; 3) bu gelişmelerin bir sonucu olarak pek çok bilim insanının ilgisini çekmiştir. Bugün hala daha gelişmiş ülkeler ile az gelişmiş ülkeler arasında çok büyük sapmalar ve farklılıklar gösteren çevresel düzenlemelerin konuyla ilgili kısımları çalışmamız kapsamında ele alınmaktadır. Çevre konusu ele alındığında belki en fazla çağrışım yapan husus, çevre ve kalkınma ilişkisinin sorunsuz sürdürülüp sürdürülemeyeği konusudur. Sürdürülebilirlik, ekonomik gelişme sürecinde aynı zamanda çevreye duyarlı politikalar üretilip çevrenin korunması gerçeğine dayanmaktadır. Burada hakemlik fonksiyonu yine devlete düşmekte ve konuya ilişkin kurallar, aralarında vergi gibi araçların da olduğu çeşitli politikalarla belirlenmektedir.

2.1. Çevre İçin Sürdürülebilir Kalkınma Bir Dinamik midir?

Sürdürülebilir kalkınma anlayışı, 1970'lerin hakim düşüncesi olan çevreye duyarlılık ile ekonomik büyüme paradoksunun tezlerini bir sentez haline getirmiştir. Elbette ekonomik gelişme ile çevre konusundaki duyarlılıklar arasında bir çatışmayı hep ön plana almak, fakirliğin bir “kader” olarak algılanmasına yol açacaktır. Hulten, AP için hazırladığı raporda, sürdürülebilir kalkınmanın ekonomik kalkınmada bir araç olabileceği ve çevreye karşı duyarlı üretim politikaları yaparakta kalkınmanın mümkün olduğunu ve bu ikilinin birbirini tamamlaması gerektiğini önermektedir. (Hultén, 2001;15).

BM Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1987 yılında yayınladığı, Brundtland Raporu olarak bilinen “Ortak Geleceğimiz” raporu ile ekonomiyi, içinde bulunduğu çevreden ayrı görmeyen, ikisi arasında karşılıklı bir bağımlılık ve etkileşimin varlığını savunan bir anlayışı ortaya

² *Ekonomi* ve *ekoloji* kelimelerinin aynı çağrışımı taşıması, çevre (**ecology**) ve ekonomi (**economics**) terimlerinin, Yunanca'da “ev” anlamına gelen “oikos” kelimesinden türemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Ekonomi ve ekoloji arasındaki fark, kavramların içerdiği geniş kapsama alanındaki sınırlar ile ilgilidir. Ekoloji, “büyük ev”i (yerküreyi) incelemekte; ekonomi ise, üretim faktörleri ve karar birimlerinden oluşan “küçük ev” ve buradaki üretim ve tüketim ilişkilerini ele almaktadır (Marshall, 2001;26).

koymaktadır (Pearce vd. 1990;19). Sürdürülebilir kalkınma; en öz ifadeyle, “bugünün ihtiyaçlarını karşılarken, gelecekteki kuşakların imkanlarını kısıtlamayacak, kendi ihtiyaçlarını karşılama yeteneklerini daraltmayacak bir kalkınma tarz ve sürecinin benimsenmesi demektir.”(EC, 2002). Bu tanım kuşaklar arası bir dayanışma fikrini destekleyecek şekilde onlara, mevcut yaşam kalitesini bozmayacak bir standardı aktarmak demektir. Gelecek kuşaklar bugün tüketilen ve yok edilen kaynakların geri kazanılması için ek bir kaynak ve zamana muhtaç olmamalıdır.

GSMH rakamlarındaki gelişmenin bir ifadesi olan *ekonomik büyüme* kavramı yerine, daha geniş kapsamlı olan ve sosyo- ekonomik ve beşeri kalkınmayı da hedefleyen *ekonomik kalkınma*, çevreye duyarlı olmanın, kalkınmayı destekleyeceği, aksi halde kalkınmanın sürdürülemeyeceği; kalkınma olmazsa, mevcut kaynakların yetersiz kalacağından çevre korumanın başarısız olacağı düşüncesini yerleştirmiştir. Yok edilen, hoyratça kullanılan bir çevre, zorunlu devlet müdahalelerini gündeme getirmekte, bir yanda fakirlik öte yanda çevre kirliliği, baş edilmesi gittikçe zorlaşan bir kamusal sorun haline gelmektedir.

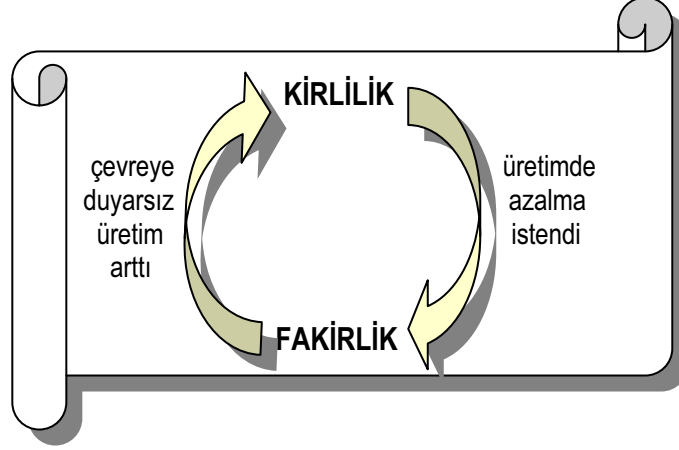
G/8 toplantılarının en önemli tartışma konularından birisi olan Kyoto Protokolü ABD'nin çekince koymasıyla etkinleştirilememektedir. ABD devlet başkanının ifadesiyle “sanayiciye bunun maliyetinin yüksek olacağı” söylemi, çevreye duyarsız bir sanayi politikasının içselleştirilip kanıksandığını göstermektedir. 2005 yılı Temmuz’unda İskoçya’da yapılan toplantıda ABD’nin bu konudaki tavrının yumuşadığı ve Kyoto Protokolüne uyacağı sözü bu alanda ümit verici bir gelişmedir.

Global kamu malı niteliğine sahip çevre, bu yüzyılın önemli sorunlarından birisinin de “fakirlik” olduğunun kabul edilmesini sağlamıştır. Fakirlik yüzünden insanlar çevreye daha az duyarlı hale gelmekte, birincil amaç ekonomik kalkınma olarak algılanmaktadır. “Çevreye zarar vermemek adına üretimden vazgeçmek mi” yoksa “ne olursa olsun kalkınmak ve bu konuda çevreye zarar vermeyi göz ardı etmek mi” şeklinde ortaya çıkan bu ikilemi, altta görülen ve bir kısır döngüyü andıran şekilde açıklamak mümkündür. Bu kısır döngünün kırılması gereken zincirinin çevreye duyarlı kalkınma olduğu da ihmal edilemez bir gerçekliktir.

Alttaki şekilden de görüldüğü gibi çevreye duyarsız üretim arttıkça, üretimden vazgeçme konusu gündeme gelmekte bu da fakirliği tetiklemektedir. Uzun sürmeyen bu süreç, fakirliğin ortadan kaldırılması amacıyla yeniden duyarsız üretim yöntemlerinin kullanılmasına yol açmakta, kirlilik artmakta ve bu durum bir kısır döngü olarak sürüp gitmektedir. Önlem alınmadığı takdirde bu bir paradoks olarak yönetimin karşısında durmaktadır.

* Çevre ve kalkınma arasındaki ilişkiyi anlatan en güzel ifadelerden birisi şüphesiz şudur: “Az gelişmiş bir ülkedeyseniz, havayı soluyabilir ama suyu içemezsiniz; gelişmiş bir ülkedeyseniz havayı soluyamaz ama suyu içebilirsiniz...”

Şekil 1: Fakirlik - Çevre Kirliliği ve Kalkınma Kısır Döngüsü



Sürdürülebilir kalkınma anlayışı; bir ülkenin kendi çevresel kaynaklarını korumakla birlikte, dış ticaret yoluyla, başka ülkelerin çevresel özelliklerinin yitirilmesi pahasına kalkınabileceğinden hareket etmektedir. Dış ticaret ve uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi konularına ilişkin yeni değerlendirmelere göre dış ticaret ulusal ekonomileri, ulusal ekonomiler de global ekolojik sistemi etkilediğinden, dış ticaret ile çevre arasında, en azından dolaylı bir ilişki vardır. Bu nedenle, çevre politikası veya ticaret politikası kapsamında alınan önlemler kaçınılmaz olarak birbirlerini etkiler. Bu bağlamda, sürdürülebilir kalkınma anlayışı; ilke olarak, serbest ticaret ile çevresel duyarlılık arasında bir çatışma olmadığını savunur. Çünkü her ikisi de toplumun sahip olduğu kaynakların en verimli şekilde kullanılması ve dağıtılması amacını gütmektedir. Çevresel etkiler içselleştirildiği sürece, ticaretin serbestleştirilmesinin sürdürülebilir kalkınma ile uyum içerisinde olacağı kabul edilir.

Bu görüşlerin temelinde dünyanın ekolojik sermayesinin yoğun üretim güçleri olan sanayi çevrelerince tüketildiği ve gelecek nesillerin yaşamlarının tehlikede olduğu gerçeği vardır (Anderson, 1996; 178). Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının adem-i tahsis fikrinden anladığı kötümser öngörülere dayanan caydırıcılık ve yasaklama merkezli, fakat yeterliliği tartışmalı bir vergisel düzenleme anlayışıdır.

Hem ekonomik kalkınma, hem de uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi konularına yaklaşımında görüldüğü gibi, sürdürülebilir kalkınma anlayışı için piyasa ve fiyat mekanizmasının önemi büyüktür. Piyasayı doğal kaynakların verimli kullanımı, çevrenin korunması ve iyileştirilmesinde önemli bir araç olarak görür. Piyasası olmayan çevresel mal ve hizmetlerin, piyasası olan mal ve hizmetler gibi fiyatlandırılmasının; onların öneminin daha iyi anlaşılmasını sağlayacağını söyler. Ayrıca, bu uygulamanın, çevre korumanın maliyet-kar analizinin yapılmasını kolaylaştırarak, hem toplumsal düzeyde, hem de şirketler ve tüketiciler düzeyinde daha sağlıklı kararların alınmasına imkan vereceğini belirtir.

Fakat, genellikle çevresel mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmaması olması ve mülkiyet haklarındaki belirsizlik yüzünden, uygulamada piyasa fiyatları üretilen mal ve hizmetlerin toplumun refahına olan etkilerini tam olarak yansıtmazlar. Bu durum piyasa fiyatları ile ölçülmeyen maliyetler veya faydalar şeklinde tanımlanabilecek dışsallıklara yol açar. Bu tür dışsal etkiler; kişisel ve sosyal ekonomik faydalar arasında bir farklılaşma doğurarak, topluma büyük çevresel maliyetler yükleyebilir (EC, 2000; 3-4). Bu maliyetlerin tüm topluma yüklenmesi aynı zamanda bir vergi yükü artışı sorunudur. Bu durum mükelleflerce hiçte arzu edilen bir sonuç olmayacaktır. Bunu önlemenin en önemli yollarından birisi ortaya çıkan maliyet ve faydaların, onlara neden olan kişilere yüklenerek, dışsallıkların içselleştirilmesidir. Bir başka deyişle, toplumdaki aktörlerin elde ettikleri maliyet ve faydaları doğrudan veya dolaylı yollardan etkileyerek, kişisel fayda ile toplumsal fayda arasındaki farkı giderici önlemlerin alınması gerekir. Bu önlemlerden en önemlileri; ürünler ve üretim teknolojilerini düzenleyen mevzuat çıkarılması ve çevresel mal ve hizmetlerin, mülkiyet haklarının daha iyi tanımlanarak fiyatlandırılmasını sağlayan, arasında vergilerin de bulunduğu ekonomik araçların kullanılmasıdır. Böylece salt tazmin odaklı bir anlayış ortaya çıkmayacak aynı zamanda çevreye verilen zararlardan kaynaklanan maliyet taşınması/doğması engellenebilecektir.

2.2. Çevre Politikalarında Etkili Ekonomik Araçlar

Ekonomik aktörlerin önündeki alternatif davranış seçeneklerinin maliyet ve faydalarını etkileyerek, onları çevre lehine davranışta bulunmaya yönelten araçlar şeklinde tanımlanan ekonomik araçlar, sürdürülebilir kalkınma amacına ulaşmada büyük önem taşırlar. Öyle ki, bu araçların geliştirilmesi, karar verme sürecine enformasyonun katılımı ve çevresel veri sisteminin kurulması ile mümkündür (Dündar, 1997;186). Çünkü sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleşmesi; her şeyden önce, insanların ve firmaların günlük yaşamda, üretim, tüketim, istihdam ve ulaşım gibi konulara ilişkin aldıkları kararların bu yönde olmasına bağlıdır. Bu tür bir davranış değişikliğini sağlayacak olan ekonomik araçlar, piyasadaki fiyatlar ve diğer bilgiler yoluyla, ilgili kişileri, mal ve hizmetlerin üretim ve tüketiminde çevresel maliyetleri de göz önünde tutan tercihler yapmaya ve bu şekilde çevre lehine davranışlar sergilemeye yöneltilir. Ekonomik araçlar; dışsallıkları önleyerek, çevresel kaynakların verimli bir şekilde kullanımı ve tahsisini sağlamak üzere, bu kaynaklara uygun bir fiyat belirlenmesini hedefler. Bu amaçla, kirletenler ve toplum arasında, çeşitli vergiler, harçlar ve sübvansiyonlar şeklinde bir finanssal transferi veya satılabilir emisyon izinleri şeklinde, gerçek yeni piyasaların oluşturulmasını içerir (OECD, 1992;10).

Ekonomik araçların, çevre politikasında daha fazla esneklik, verimlilik ve maliyet- etkinlik sağladıkları genel kabul görmüştür. Bu nedenle, son yirmi yıl içerisinde, özellikle OECD ülkeleri gibi gelişmiş ülkelerde, ekonomik araçların kullanılmasında önemli bir artış görülmüştür. Örneğin, bu ülkelerde 1987-1994 yılları arasında, ekonomik araçlardan olan çevresel vergiler ve harçların kullanımı % 50'den fazla artmıştır. 1980'li

yıllarda çevre politikası yapımclarını ekonomik araçları kullanmaya iten faktörler şunlardır:

- piyasanın gücü ve potansiyeline ilişkin artan uyanışa paralel olarak, kamu politikasında piyasaya yönelmenin ortaya çıkması,
- genelde idari yönetimin sınırlarının farkına varılmış olması, özeldense komuta ve kontrole dayalı geleneksel çevre politikasının, çevresel problemlerin çözümünde yetersiz kaldığının ve önemli ekonomik maliyetler doğurduğunun anlaşılması,
- “kirlenenden öder” ilkesinin uygulanması yönünde daha ileri adımlar atılması, çevresel maliyetlerin içselleştirilmesi ve çevre politikasının diğer alanlardaki politikalar ile birleştirilmesi yönünde güçlü bir arzunun oluşmasıdır (Etkins, 1999;40).

Doğal kaynak ve çevre sorunlarının incelenmesinde egemen yöntem ‘sürdürülebilir kalkınma’dır. Bundaki amaç gelecek nesillerin ihtiyaçlarını tehlikeye düşürmeden bugünkü neslin ihtiyaçlarını karşılayan bir kalkınma modelidir. Bu görüş içerisinde çevrenin ekonomik büyümeyi sınırlandıracağı ve çevre ile ilgili risklerden kaçınmayı öneren görüşler de bulunmaktadır (Batie, 1989; 1086).

Günümüzde artık, ekonomik araçların daha yaygın kullanılmasına ilişkin çalışmalar ağırlık kazanmıştır. Bu araçlar; diğer çevre politikası araçlarının yerine, veya onları tamamlayıcı olarak kullanılır. Bir ekonomik aracın tek başına kullanıldığı nadiren görülürken, bir mevzuat düzenlenmesi ile birlikte kullanılması çok yaygındır. Bazı durumlarda, iki ekonomik aracın birlikte kullanılması daha verimli olabilir. Dolayısıyla, ekonomik araçların kullanımına ilişkin en önemli konu, bu araçların hangi durumlarda diğer politika araçlarından daha etkin ve verimli olduklarının veya hangi durumlarda diğer araçları desteklemede etkin olabildiklerinin belirlenmesidir. Genel olarak, çevre politikası araçlarının seçimi; çevresel etkinlik, ekonomik verimlilik, hakkaniyet (eşitlik), idari fizibilite, maliyet ve kabul görme gibi kıstaslar göz önünde tutularak yapılır. Bu bağlamda ekonomik araçların maliyeti büyük oranda düşürme, kirliliği mevzuatta belirtilen seviyelerin altına indirmeye teşvik etme, esnekliği artırma, çevresel etkinlik sağlama, finansal kaynak oluşturma avantajlarına sahiptirler (OECD, 1992;12-18).*

Ekonomik araçların çeşitleri ise; çevresel vergiler ve harçlar, satılabilir izinler, depozito-geri ödeme sistemleri, sübvansiyonlar, çevresel

* <http://www.oecd.org/env> (21.06.2005)

OECD bünyesinde çevre ile ilgili faaliyetler de müdürlük olarak yapılandırılmıştır. Müdürlük, doğal kaynakların sürdürülebilir bir şekilde nasıl yönetilmesi gerektiği, çevre ve ticaret politikası arasındaki ilişki, enerji ve tarım ve ayrıca iklim değişikliklerinin ekonomik sonuçları üzerine çalışmalar yapar. Diğer müdürlüklerle de bazı konularda yakın ilişki içinde çalışır.

Müdürlük, sürekli olarak çevresel performansları inceler ve çevresel verileri yayımlar. Aynı zamanda çevre kirliliği, kirliliğin yok edilmesi ve temiz teknoloji üzerinde çalışmalar yürütmekle yükümlüdür. OECD'nin sürdürülebilir kalkınma ile ilgili çalışmasına çok önemli katkı sağlamaktadır. Son yayınlarından birisi olan, “Fransa'nın Çevre Performansı Araştırması” isimli çalışma bu konuya örnektir.

etiket uygulaması ve çevresel anlaşmaları içeren diğer uygulamalar şeklinde sayılabilir.

2.3. Çevrenin Korunmasında Devlet Destekli Politikalar: Harçlar ve Vergiler

Harçlar veya vergiler çevrenin kullanımına fiyat belirlemenin doğrudan yoludur. Bu yolla devletler, kirliliğe yol açan faaliyetin özel kişilere maliyetleri ile topluma olan maliyetleri arasındaki farkı azaltabilir veya tamamen ortadan kaldırabilirler. Çevresel harçlar ve vergiler uygulamada emisyon harçları, ürün harçları ve kullanıcı harçları şeklinde görülebilirler.

Çevre vergileri ve çevrenin korunması son yıllarda özellikle önem kazanmasına rağmen hala daha merkezden kaynak tahsisi ile düzenlemeler benimsenmektedir. Çevre vergilendirmesi için endişe verici olarak nitelenen bu duruma ilişkin bir takım çekinceler vardır. Sonuçta merkezden kaynak aktarımı şeklinde olan tahsisat hazine birliği ve bütçenin genellik ilkesine uygun olmakla beraber; günümüzde yaşanan “bütçe açıklı demokrasiler” sorunu fonların/kaynakların bütçe açığının finansmanında kullanılmasına yol açmaktadır. Burada bütçenin finansmanı için kullanmaya gerekçe gösterilen bir başka önemli nokta ise faiz ödemelerinin bugünkü ve gelecekteki nesiller üzerine oluşturacağı yüküdür.

OECD'nin 1997 tarihli raporundan sonra tahsis konusunda literatürde yer alan eserlerin hemen hepsinde bütçe açıkları konusuna dikkat çekilerek önceliğin açıkların kapatılması konusuna yöneleceğinden dolayı çevresel kaygıların ihmal edileceği gerçeği üzerinde durulmuştur (Burde, 2000;) 1992 ve 1996 verilerinin incelendiği raporda Fransa ve Hollanda'nın sırasıyla 1,6 milyar dolar ve 1,2 milyar dolarlık yıllık ortalama atık depolama maliyetlerinin olduğuna dikkat çekilmiştir. *

İkinci bir önemli sorun da siyasilerin harcama serbestisini sağlayacak gelirlerin kendilerinin kullanımında olması yerine ilgili birimlerine devredilmesi konusudur. Daha fazla gelir ile daha fazla harcama yapmaları mümkünken bugünden faydalarını elde edecekleri bir kaynaktan yoksun kalmaktadırlar.

Üçüncü sorun vergilerde indirime gidilmesi ya da tamamen kaldırılması konusudur. Yine de gelirlerin tahsisi birkaç şekilde uygulanabilir.

- i. Bütçede yer alan çevre ile ilgili çok özel projeler desteklenebilir.
- ii. Bütçe dışındaki çevresel projeler desteklenebilir.
- iii. İlgili kişi ve firmalar arasında yükün yeniden dağıtımı suretiyle çevre vergilerinde etkinlik sağlanabilir (OECD, 1997; 31-32).

Ekolojik vergilerde negatif dışsallıkların önlenmesi hedeflenmişse giderleri karşılamak /kamu finansmanını sağlamak yerine bireyleri /firmaları

* <http://www.oecd.org/env/policies/taxes/index.htm> (21.06.2005).

cezalandırmak, doğru yola getirmek ya da zorunlu bir hizmetin gerçekleştirilmesi amacıyla başvurulur (Edizdoğan, 1994; 60).

Tahsis konusunda dışsallıklar önem kazanmaktadır. Buradaki ekolojik vergilendirme konusu negatif dışsallığın tazmin edilmesidir. Tahsis, bu anlamda faydalanma ilkesi ile örtüşmektedir. Burde, Çevresel düzenlemeler ve çevrenin korunması konusunda vergi tahsisi yapılmasının hem IMF tarafından da özellikle üzerinde durulan şeffaflık kodlarının uygulanması ve mükellefler üzerinde pozitif bir etki oluşturacağı gerekçesiyle bir avantaj olduğunu belirtmektedir (2000).

Çevrenin kamu genel bütçesinden korunması ve düzenlenmesi ile ilgili konuların ortak ve yaygın endişesi, çevre için tahsil edilen fonların öncelikler sıralamasında merkezi finansman gereğinden sonra ele alınacağı endişesidir. Bu yüzden anayasalara da çevreyi kirletenlerle ilgili hükümlerin konulması yerinde olacaktır (Klarer, 2000; 41-42).

Çevre konusunda son dönemde en etkili uygulamalara damgasını vuran ve AB çevre politikalarına referans teşkil eden çevre eylem programı aşağıda ele alınmıştır.

3. AB ALTINCI ÇEVRE EYLEM PROGRAMI KAPSAMINDA ÖNERİLEN ARAÇLAR

Avrupa Konseyi 1999'da Helsinki'de, Komisyon'dan, Haziran 2001'de yapılacak Göteborg Avrupa Konseyi'ne kadar, sürdürülebilir kalkınmanın çevresel, sosyal ve ekonomik boyutlarını birlikte göz önünde tutan, uzun dönemli, ortak bir strateji hazırlamasını istemiştir. Bu Program 2010 yılına kadar sürecek bir dönemi içerecektir (CEC, 2001; 2).

Buna göre hazırlanan, "Daha İyi Bir Dünya İçin Sürdürülebilir Bir Avrupa: AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi" adındaki taslak metni Haziran 2001 tarihinde toplanan Göteborg Avrupa Konseyi'ne sunmuştur. Göteborg Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği bir diğer belge, "Çevre 2010: Geleceğimiz, Tercihimiz -AB Altıncı Çevre Eylem Programı 2001-2010" adını taşımaktadır. Bu belgede gelecek on yıl içerisinde ulaşılmak istenen çevresel amaçlar ve hedefler konulmakta, bunların gerçekleştirilebilmesi için yapılması gereken stratejik eylemler sıralanmaktadır. Program, temelde Beşinci Çevre Eylem Programı'nın bir devamı niteliğindedir. Sürdürülebilir kalkınma hedefi ve çevreye ilişkin amaçların diğer alanlardaki politikalar ile birleştirilmesi konusu Altıncı Program'da da öncelikli durumlarını sürdürmektedirler. Program'ın belirlediği beş öncelikli stratejik eylemden birisi, piyasanın çevre dostu çalışmasının teşvik edilmesidir.

Bu bağlamda Program; **sanayi ile ortak çalışma ve işbirliği** kapsamında, aşağıdaki eylemlerin yapılmasını önermektedir.

- Çevre için bir ortaklık şarttır. Firmaların gönüllü olarak firma genelinde çevresel yönetim ve denetim sistemleri kurmaya ve yetkili denetçiler tarafından bağımsız bir şekilde hazırlanacak periyodik çevresel

performans raporları yayınlamaya teşvik eden, Eko-Yönetim ve Denetim Projesinin (EMAS) daha geniş bir şekilde üstlenilmesinin teşvik edilmesi,

- KOBİ'lere özel yardım içeren uyum yardım programlarının oluşturulması,
- Şirketlere Çevresel Performans Ödülü Projelerinin başlatılması,
- Birleştirilmiş Ürün Politikası (IPI) yaklaşımı altında ürünlerin ve süreçlerin çevreye duyarlı/“yeşillenmesini” sağlayacak özel üretim ve eylemlerin gerçekleştirilmesi.

Programın diğer ayağını oluşturan; tüketicinin bilinçlendirilmesi kapsamında şu eylemler önerilmektedir.

- Çevre Dostu Etiket uygulamasının sonuç ve etkinliğinin değerlendirilmesi,
- Aynı cins ürünlerde çevresel performans (enerji etkinliği gibi) kıyaslama yapabilmesine imkan verecek çevre-etiketleri konulmasını teşvik eden, uygun durumlarda finansal teşviklerin kullanımı dahil olmak üzere, çeşitli önlemlerin alınması,
- “yeşil” satın almanın kamuda yaygınlaştırılması, tanıtım ve bilgilendirme toplantılarının yapılması bu amaçla kılavuzlar oluşturulması, halkın görebileceği yerlerde ve medyada gönüllü özendirimin artırılması, Topluluk kurumlarının satın almalarında bu tür ürün satan firmalara öncelik tanınması ve bunun ilan edilmesi.

Ayrıca, devlet teşvikleri ve yardımlarında negatif dışsalılık konularının gözden geçirilmesi duruma göre bu teşviklerin iptali.

Finansal sektörün çevre dostu kılınması kapsamında, Program aşağıdaki eylemlerin yapılmasını önermektedir.

- çevresel kriterlerin Komisyonda referans olarak alınması ve kendi işlemleri ile birleştirilmesi,
- çevresel maliyet bilgilerinin firma yıllık raporlarında performans göstergesi olarak konulması ve standartlar oluşturulması,
- üye devletler arasında bilgi ve tecrübenin paylaşılması standartlar oluşturulması,
- çevre dostu projelerin desteklenmesi ve mali sektörle işbirliğine girilerek bu tür projelerin referans kabul edilmesi ve öncelik tanınması,
- Avrupa Yatırım Bankası'nda çevre ile ilgili gelişmiş teknolojileri destekleyecek özel bir bölümün kurulması ve uluslararası OECD gibi örgütlerle işbirliğine girilmesi.

Son olarak AB sorumluluk rejiminin oluşturulması kapsamında insan sağlığına veya çevreye zarar vermeye sebep olanların bu eylemlerinden sorumlu tutulmalarını, mümkün olan durumlarda bu zararların önlenmesini sağlamak üzere Çevresel Sorumluluk Direktifinin hazırlanıp, kabul edilmesini önermektedir (Dündar-Fişne, 2001;8).

Altıncı Çevre Eylem Programı'nda yer alan ekonomik araçların kullanımı ile ilgili spesifik öneriler şunlardır:

İklim değişikliği ve sera etkisinin önlenmesi kapsamında;

- AB genelinde geçerli CO₂ emisyon satış izinlerinin verilmesi,
- üye ülkelerde, başta kömür olmak üzere, katı yakıtlara verilen sübvansiyonları kaldırılması,
- enerji vergilendirmesine ilişkin 1992 tarihli Komisyon önergesinin kabul edilmesi,
- halen düşük vergi alınan araçlardan yayılan CO₂ emisyonlarına ilişkin, otomotiv sektörü ile çevresel anlaşma yapılması, daha yakıt-verimli araçların geliştirilmesinin ve 2012 tarihine kadar yolcu arabalarından çıkan emisyonlarda oldukça düşük düzeyde belirlenecek, iddialı bir hedefin tutturulmasının sağlanması.

İklim değişikliğine hazırlanma kapsamında,

- Topluluk Yapısal Fonlarının, yatırım kararlarında iklim değişikliğine uyumun göz önünde tutulmasını sağlayacak şekilde kullanılması.

Pestisitler konusunda,*

- pestisitlerin kullanımını azaltacak, pestisit vergileri veya bunlara ilişkin KDV oranlarının yüksek bir düzeyde uyumlaştırılması gibi finansal teşviklerin getirilmesi.

Kaynakların verimli kullanılması kapsamında;

- vergi yükünün doğal maddelerin kullanımı üzerine kaydırılması. Bu bağlamda, kaynak-verimli teknolojiler, ürünler ve hizmetlerin üretilmesini teşvik edecek, bir bakir hammaddeler vergisi ve satış izinleri gibi diğer ekonomik araçların kullanılması,
- kaynakların aşırı kullanımına neden olan sübvansiyonların kaldırılması.

Atıkların önlenmesi konusunda,

- Atık-yoğun ürün ve süreçler üzerine konacak vergiler gibi ekonomik araçların kullanılmasının teşvik edilmesi.
- Etkili olabilecek durumlarda, üreticilerin atık haline gelen ürünlerinden sorumlu kılınmaları.
- Geri dönüştürülmüş maddeler için piyasalar oluşturulmasını teşvik edecek politika ve araçların belirlenmesi.

Çalışmanın bu kısmında AB Altıncı Çevre Eylem Programı kapsamında önerilen araçlara değindikten sonra, bizzat AB üyesi bir ülke olan Almanya'da Turizm Araştırmaları Müdürlüğü'nce yapılan bir araştırmaya yer vermek uygun olacaktır. Söz konusu ülkeden turizm

* böcekler için kullanılan zehir içeren ilaçlar.

anlamında yurt dışına çıkan 65 milyon vatandaşın yaklaşık %6,5'i Türkiye'ye gelmektedir. Almanya'nın ele alınan konu açısından önemi bu konuda yaptıkları bir araştırmaya dayanmaktadır. Bu araştırmada Türkiye'ye gelen turistlerden 640 bin kişi çevreden şikâyetçi olmuş ve bunların %75'i çevrenin korunmasının önemli olduğunu belirtmiştir. En önemlisi de şikâyetçi olan bu turistlerin yaklaşık yüzde 30'u Türkiye'de tatil yaptığı sürece çevrenin korunması için konakladıkları gün için 1 Avro vermeye razı olduklarını söylemişlerdir (Benmayor, 2005). Bu sonuç iki açıdan önem taşımaktadır. Birincisi çevre konusunda duyarlılık; ikincisi ise çevre için toplanan fonların yine çevre için harcanmasının ödeme sürecindeki gönüllülüğü ve hâsılatı arttıracığı gerçeğidir.

SONUÇ

Adem-i tahsisin temel gerekçesi literatürde, “bütçe birliğinin sağlanması denetimin kolaylaştırılması, gelir ve giderlerde keyfiliğin önlenmesi bütçe dışı kamu yapılanmasına engel olmak” olarak belirtilmektedir (Bulutoğlu-Kurtuluş, 1981; 49). Ancak bu fikir bir başka noktada güç temerküzünü doğurmakta ve kaynakların tek bir merkezden planlanmasına yol açmaktadır. Hazine birliği devletin mali konularda üniter yapısını ortaya çıkaracak, kurumların bütçe dışına çıkmasını engelleyecek ve devletin mali denetimi daha kolay sağlanabilecektir. Fakat bütçe açıklarının iktidarların önünde bir sorun olarak durması uygulamanın keyfilik ve nesnel olmayan pek çok davranışlarla baştaki amaçları gerçekleştirmede kadük kalmasına yol açmıştır.

Çevre sonuçta ortak geleceğimiz ve bizden sonraki nesillere aktaracak olduğumuz bir mirastır. Bu mirasın korunmasına ilişkin yapılacak her türlü yasal düzenlemelerin mutlaka tek yanlı çıkar ilişkilerine kurban edilmemesi gerekmektedir. Bütün tarafların katılımıyla, henüz daha sorun baş göstermeden önleyici tedbirlerin alınması noktasında toplumda bir duyarlılık oluşturulması şarttır. Kyoto Protokolü'nü imzalamayı kabul eden ABD'nin bu davranış değişikliğinin ardında çevre konusunun önemini algılamak vardır. Artık dünyada şu da görülmüştür ki çevreyi koruyarakta kalkınabilmek mümkündür.

AB uygulaması ve politikalarının temelinde toplumsal duyarlılık merkezli öneriler bulunmaktadır. Kamu ve topluluk ihalelerinde bu tür firmalara öncelik vermek kadar halkın da tüketimlerinde bu firmaları tercih etmesinin sağlanması temel politikadır. Bu öneriler hem çevrenin korunması hem de kayıptan doğan maliyetin önüne geçilmesi ile vergilerden doğan maliyetlerin azaltılması, hatta ortadan kaldırılmasında da etkili olacaktır. Çevre vergileri tahsis ilkesinin en etkin kullanıldığı yerlerden birisi haline gelebilir. Bu konudaki iki önemli sorun çevre için toplanan vergilerin bütçe açıklarının finansmanında kullanılması, dolayısıyla amaç sapması; diğeri ise tahsisten yararlanamayan ya da yetersiz tahsis alan birimlerin hizmette zafiyete uğramasıdır. Bu sakıncaları taşımaya rağmen tahsise dayalı vergileme hem hesap verebilirliği etkinleştirecek hem de vergilendirmeye

ilişkin özel alanlar oluşturarak, bu konuda toplumsal dönüşüme aracı olabilecektir.

KAYNAKLAR

1. Aktan, C.C. (2000). **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
2. Anderson, T.L.-D.R.Leal (1996). **Serbest Piyasa ve Çevrecilik** (çev. V.F. Savaş), Liberte Yayınları – Ankara.
3. Andersson, T. C. Folke ve S. Nystrom, (1995). **Trading With the Environment**, Earthscan Publications, London.
4. Batie, S.S. (1989). Sustainable Develepment ; Challenges to the profession of Agricultural Economics, **American Journal of Agricultural Economics**, Vol. 71. December.
5. Benmayor, G. (2005). “Turizmci Neden Ankara’ya Sesini Duyuramıyor? <http://www.kobifinans.com.tr/icerik.php?Article=4198&Where=sektor&Category=0116&Topic=2> (15 Mart2005)
6. Buchanan J.M. (1991). Vergilemede Tahsis İlkesi. (çev. M. Meriç), (içinde) **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat**.(yay.haz. A.Eker, C.C.Aktan), İzmir.
7. Bulutoğlu K.- E.Kurtuluş, (1981). **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Ekin yayınları, İstanbul.
8. Burde, J.P. (2000). **Implementine Environmental Taxes in OECD Countries**, OECD publication.
9. Commission of the European Communities, (1999). **Consultation Paper for the Preparation of a European Union Strategy for Sustainable Development**, Brussels.
10. Commission of the European Communities, (2000). Bringing Our Needs and Responsibilities Together –Integrating Environmental Issues with Economic Policy, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM 576 Final, Brussels, 20 Sept.
11. Commission of the European Communities (2000). **Communication from the Commission on the Sixth Environment Action Programme of the EC**, Brussels, 7 December.
12. Dündar, Y. (1997). **Sürdürülebilir Yaşam Koşullu Sürdürülebilir Kalkınma, Sürdürülebilir Kalkınmanın Uygulanması**. Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara.
13. Dündar, Y. - M. Fişne, (2001). Avrupa Topluluğu Çevre Politikaları ve Altıncı Çevre Eylem Programı, **AKÜ İ.İ.B.F Dergisi**, Cilt: III, Sayı: 1, Haziran.

14. Ediar, P. H. - R. Goodland, (1993). Environmental Considerations in Economic Development Lending, **Environmental Assessment in the Arab States Conference**, EDI/UNEP/ROWA/IDE/EEC, İstanbul, 21-25 June.
15. Edizdoğan, N. (1994). **Kamu Maliyesi**. Ekin Kitabevi, Bursa.
16. Edizdoğan, N. (1995). **Kamu Bütçesi**, 3.B Ekin Kitabevi, Bursa.
17. Erginay, A. (1992). **Kamu Maliyesi**, 14. B. Savaş Yayınları. Ankara.
18. Etkins, P. (1999). European Environmental Taxes and Charges: Recent Experiences, Issues and Trends, **Ecological Economics**, 31. <http://www.elsevier.com/locate/ecocon> (21.06.2005).
19. European Parliament, (2001). Report on Environment Policy and Sustainable Development: Preparing for the Gothenburg European Council, Reporter: A. Hulthén, Final A5-0171/2001, 15 May.
20. Feyzioğlu, B. N. (1976). **Nazari Tatbiki Mukayeseli Bütçe**, 5.B. Filiz Kitabevi: İstanbul.
21. Gürsoy B. (1980).**Kamusal Maliye**. II.cilt Bütçe, Ankara.
22. Klarer, J.vd. (2000). **Improving Enviroment Economy The Regional Environmental Center**, Sofia.
23. Marshall, P. (2001). Liberation Ecology, **Resurgence**, No:205, March-April.
24. Neumark, F. (1950).**Maliyeye Dair Tetkikler**, İstanbul.
25. OECD, (1992). **Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments**.
26. OECD, (1997) **Environmental and Green Tax Reform**, Paris.
27. Payne, A. A., Does the Barrel Contain Fat or Pork? The Effect of Earmarking on Research Funding and Productivity at Universities. **JEL Classification: I2. Education, H5: National Government Expenditures and Related Policies**.
28. Pearce, D. - A. Markandya ve E. B. Barbier, (1990). **Yeşil Ekonomi İçin Mavi Kitap**, (çev: T. Kafaođlu ve A. B. Kafaođlu), Boyut Yayın Grubu, İstanbul.
29. Uluatam, Ö. (1994). **Kamu Maliyesi**, II. B. S. Yayınları. Ankara.
30. Notes on 'A Code for Fiscal Stability' <http://www.nber.org/~wbuiter/oup.pdf>
31. <http://www.oecd.org/env/policies/taxes/index.htm> (21.06.2005).
32. <http://www.treas.gov/taxpolicy/library/grnbk00.pdf> (21.06.2005).