

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ÇERÇEVESİNDE ÇEVRE POLİTİKALARI VE MALİ ARAÇLAR

Düriye TOPRAK*

ÖZET

Çevre ekonomisinin dışsal maliyetleri oldukça yüksektir. Özellikle sanayileşme ve teknolojik gelişmeler ile birlikte üretimin ve tüketimin hızla artması sonucu; hava, su ve toprak hızla kirlenmeye, doğal kaynaklar tükenmeye başlamış, doğanın kendi kendini yenileme niteliği zarar görmüştür.

Gelişmekte olan ülkelerin temel hedefi kalkınmadır ancak çevre politikaları uygulayarak bu hedefi tehlikeye atmadan ve yabancı sermayeyi kaçırmaktan korkmaktadırlar. Bu durum, kirli endüstrilerin gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere kaymasına neden olmaktadır.

Anahtar Kelimeler: sürdürülebilir kalkınma, çevre politikaları, çevre vergileri.

Environmental Policies and Financial Instruments Within Sustainable Development

ABSTRACT

The external costs of environmental economics are very high. As a result of the increase in production and consumption especially with industrial and technological developments, air, water and soil started to pollute, natural resources started to be exhausted and the automatic renewal characteristic of nature has been damaged.

The basic aim of developing countries is to develop. However, they are afraid of risking this aim with the application of environmental policies and frightening the foreign investment. As a result, this causes the transfer of dirty industries from developed countries to developing countries.

Key Words: sustainable development, environmental policies, environmental taxes.

* Araş.Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Ana Bilim Dalı, dtoprak@iibf.sdu.edu.tr

TOPRAK

GİRİŞ

Sanayi devriminden 20. yüzyılın sonlarına kadar çevresel sorunlar ihmal edilmiş ve üzerinde durulmamıştır. 20. yüzyılın sonlarına doğru, çevresel sorunların ekonomi açısından önemli olduğu anlaşılmış böylelikle pek çok kişi ve bilim dalının ilgi alanına girmiştir.

Küreselleşme sürecinin başlaması ile birlikte uluslar arası ticareti kısıtlayan mekanizmaların kaldırılması, sermayenin akışkanlığı gibi sebepler ile ulusal ve özellikle çok uluslu şirketler ucuz işgücü nedeniyle üretimlerini geliştirmekte olan ülkelere kaydırmışlardır. Bu şirketlerin büyük kısmı doğal kaynakların çıkartılması, işlenmesi ve imalat sektörlerinde yoğunlaşmışlardır. Başlıca faaliyet alanları petro-kimya, otomotiv, elektronik, lastik, ilaç, tütün ve gıda maddeleri üretimi olarak sayılabilir ve bu sektörler en çok çevre sorunu yaratan sektörlerdir.

Çalışmada çevre politikaları açıklanmaya çalışılmış, çevre politikalarının ilkeleri ve mali araçlarından bahsedilmiş bu bağlamda çevre vergileri üzerinde durulmuş ve çevre için sürdürülebilir kalkınma konusu incelenmeye çalışılmıştır. Son olarak, AB Altıncı Çevre Eylem Programı kapsamında önerilen araçlar sıralanarak Türkiye'nin çevre ve sürdürülebilir kalkınma konusunda zayıf ve güçlü yanları ile karşılaşabileceği tehdit ve fırsatlar belirtilmiştir. Sonuç kısmında ise konuyla ilgili değerlendirme ve öneriler yapılmıştır.

1. ÇEVRE İÇİN SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA

Sürdürülebilir kalkınma anlayışı, 1970'lerin hakim düşüncesi olan çevreye duyarlılık ve ekonomik büyüme paradoksunun tezlerini bir sentez haline getirmiştir. Sürdürülebilir kalkınmanın ekonomik kalkınmada bir araç olabileceği ve çevreye karşı duyarlı üretim politikaları yaparak da kalkınmanın mümkün olduğu ve bu ikilinin birbirini tamamlaması gerektiği önerilmektedir.¹

Sürdürülebilir kalkınma kavramı iki kısımda ele alınabilir. Birinci kısımda 'ihtiyaçlar', ikinci kısımda ise çevrenin günümüzde ve gelecekteki talepleri karşılayabilme gücüne teknolojiden kaynaklanan 'sınırlamalar' bulunmaktadır. Diğer bir deyişle sürdürülebilir kalkınma, insan sağlığını ve doğal dengeyi koruyarak sürekli bir

¹ European Parliament, "Report on Environment Policy and Sustainable Development: Preparing for the Gothenburg European Council", Reporter: A. Hulthén, Final A5-0171/2001, 15 May, 2001, s.15.

Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları Ve Mali Araçlar

ekonomik kalkınmaya imkan verecek şekilde doğal kaynakların akılcı bir şekilde yönetimini sağlamak ve gelecek nesillere yakışır bir doğal, fiziki ve sosyal çevre bırakmak yaklaşımıdır. Böyle bir yaklaşım kalkınmanın her aşamasında küresel anlamda ekonomik ve sosyal politikaların çevre politikaları ile birlikte ele alınmasını gerektirmektedir. Sürdürülebilir kalkınma; toplum için düşünüldüğünde sosyal, ekonomik ve kültürel açıdan, doğal kaynaklar kapsamında düşünüldüğünde ise ekolojik açıdan önem kazanmaktadır.²

Küresel ısınma, ozon tabakasının incilmesi, hayvan ve bitki tür çeşitliliğinin azalması, hava, su ve toprak kirliliğinin yaygınlaşmasının olumsuz sonuçlarının gözlemlenmesi ve dahası bu çevresel sorunların küresel boyut kazanması ekonomik ve çevresel atmosferlerin karşılıklı etkileşim içinde bulunduğunu, dolayısıyla birlikte değerlendirilmesi gerektiği gerçeğini somutlaştırmıştır. Ekonomik ve doğal çevrenin karşılıklı bağımlılığının kalkınma politikalarında alınmasına gereksinim olduğuna dair ilk kapsamlı uyarı Roma Kulübü'nün "Büyümenin Sınırları" başlıklı raporunda daha 1972 yılında yapılmıştır. Aynı yıl içerisinde yapılan Birleşmiş Milletler çevre konferansı ekoloji ve kalkınma arasındaki dengeyi ön plana çıkararak "ekokalkınma" politikası çerçevesinde sürdürülebilir kalkınmanın iki temel ögesi olan "insan merkezilik" ve "gelecek nesillerin kaynaklarının korunması" konularını gündeme getirmiştir. Ancak sürdürülebilir kalkınmanın küresel çapta aktif bir politika haline dönüşmesi 20 yıllık bir gecikme ile, 1992 Rio Zirve'sinden sonra mümkün olmuştur.³

BM Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1987 yılında yayınladığı, Brundtland Raporu olarak da bilinen "Ortak Geleceğimiz" raporu ile ekonomiyi, içinde bulunduğu çevreden ayrı görmeyen, ikisi arasında karşılıklı bir bağımlılık ve etkileşimin varlığını savunan bir anlayış ortaya koyulmaktadır.⁴ Sürdürülebilir kalkınma; en öz ifadeyle, "bugünün ihtiyaçlarını karşılarken, gelecekteki kuşakların imkanlarını kısıtlamayacak, kendi ihtiyaçlarını

² Derya ALTUNBAŞ, "Uluslar arası Sürdürülebilir Kalkınma Ekseninde Türkiye'deki Kurumsal Değişimlere Bir Bakış", s.1,2., <http://biibf.comu.edu.tr/daltunbasmakale.pdf>, (01.06.2006)

³ Murat Ali DULUPÇU, "Sürdürülebilir Kalkınma Politikasına Yönelik Gelişmeler", Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/OCAK2001/politika.htm>, (02.06.2006)

⁴ David PEARCE, Anil MARKANDYA, Edward B. BARBIER, **Yeşil Ekonomi İçin Mavi Kitap**, (çev: Türksen KAFAOĞLU, Arslan Başer KAFAOĞLU), Alan Yayıncılık, İstanbul 1993, s.19.

TOPRAK

karşılama yeteneklerini daraltmayacak bir kalkınma tarz ve sürecinin benimsenmesi” demektir.⁵

Bu rapora göre, kalkınmanın sürdürülebilirliği, çevrenin ekonomik gelişmenin kaynağı ve sınırı olduğu düşüncesinin benimsenmesine bağlıdır. Kalkınma sürdükçe, bunu sağlayan doğal kaynak bileşiminde değişimler olacak ancak teknoloji, alternatifleri mutlaka yaratacaktır. Ekonomik büyümenin sürekliliğinin gerekli olduğu görüşünden hareket eden sürdürülebilir kalkınma yaklaşımına göre, az gelişmişlik ve yoksulluk sorunları ancak gelişen ülkelerin rol aldığı bir büyüme dönemi içinde çözülür. Devletlerin almak zorunda oldukları yönü işaret ederek ticaret, finans ve yardım faaliyetlerinin tekrar gözden geçirilmesi gerektiğini belirten bu rapor, hiçbir ülkenin diğer ülkelerden soyutlanarak kalkınamayacağını ileri sürmektedir. Ayrıca Dünya Bankası'nın liderlik rolünün sürdürülebilir kalkınma açısından önemi üzerinde durmaktadır.⁶

Doğal kaynak ve çevre sorunlarının incelenmesinde egemen yöntem “sürdürülebilir kalkınma”dır. Buradaki 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.⁷

Ekonomik faaliyetler bir başka ifadeyle sürdürülemez bir üretim ve tüketim yapısı çevresel bozulmaya neden olmaktadır. Aslında sorun üretim ve tüketim sırasında ortaya çıkan çevresel maliyetlerin (çevre üzerindeki negatif dışsallıkların) üretim ve fiyatlandırma kararlarında dikkate alınmamasından kaynaklanmaktadır. Bu da piyasa yapısının bozulmasına neden olur. Bozulmuş bir piyasa yapısında çevre tahribatı hızlanmaktadır.⁸

İnsanlığın ekonomik sistemiyle dünyanın biyofiziksel ekolojik sistemi aslında birbirine ayrılmaz şekilde bağlıdır. Ekolojik sistemin dikkatle yönetilmemesi halinde ekonomik sistem çöker. Bu durumun tersi de geçerlidir yani başarısız bir ekonomik sistem, çaresizliğe düşmüş insanların ekolojik sistemi mahvetmesine yol açar.⁹

⁵ Sadun EMREALP, Türkiye Yerel Gündem 21 Programı, **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı**, Birmat Matbaası, 2. Baskı, Şubat 2005, s.14

⁶ ALTUNBAŞ, D., s.3

⁷ Sandra BATIE, Sustainable Development ; Challenges to the profession of Agricultural Economics, **American Journal of Agricultural Economics**, Vol. 71. December, 1989, s.1086

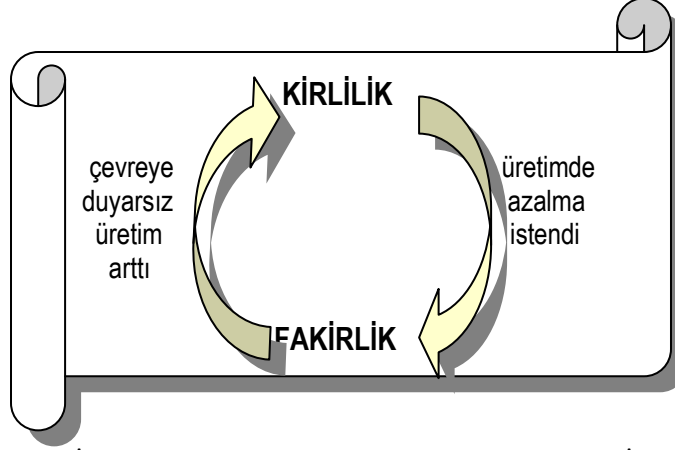
⁸ Dilek SEYMEN, “Dış Ticaret-Çevre İlişkilerinin Dengelenmesi: Sürdürülebilir Ticaret, Teori ve Türkiye Değerlendirmesi”, **D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:7, Sayı:3, 2005, s.104.

⁹ Eric A. DAVIDSON, “Gayrisafi Milli Hasılayı Yiyemezsiniz-Çevrenin Önemli Olduğunu Varsayan Ekonomi”, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Mart 2004, s.6.

Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları Ve Mali Araçlar

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.¹⁰

Şekil 1. Fakirlik-Çevre Kirliliği ve Kalkınma Kısır Döngüsü



Kaynak: İbrahim Attila ACAR, “Vergilendirmede Tahsis İlkesinin Çevre Vergileri Açısından Değerlendirilmesi”, S.D.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, 2006, s.223.

Şekilden de görüldüğü gibi çevreye duyarlı üretim arttıkça, üretimden vazgeçme konusu gündeme gelmekte bu da fakirliği tetiklemektedir. Uzun sürmeyen bu süreç, fakirliğin ortadan kaldırılması amacıyla yeniden duyarlı üretim yöntemlerinin kullanılmasına sebep olmakta ve kirlilik artışıyla beraber bu durum bir kısır döngü olarak sürüp gitmektedir. Önlem alınmadığı takdirde bu bir paradoks olarak yönetimin karşısında olacaktır.¹¹

Bu sebeple, sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde uygulanacak çevre politikalarının önemi büyüktür.

¹⁰ İbrahim Attila ACAR, “Vergilendirmede Tahsis İlkesinin Çevre Vergileri Açısından Değerlendirilmesi”, S.D.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, 2006, s.222.

¹¹ ACAR, İ. A., s.223.

TOPRAK

2. ÇEVRE POLİTİKALARI

Genel olarak çevre politikası, bir ülkenin çevre konusundaki tercih ve hedeflerinin belirlenmesi olarak tanımlanmaktadır. Çevre politikası geniş anlamıyla çevre sorunlarının çözümü için geleceğe yönelik olarak alınması gereken tedbirlerin ve benimsenen ilkelerin bütünüdür.¹²

Çevre politikaları, küresel çevreyi güvence altına almak, çevresel değerleri sürdürebilmek, insanların üretim ve tüketim faaliyetlerinden kaynaklanan zararları ortadan kaldırmak için hedefleri belirlemek ve bu hedeflere ulaşmak için alınması gereken önlemler ve bu önlemlerin getirdiği yükün (maliyetlerin) nasıl paylaşılacağı ile ilgilidir. Çevre politikaları doğrudan çevreyi korumaya yönelik tek bir alan olmayıp, hukuk, maliye, şehircilik, sanayi politikaları ile yakından ilgilidir ve bu alanlarda düzenlemeler yapılırken çevre politikaları ile uyum sağlanması gerekmektedir.¹³

2.1. Çevre Politikalarının İlkeleri

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

2.1.1. Kirleten Öder İlkesi

Çevreye verilen zararların giderilmesi için alınan önlemlerin maliyetine çevreyi kirletenin katlanmasını ifade eder. Bu ilke, 1970'lerin başında Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından gündeme getirilmiş, çeşitli toplantılarda alınan kararlarla bu ilke somutlaştırılmıştır. Bu ilke çerçevesinde etkinliğin sağlanması için kirleticilerin söz konusu sosyal maliyetleri üstlenmesi sağlanmalıdır. Böylelikle, dışsal etkiler içselleştirilmiş olacaktır.¹⁴

Kirleten öder ilkesinin uygulanması yönünde daha ileri adımlar atılması, çevresel maliyetlerin içselleştirilmesi ve çevre politikasının diğer alanlardaki politikalar ile birleştirilmesi yönünde güçlü bir

¹² Burcu DURMAZ, "Avrupa Birliğinde Çevre Politikası Alanında Muhtemel Müzakere Sürecine Yönelik Gerekli Hazırlıkların Örneklerle Çalışılması", Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Sektörel ve Bölgesel Politikalar Dairesi Uzmanlık Tezi**, Ankara, Mayıs 2004, s.3.

¹³ Ayşegül MUTLU, "Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları", **21.Türkiye Maliye Sempozyumu: Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler**, Lara/ANTALYA, 10-14 Mayıs 2006, s.13.

¹⁴ MUTLU, A., s. 14,15.

Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları Ve Mali Araçlar

arzunun oluşması, çevre politikası yapımçıları ekonomik araçları kullanmaya iten faktörlerden biri olmuştur.¹⁵

Kirleten öder ilkesi, en temel ilkedir. Amacı, kirletenin çevrenin kabul edilebilir bir duruma getirilmesi için gerekli olan koruma ve kontrol maliyetlerinin tümünü ödemesini sağlamaktır. Diğer bir deyişle koruma ve kontrol maliyetlerinin tümü üretilen mal ve hizmetlerin değerine yansıtılmalıdır. Başlangıçta kısmen dışsallıkların giderilmesi için önerilmesine rağmen giderek tüm dışsallıkların içselleştirilmesi hedefine yönelinmiştir.¹⁶

2.1.2. İhtiyat İlkesi

Kirleten öder ilkesinin iktisadi temeline karşılık, ihtiyat ilkesi daha çok hukuki bir yaklaşımdır. Bu ilke, çevre sorunları yaratacak durumları önceden öngörüp, olası zararları önlemeyi ve ekosistemleri uzun dönemde korumayı amaçlamaktadır. Bu nedenle uygun tedbirler alınıp kirlilik ortadan kaldırılmalıdır. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) uygulamaları bu amaca yöneliktir.¹⁷

Temel olarak sürdürülebilir kalkınmaya ulaşmak için geliştirilecek politikalar ihtiyat ilkesine dayanmalıdır fikrine dayanır. Çevre politikaları çevre bozulmasının kaynak ve nedenlerini öngörebilmeli, bunları engelleyebilmeli ve ortadan kaldırabilmelidir. Eğer çevreye zarar tehdidi varsa gerekli bilimsel kesinlik olmasa bile gerekli önlemler ihtiyaten alınmalıdır.¹⁸

2.1.3. Önleme İlkesi

AB'nin çevre ile ilgili geliştirdiği uygulamalar içinde önem taşıyan bu ilke, çevre sorunlarına oluşma aşamasında müdahale etmeyi gerektirmektedir.¹⁹ Önleme ilkesi, zararın tam olarak ortaya çıkmasından önce gerekli önlemlerin alınması gereğinin altını çizmektedir. Önleme ilkesinin uygulanabilmesi için karşılanması gereken koşullar; bilginin tüm karar vericiler için kullanılabilir

¹⁵ Paul ETKINS, "European Environmental Taxes and Charges: Recent Experiences, Issues and Trends", **Ecological Economics**, Volume:31, Issue:1, October 1999 <http://www.elsevier.com/locate/econbase> (01.06.2006), s.40.

¹⁶ Alper GÜZEL, "Sürdürülebilir Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Mali Sorumlulukları", s.1., <http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/teknolojijongorusu/paneller/cevresururdurulebiliralkinma/raporlar/son/EK-10.pdf>, (27.05.2006)

¹⁷ MUTLU, A., s. 14,15.

¹⁸ GÜZEL, A., s.1.

¹⁹ MUTLU, A., s. 14,15.

TOPRAK

(mevcut) olması, gerçek durumun karar alma süreçlerinin erken bir aşamasında değerlendirilmesi ve tedbirlerin izlenmesidir.²⁰

2.1.4. İşbirliği İlkesi

Çevre sorunlarının etki alanlarının çok geniş olması sebebiyle çevre politikalarının uygulanma ve başarılı olma koşulları içinde hem ulusal hem de uluslararası ölçekte işbirliği yapılması ve koordinasyon sağlanması gereklidir. Bu ilke çerçevesinde, yerel yönetimlerin, merkezi hükümetin, sanayi, ticaret, turizm sektör temsilcilerinin işbirliği yapması gerekmektedir.

Uluslar arası ölçekte işbirliğini sağlayacak kurumlar ise, bölgesel düzeyde AB, uluslar arası düzeyde ise, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası gibi resmi kurumlar ile bir ölçüde bazı sivil toplum kuruluşlarıdır. İşbirliği ilkesinin uygulanmasında bilgi alışverişi ve şeffaflık önemlidir. Bu ilke AB çevre politikalarında yer almaktadır.²¹

2.2. Çevre Politikasının Mali Araçları

Mülkiyet haklarındaki belirsizlik ve çevresel mal ve hizmetlerin genellikle fiyatlandırılmamış olması sebebiyle, uygulamada piyasa fiyatlarının üretilen mal ve hizmetlerin toplumun refahına olan etkilerini tam olarak yansıtmadığı görülmektedir. Bu durum piyasa fiyatları ile ölçülmeyen maliyetler veya faydalar şeklinde tanımlanabilecek dışsallıklara neden olmaktadır. Bu tür dışsal etkiler; kişisel ve sosyal ekonomik faydalar arasında bir farklılaşma ortaya çıkararak topluma büyük çevresel maliyetler yükleyebilmektedir.²² Bir tür vergi yükü artışı sorunu olan bu maliyetlerin topluma yüklenmesi, mükelleflerce istenilen bir durum 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 teknolojisini düzenleyen mevzuat çıkarılması ve çevresel mal ve hizmetlerin, mülkiyet haklarının daha iyi tanımlanarak fiyatlandırılmasını

²⁰ AB'nin Çevre Politikası, s.7, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/4f3a608d.pdf>, (02.06.2006)

²¹ MUTLU, A., s. 14,15.

²² Commission of the European Communities, **Communication from the Commission on the Sixth Environment Action Programme of the EC**, Brussels, 7 December 2000, s.3-4.

Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları Ve Mali Araçlar

sağlayan, arasında vergilerin de bulunduğu ekonomik araçların kullanılmasıdır.²³

Sürdürülebilir kalkınma amacına ulaşmada büyük önem taşıyan ekonomik araçlar, ekonomik aktörlerin önündeki alternatif davranış seçeneklerinin maliyet ve faydalarını etkileyerek onları çevre lehine davranışta bulunmaya yönelten araçlar şeklinde tanımlanırlar. Bu araçların geliştirilmesi ise, karar verme sürecine enformasyonun katılımı ve çevresel veri sisteminin kurulması ile sağlanabilir.²⁴ Çünkü insanların ve firmaların üretim, tüketim, istihdam ve ulaşım gibi konulara ilişkin kararları, sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleşmesinde rol oynar. Bu yönde etkili 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 böylelikle çevre lehine davranışlarda bulunmaya yönlendirir. Ekonomik araçlar; çevresel kaynakların verimli bir şekilde kullanımı ve tahsisini gerçekleştirmek için dışsallıkları önleyerek, bu kaynaklara uygun bir fiyat belirlenmesini amaçlar.²⁵

Genel olarak, çevre politikası araçların seçiminde; çevresel etkinlik, ekonomik verimlilik, hakkaniyet (eşitlik), idari fizibilite, maliyet ve kabul görme gibi kıstaslar önemli rol oynamaktadır. Böylelikle ekonomik araçlar; maliyeti büyük oranda düşürme, kirliliği azaltmaya teşvik etme, esnekliği artırma, çevresel etkinlik sağlama ve finansal kaynak oluşturma gibi avantajları da bünyelerinde barındırırlar.²⁶

Ekonomik araçların çeşitleri ise; çevresel vergiler ve harçlar, satılabilir izinler, depozito-geri ödeme sistemleri, sübvansiyonlar, çevresel etiket uygulaması ve çevresel anlaşmaları içeren diğer uygulamalar şeklinde sayılabilir.²⁷

2.2.1. Çevre Vergileri

Mali araçların başında çevre vergileri (düzenleyici vergiler) gelmektedir. Emisyon dolayısıyla katlanılacak maliyeti hesaplamının zorluğu nedeniyle vergi oranının tespiti güçleşmektedir. Gereğinden düşük vergi oranı teşvik edici özelliğe sahip olmadığı gibi, yüksek

²³ ACAR, İ. A., s.224.

²⁴ Yılmaz DÜNDAR, "Sürdürülebilir Yaşam Koşullu Sürdürülebilir Kalkınma, Sürdürülebilir Kalkınmanın Uygulanması", Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1997, s.186

²⁵ OECD, "Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments", 1992, s.10.

²⁶ OECD, 1992, s.12-18.

²⁷ ACAR, İ. A., s.225,226.

TOPRAK

oranlı vergiler rekabet kayıpları yaratabilir. Bu nedenle pek çok ülkede farklı nitelikli dolaylı vergiler ve harçlar uygulanmaktadır. Bu vergi ve harçlar, motorlu taşıtlar, enerji ürünleri, araçlar, tarımsal girdiler ile piller, plastik, diğer ambalaj ürünleri, hava ulaşımı, katı ve sıvı atıklar vb. kirletici unsurlar üzerinden alınmaktadır.²⁸

Çevre politikası aracı olarak vergi salınması, bazı üretim ve tüketim davranışlarının çevreye negatif dışsallık sağtığı gerçeğine dayanmaktadır. Ekonomi teorisi bu gibi dışsallıkları sosyal maliyet olarak nitelendirmektedir. Bu gibi dışsallıklar tüketime konu olan mal veya hizmetler üzerine vergi konulması ya da sosyal maliyeti olan üretim sürecinin çeşitli aşamalarının vergilendirilmesi şeklinde içselleştirilebilir. Çevreye zararlı ekonomik faaliyetin vergilendirilmesiyle mükellef üzerindeki vergi yükü zarar verici davranışın azaltılmasına neden olacak şekilde arttırılır.

Çevreye zararlı davranışları azaltmayı amaçlayan çevre vergilerinin özellikleri aşağıdaki gibidir:²⁹

- Çevre vergileri çevreye zararlı malların, hizmetlerin veya faaliyetlerin maliyetini arttırır.
- Çevre vergileri üretici ve tüketici birimleri çevreye zararlı olmayan faaliyetlere yönlendirir.
- Üretici birimleri yeni üretim teknikleri geliştirmeye yönlendirerek teknolojik gelişmeye katkıda bulunur.
- Vergi gelirleri arttırılırken, işgücü ve sermaye üzerindeki vergi yükünün azalmasıyla ekonomiye olumlu katkılarda bulunur.

Çevre konusunda küresel bir vergileme gerçekleştirilememektedir. Ancak çevre kirliliği konusunda küresel amaca uygun bazı vergiler mevcuttur. Örneğin, karbon vergisi bu tür bir vergidir. BM Çerçeve Kongresi tarafından hazırlanmış olan Kyoto Protokolü, küresel ısınma ve bunun sonucu gerçekleştirilen iklim değişikliğine karşı strateji uygulamayı amaçlamıştır. Küresel ısınmaya neden olan gazların özellikle karbon emisyonunun vergilendirilmesi bu çerçevede değerlendirilir.³⁰

Karbon vergisi, firmalar ve tüketiciler açısından, çevresel korumanın gerçekleştirilmesinde, hem daha etkin bir rol oynamakta hem de maliyet etkin bir araç niteliği taşımaktadır. Söz konusu vergi,

²⁸ MUTLU, A., s.15

²⁹ Emrah FERHATOĞLU, "Avrupa Birliği'nde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri", e-yaklaşım, sayı:3, Ekim 2003, s.2,3., http://www.geocities.com/ceteris_tr2/e_ferhatoglu.pdf, (30.05.2006)

³⁰ MUTLU, A., s. 16

Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları Ve Mali Araçlar

temel olarak, çevre kirliliğine karbon emisyonu yayarak katkıda bulunan herhangi bir iktisadi kurumun, çevreye vermiş olduğu bu zarar dolayısıyla, ortaya çıkarmış olduğu emisyon miktarı başına vergiye tabi tutulmasını içermektedir. Etkili bir karbon emisyonu kontrolünün gerçekleştirilebilmesi için de, sözkonusu verginin her bir fosil yakıtın içerdiği karbon miktarıyla orantılı olması gerekmektedir. Örneğin, kömür doğalgaza nazaran daha fazla miktarda karbon emisyonu ortaya çıkarmaktadır. Bu durumda, kömür üzerine konacak bir karbon vergisi miktarının doğalgaza göre daha yüksek olması gerekmektedir.³¹

Karbon vergisi, Dünya’da sadece Danimarka, Finlandiya, İsveç, Norveç, Hollanda ve İtalya’da uygulanmaktadır.³² Diğer ülkeler bunun yerine enerji, motorlu taşıt ve diğer tüketim ve satış vergilerini uygulamaktadırlar.

AB ve OECD ülkelerinde vergilerin “yeşil” hale getirilmesi iki yoldan gerçekleşmektedir. Birincisi, mevcut vergilerin çevre ile uyumlu hale getirilerek yeniden düzenlenmesidir. (kurşunlu ve kurşunsuz benzin üzerinde vergi farklılaştırılması gibi) İkincisi, kirlilik yaratan faaliyetlerin diğerlerinden daha ağır vergilendirilmesidir.³³

Çevre vergileri şu şekilde sınıflandırılabilir:³⁴

- Enerji vergileri
- Taşımacılık vergileri
- Kirlilik vergileri
- Doğal kaynak vergileri

Enerji vergileri, enerji mamullerinin taşımacılıkta ya da durağan kullanımları sırasında alınır. Taşımacılıkta kullanılan en önemli mamuller benzin ve motordur. Durağan olarak tüketilen enerji mamulleri arasında ise fuel oil, doğal gaz, kömür ve elektrik sayılabilir.

³¹ Etem KARAKAYA, Mustafa ÖZÇAĞ, “Sürdürülebilir Kalkınma ve İklim Değişikliği: Uygulanabilecek İktisadi Araçların Analizi”, 2004, s.4, <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/manas.pdf>, (01.06.2006)

³² Ahmet TEKİN, İstiklal Y. VURAL, “Global Kamusal Malların Finansman Aracı Olarak Global Vergi Önerileri”, s.7, http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler%5CAhmet%20TEK%C4%B0N%20-%20%C4%B0stiklal%20Y.%20VURAL%5C323-337.pdf, (28.05.2006)

³³ MUTLU, A., s. 16

³⁴ FERHATOĞLU, E., s.3,4.

TOPRAK

Taşımacılık vergileri ise bir motorlu araca sahip olmayı ya da kullanmayı konu edinmiştir. Taşımacılık vergileri bir motorlu taşıtın ithali ya da satışında olduğu gibi bir kere alınabileceği gibi yıllık olarak da alınabilmektedir.

Kirlilik vergileri kirli su ve emisyonları ile katı atık ve gürültü üzerinden alınabilmektedir.

Doğal kaynak vergileri ise daha çok değerli maden ve petrolün çıkartıldığı madenin kira bedeli üzerinden alınır. Bu nedenle, örneğin, ürünlerin fiyatları üzerine konan ve fiyatları arttırıcı etkisi olan diğer çevre vergileri gibi fiyatları arttırmazlar.

2.2.1.1. Türkiye’de Çevre Vergileri

Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisinin ana teması karar vermede ekonomik, ekolojik ve sosyal boyutları entegre etmektir. Ülkemizde bu entegrasyonun sağlanmasında önemli bir araç olması gereken kalkınma planları henüz bu rolünü oynayamamıştır. Türkiye’de çevre yönetimindeki başarısızlığın temel nedeni ilgili politikaların yetersizliğinden ziyade, hazırlanan plan ve politikaların uygulamaya aktarılamamasıdır.³⁵

Türkiye’de Avrupa Birliği ya da OECD ülkelerindeki anlamıyla Çevre Vergileri uygulama alanı bulmamaktadır. Bu ülkelerdeki çevre vergileri, üzerine kondukları mal ve hizmetlerin maliyetini arttırarak üretici ya da tüketici birimleri çevreye zararlı olmayan faaliyetlere yönlendirirken aynı zamanda teknolojik gelişmeyi de sağlamaktadır. Bu nedenle bu ülkelerde uygulanan çevre vergileri ilk planda “yönlendirmek ve denetlemek” amacını gütmektedir. İkinci aşamada ise mali amaç güdülmektedir.

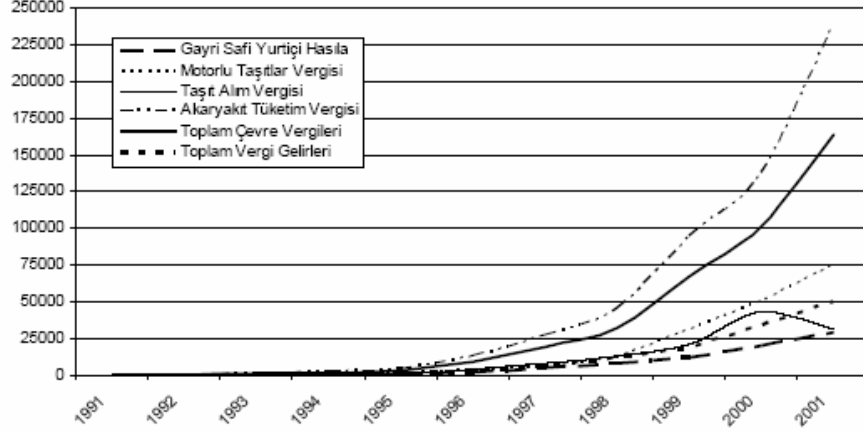
Ülkemizde ise Çevre Temizlik Vergisi dışında “yönlendirmek ve denetlemek” amacıyla konmuş bir çevre vergisine rastlamak mümkün değildir. Bu vergi dışında dolaylı olarak çevreye olumlu katkıları olabilen Motorlu Taşıtlar Vergisi ve kaldırılıp kapsamı Özel Tüketim Vergisine kaydırılan Akaryakıt Tüketim Vergisi ile Taşıt Alım Vergisi çevre vergileri grubuna dahil edilebilecek vergiler olarak kabul edilebilir.³⁶

³⁵ DPT, Arazi Kullanımı ve Kıyı Alanlarının Yönetimi, **Ulusal Çevre Eylem Planı**, Mart 1997, s.60, <http://ekutup.dpt.gov.tr/cevre/eylemplan/arezikul.pdf>, (02.06.2006)

³⁶ FERHATOĞLU, E., s.5.

Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları Ve Mali Araçlar

Grafik 1. Türkiye’de GSYİH, Toplam Vergi Gelirleri, Toplam Çevre Vergileri, ATV, MTV, TAV Hasılatı (1991=100)



Kaynak: FERHATOĞLU, E., s.6.

Türkiye’de Akaryakıt tüketim vergisinin hasılatı diğer çevre vergileri hasılatından daha yüksek bir hızda artış göstermiştir. Bu durum aynı zamanda toplam çevre vergilerinin GSYİH içindeki payının yükselmesine neden olmuştur.

Akaryakıt tüketim vergilerinin hızlı yükselişinin ardında vergi oranlarının zaman içerisinde sürekli olarak artırılması ile akaryakıt fiyatlarının sürekli yükselmesi gösterilebilir.

2.2.2. Harçlar

Vergiler dışında harçlar uygulanmaktadır. Bunlar kirletme harçları (hava,su,toprak kirliliği ile ilgili olarak), emisyon harçları (aircraftlar ve diğer araçlar, civa, fosfor, nitrojen, sıvı, katı atıklar üzerinden), kullanım harçları ve üretim harçlarıdır.³⁷

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, uygulamada emisyon harçları, ürün harçları ve kullanıcı harçları şeklinde görülebilirler.³⁸

³⁷ MUTLU, A., s.16,17.

³⁸ ACAR, İ. A., s.226.

TOPRAK

2.2.3. Teşvikler

Mali araçların diğeri teşvik uygulamalarıdır. Teşvikler, temiz teknolojilerin uygulanması ve çevre vergilerinin etkilerini arttırmak için kullanılır. AB'nin pek çok ülkesinde çevre amaçlı teknoloji yatırımları ve AR-GE harcamaları için teşvik yöntemleri uygulanmaktadır. Ayrıca AB'de yerel yönetimlerin atık sistemlerini oluşturmaları, çevrenin korunması, ormanların geliştirilmesi ve tarım alanlarında destek sağlanması için sübvansiyon uygulamaları yapılmaktadır.³⁹

2.3. Çevre Politikalarının Başarı Koşulları

Çevre politikalarının başarılı olması için bazı koşullar gerekmektedir. Bunlar:⁴⁰

- Yönetim maliyetlerinin düşük olması, yönetiminin kolay olması
- Ekonomik etkinliğinin olması
- Benimsenebilirlik, katılımın sağlanması, değişen koşullara uyumun olması
- Güvenilirlik, çevresel uygulamaların etkinliğine güvenilmesi
- Dinamiklik, değişikliklere uyum sağlayabilme
- Politik olarak kabul edilebilirlik gibi unsurlar.

Çevre koruma politikalarıyla çevre bozulmaları önenebilir, sürdürülebilir kalkınma gerçekleştirilebilir, belki sera etkisi azaltılabilir. Ancak uygulamada bazı sorunlarla karşılaşmaktadır.

2.4. Çevre Politikalarının Uygulanmasında Yaşanan Sorunlar

Çevre koruma politikalarının maliyeti, üretim, fiyatlar, istihdam, ihracat hatta ödemeler dengesi üzerinde oluşabilir. Yeni çevre vergileri maliyet unsuru olarak fiyatları arttırabilir. Temiz teknolojilerin uygulanması, arıtma tesisi kurulması ve çalıştırılması gibi tedbirler maliyetler üzerinde baskı yapar. Bu durum kaynak dağılımında etkinlik, istihdam, rekabet gibi konularda ortaya çıkabilir.

³⁹ MUTLU, A., s. 17.

⁴⁰ MUTLU, A., s. 18.

Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları Ve Mali Araçlar

Çevresel düzenlemeleri katı bir biçimde uygulayan ülkelerle uygulamayan ülkeler arasında üretim maliyetleri nedeniyle rekabet sorunları ortaya çıkacaktır.

Kyoto protokolünün ABD, Avusturya, Çin, Brezilya, Kore, Endonezya, Hindistan gibi ülkelere imzalanmamasının nedeni budur. Böylelikle, önlem alan ülkeler dışsal maliyetleri karşılarken, diğerleri bedavacı olarak pozisyon almaktadırlar ve üretim düşük maliyetler sebebiyle Çin, Brezilya, Hindistan gibi ülkelere kaymaktadır.⁴¹

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.⁴²

Gelişmekte olan ülkelerin diğer sorunu dış borç sorunudur. Borç ödeme baskısı altında yabancı sermaye girişi, atık ithalatı gibi konularda baskı altında kalmaktadırlar. Örneğin; Japonya, çevresel zarar yaratan bir sektör olan bakır eritme faaliyetinin Filipinlerde yapılması için bu ülkeye borç vermiş, kuruluşunu kendi üstlendiği tesiste üretilen bakır Japonya'ya aktarılırken, ağır metaller, arsenik gibi atıklar Filipin'de kalmakta, tesisin kurulması için alınan borcu da ödemektedir⁴³

Türkiye'de bilgi üretimi ve bilgiye ulaşmada zorluklar olduğu bilinen bir gerçektir. Yerel düzeyde bilgi eksiklikleri bulunmakta ve merkezden bilgi akışı da kısıtlı olmaktadır. Toplumun bilgilendirilmesi, bilginin üretilmesi, durum analizinin yapılarak, sorunları tanımlayarak kurumsallaşmada düzenlemeler yapılmasını gerektirmektedir. Bu anlamda verilerin toplanmasında DİE'ye, devletin ve özel kuruluşların araştırma-geliştirme bölümlerine, sivil toplum kuruluşlarına görevler düşmektedir. Ulusal eylem planlarının her ne kadar hazırlansa da, geliştirilememiş olması ve önceliklerin tanımının da henüz yapılmamış olması sürdürülebilirlik yönünden eksiklik olarak görülmelidir.

Bunun dışında sürdürülebilirlik anlamında sektörler arasında sorunlar bulunmaktadır. Sorun yaratan sektörler ve sorundan etkilenen sektörler ve olumsuz etkilenenin ise kaynaklar olduğu bilinmektedir.

⁴¹ MUTLU, A., s. 18,19.

⁴² ACAR, İ. A., s.222.

⁴³ MUTLU, A., s. 21.

TOPRAK

Yalnızca kendi gelişimine öncelik veren sanayi, ulaştırma, kentleşme gibi sektörler tarımsal topraklarının amaç dışı kullanımına, bozulması kirlenmesi ve yok olmasına su kaynaklarının kirlenmesine dolayısıyla da tarım sektörünün olumsuz etkilenmesine sebep olmaktadır. Sürdürülebilir kalkınmanın anlaşılabilmesi için sektörel göstergelerin tanımlanması ve düzenli aralıklarla tekrar hazırlanması değişkenlerin düzenli olarak izlenmesinin sağlanması gerekmektedir. Böylelikle, sürdürülebilirliği temel alan, sektörlerin birlikte gelişmelerini öngören bütünlük içinde yaklaşımın benimsendiği ulusal stratejilere gereksinim bulunmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma amacıyla farklı grupların çalışmaları bulunmakta ancak kurum ve kuruluşlar arasında iletişim kopukluğu, çok başlılığın olması ile çalışmalarda standardizasyonun sağlanamaması uygulamada çalışmaların sonuçsuz kalmasına sebep olmaktadır. Belki bir koordinasyon kuruluşu altında çalışmaların birleştirilmesi etkinlik sağlayabilecektir.⁴⁴

3. AB ALTINCI ÇEVRE EYLEM PROGRAMI

Doğal kaynakların kendi kendini yenileyen ve sınırsız niteliklere sahip olduğu şeklindeki görüşün uzun zamanlar boyunca hakimiyetini sürdürmesinin ardından ortaya çıkan çevresel problemler ve bu problemlerin canlı yaşamı üzerinde olumsuz etkiler yaratmaya başlamasıyla birlikte dünya genelinde bir çevre bilinci oluşmaya başlamıştır. Bununla birlikte, uluslararası alanda çevre kirliliğini önlemeye yönelik önemli adımlar atılmaya başlanmıştır.⁴⁵

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 sürececek bir dönemi içerecektir.

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

⁴⁴ ALTUNBAŞ, D., s. 12.

⁴⁵ KARAKAYA, E., ÖZÇAĞ, M., s.2

Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları Ve Mali Araçlar

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 stratejik eylemlerden birisi, piyasanın çevre dostu çalışmasının teşvik edilmesidir.⁴⁶

Türkiye'de sürdürülebilir kalkınmanın desteklenmesi ve ardından AB uyum süreci çerçevesinde çevrenin korunması en öncelikli iki politika alanını oluşturmaktadır. Bu çerçevede, şirketlerin sosyal sorumluluk projeleri ile bu süreci hızlandırması, Türkiye'nin geleceğine çok önemli bir katkı sağlayacaktır. Aynı zamanda, büyük boyutlu şirketler ile stratejik işbirliği yaparak gerekli olan ara ürünü sağlayan KOBİ'lerin de bu süreç içerisinde tüm değişikliklere paralel yeni yapılanma süreçlerine girmeleri gerekmektedir.⁴⁷

6. Çerçeve Programında, sürdürülebilir kalkınma, topluluğun temel amacı olarak benimsenmiştir. Programda öncelikli tematik araştırma konuları arasında yer alan "Sürdürülebilir Kalkınma, Küresel Değişme ve Ekosistemler" konusu üç ana başlık altında incelenmektedir: sürdürülebilir enerji sistemleri, sürdürülebilir kara ve deniz yolu ulaşımı ve küresel değişme ve ekosistemler. Bu öncelikli tematik araştırma konusu, sürdürülebilir kalkınmanın ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarını birleştirerek kısa ve uzun dönemde uygulayabilmek için Avrupa'nın gereksinim duyduğu bilimsel ve teknolojik kapasitenin kuvvetlendirilmesini amaçlamaktadır. Ayrıca, küresel değişmeyi anlamak ve kontrol etmek ile ekosistemlerin dengesini korumaya yönelik uluslar arası çabalara destek olmayı da hedeflemektedir.⁴⁸

4. ÇEVRE VE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ALANINDA TÜRKİYE'NİN GÜÇLÜ VE ZAYIF YANLARI, TEHDİT VE FIRSATLAR

Çevre ile ilgili kurumsal yapı oluşturma çalışmalarının başladığı yıllardan itibaren çevre örgütüne ilişkin bir karmaşa yaşanmıştır. Önce Çevre Müsteşarlığı kurulmuş, sonra kaldırılarak Çevre Genel Müdürlüğü oluşturulmuş, arkasından Çevre Genel Müdürlüğü kaldırılarak Çevre Müsteşarlığının yeniden kurulmasına karar verilmiştir. Çevre Müsteşarlığı yeniden kurulduktan sonra çevre ile ilgili ayrı bir kurum olarak Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı

⁴⁶ ACAR, İ. A., s.227.

⁴⁷ Kerem OKUMUŞ, "AB Çevre Mevzuatı ve Türkiye'nin Uyumu", EU-Turkey Agenda, No:4, Aralık 2005, s.3.

⁴⁸ Ayhan UYSAL, "Sürdürülebilir Kalkınma: Genel Bakış", 2003, s.6, <http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/teknolojiongorusu/paneller/cevresurdurulebiliralkinma/raporlar/son/EK-3.pdf>, (01.06.2006)

TOPRAK

kurulmuştur. En son olarak ise Müsteşarlık 443 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kaldırılarak 21.08.1991 tarihinde Çevre Bakanlığı kurulmuştur. Daha sonra 4856 sayılı kanun ile Çevre ve Orman Bakanlığı kurulmuştur. Yapılanmada gerçekleşen bu sık değişiklikler, kurulan çevre örgütlerinin kurumlaşmasına imkan tanımamıştır.

Ayrıca 1970'li yıllarda yeni örgütlenme modelleri geliştirilirken belli çevresel işlevlerle ilgili olarak yapılan düzenlemeler ve örgütlenmeler olduğu gibi korunmuş ve yeni kurumsal yapı eski yapının üzerine oturtulmuştur. Bu da çevreyle ilgili olarak Bakanlık, kurum ve kuruluşlar arasında yetki, görev ve sorumluluk çatışmalarına neden olmuştur. Aynı konuyla ilgili olarak birden fazla kuruluşun yetkili olması ve koordinasyon ve işbirliği konusunda yaşanan sorunlar hizmetin etkili bir şekilde yerine getirilmesini güçleştirmiştir. Çevre sorunlarını çözmek amacıyla mevzuatta ve kurumsal yapının oluşturulmasında bazı ilerlemeler kaydedilmiş, DPT-Çevre Bakanlığı işbirliği ile Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı (UÇEP) hazırlanmıştır.⁴⁹ UÇEP'in belli başlı stratejik amaçları ise kirliliğin azaltılması veya önlenmesi, temel çevresel altyapı ve hizmetlere erişimin artırılması, sürdürülebilir kaynak kullanımının teşvik edilmesi, sürdürülebilir çevresel uygulamaların desteklenmesi ve çevre tehlikelerine duyarlılığın en aza indirgenmesi olarak sıralanabilir.⁵⁰

Bu olumlu gelişmelere rağmen, çevre yönetim sistemleri istenilen etkinlik düzeyine getirilememiştir. Hızlı kentleşme, başta kıyı alanları ve denizler olmak üzere doğal kaynaklar, tarım alanları üzerindeki baskıları, atıkların miktarını ve diğer çevre sorunlarını arttırmıştır. Eğitim, kararlara katılım süreçleri ve yerleşme konularındaki eksiklikler, doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi ve çevre sorunlarının çözümünde önemli engeller oluşturmaktadır.

Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı doğrultusunda, insan sağlığı ve doğal dengeyi koruyarak ekonomik kalkınmaya imkan verecek, doğal kaynakların yönetimini sağlayacak, gelecek kuşaklara daha sağlıklı bir doğal, fiziki ve sosyal çevre bırakacak yönde arzulanan nitelikte yeterli bir gelişme kaydedilememesine rağmen çevre politikalarının ekonomik ve sosyal politikalarla entegrasyonun sağlanması ve bu konuda ekonomik araçlardan yeterince faydalanma çabaları sürdürülmektedir. Çevre ve kalkınma ile ilgili veri ve bilgi

⁴⁹ T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, **Türkiye Çevre Atlası**, s.17,18.
<http://www.cedgm.gov.tr/cevreatlasi/cevredurumu.pdf>, (25.05.2006)

⁵⁰ Küresel Çevre Fonu (GEF)- Küçük Destek Programı (SGP), **Türkiye Ulusal Stratejisi İkinci Uygulama Aşaması**, s.11, http://www.gefsgp.net/v1/docs/SGP_CPS_tr_2002.pdf, (27.05.2006)

Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları Ve Mali Araçlar

erişim sistemleri, çevre izleme ve ölçüm altyapısı, çevresel etki değerlendirmesi, çevre envanteri, istatistiği ve çevre standartları konularında yeterli altyapı oluşturma çalışmalarına devam edilmektedir. Çevre sorunlarının çözümü için uygulanan politikalar ve alınan kararların, AB normları ve uluslararası standartlara uyumlu hale getirilmesi çalışmaları da tamamlanmaktadır.⁵¹

Çevre ve sürdürülebilir kalkınma alanında Türkiye'nin güçlü ve zayıf yanları, tehdit ve fırsatları şu şekilde belirtilebilir:⁵²

4.1. Güçlü Yanlar

Doğal kaynakların ve çevrenin tamamen kirlenmemiş durumda olması, genç nüfusun fazla olması ve bu kesimde çevre konusundaki duyarlılığın ve bilinçlenmenin yetersiz olmakla birlikte başlamış olması ve çevre kirlenmesini önleme yönünde çalışabilecek yeterli bilimsel ve teknik insan kaynaklarının varlığı güçlü yanlar olarak sıralanabilir.

4.2. Zayıf Yanlar

Çevre konularına yeterli önemin verilmemesi, doğal kaynakların hızla kirleniyor olması, çevre yatırımları ile ilgili mevcut kaynakların amaca uygun kullanılmaması, çevre ile ilgili veri ve bilgilerin sistematik olarak kayıt altına alınmamış olması, kayıt altındakilerin de veri toplama, doğrulama, değerlendirme ve bilgiye dönüştürme açılarından belirli bir standarda sahip olmaması, çevre politikalarının olmaması zayıf yanlar olarak sıralanabilir.

4.3. Tehditler

Çevre ile ilgili konuların özel uzmanlık ve bilgi birikimi ile uygulamada deneyim isteyen bir dal olduğunun algılanmamış olması, çevre sorunlarının devlet politikasında yer almıyor olması, toplumda ve özellikle kirleticilerde otoriteye (idareye) karşı güvensizlik ve bu yöndeki problemlerin çözülmeyeceğine dair inancı, denetimin olmaması, kaynak oluşturma ve tahsisinde yatırım maliyetlerine dair

⁵¹ T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, **Türkiye Çevre Atlası**, s.17,18.
<http://www.cedgm.gov.tr/cevreatlasi/cevredurumu.pdf>, (25.05.2006)

⁵² Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Tematik Paneli, **Vizyon 2023: Bilim ve Teknoloji Stratejileri Teknoloji Öngörü Projesi-Vizyon ve Öngörü Raporu**, Ankara, Ocak 2003, s.8,9.
<http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/teknolojiongorusu/paneller/cevresurdurulebilirlikalkinma/raporlar/raporcevre.pdf>, (01.06.2006)

TOPRAK

büyük yanılığın olması, kontrol edicinin kirleticiye oranla bilgi birikimi, deneyim ve mali kaynaklar itibariyle güçsüz ve yetersiz olması tehditler olarak sayılabilir.

4.4. Fırsatlar

Jeopolitik açıdan stratejik bir coğrafyaya sahip olması nedeniyle Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma alanında gerçekleştirilen ve gerçekleştirilecek olan pek çok uluslararası bölgesel çalışma ve oluşumun içinde bulunma şansı, Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları, Avrupa Birliği 6.Çerçeve Programları'nda üye ülkeler ile eş statüde araştırma ve teknoloji geliştirmeye yönelik çalışmalar yapabileceği olanağı bu aşamada fırsat olarak ele alınabilir.

Günümüzde küreselleşen dünyada, gelişmiş ülkelerde gerçekleşen teknolojik yenilikleri izleme ve bunlardan yararlanma, gelişmiş ülke hükümetleriyle, sanayi kuruluşlarıyla ve üniversiteleriyle ortaklaşa araştırma projeleri geliştirme, bunları hayata geçirme çabaları, Türkiye için çok önemli fırsatlar oluşturabilir.⁵³

SONUÇ

Küresel mallar içinde dışsallıkları en fazla olan ve gelecek nesilleri de etkileyebilecek zararlara yol açan çevre sorunları, piyasa çözümleri veya ülkelerin kendi çabaları ile çözümlenecek sınırı aşmıştır. Sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek, küresel ısınmayı önlemek gibi somut çevresel iyileştirmelerin sağlanması için çevre politikalarına başvurulmaktadır. Çevre politikalarının başarılı olması için, gereken koşullar ise günümüz şartlarında tam olarak gerçekleşmemektedir

Sürdürülebilir kalkınma koşullarının sağlanması çerçevesinde Avrupa Birliği ülkelerinin ekonomik ve mali araçları çevre politikası alanında uygulamaları son yıllarda önemi gittikçe artan "Ekolojik Vergi Reformu" yaklaşımı ile birlikte önem kazanmıştır. Böylelikle, sermaye ve işgücü üzerindeki vergiler çevreye zararlı ekonomik faaliyetler üzerine kaydırmıştır. Böylece ülkeler hem çevreyi koruma amacıyla çevreye zararlı faaliyet düzeyinin azaltılmasını sağlarken, aynı zamanda ekonomik büyümenin önünde engel olarak kabul edilebilecek işgücü ve sermaye üzerindeki vergileri azaltarak ekonomik büyümeyi teşvik etmeyi tercih etmişlerdir. Avrupa Birliği

⁵³ UYSAL, A., s.12.

Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları Ve Mali Araçlar

genelinde “yönlendirici-denetleyici” niteliği olan bu yaklaşım çevreye zararlı ekonomik faaliyetler üzerine vergi konulması ve/veya bu faaliyetler üzerindeki devlet yardımlarının kaldırılması şeklinde uygulamada yerini almaktadır.

Avrupa Birliği'nin çevre politikası alanında ekonomik ve mali araçların kullanılması konusunda bu kadar yol almasına karşılık Türkiye'de bu araçların kullanımı sınırlı kalmıştır. Türkiye'de çevre vergisi olarak kabul edilebilecek vergiler Akaryakıt Tüketim Vergisi, Motorlu Taşıtlar Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi ve Taşıt Alım Vergisidir. Ancak bu vergilerin ilk planda mali amaçlarla uygulamaya konulması ve hasılatlarının çok az bir kısmının çevreyi korumak amacıyla kullanılması bu vergilerin “yönlendirici-denetleyici” niteliklerinin Avrupa Birliği ülkelerindekine benzer biçimde ortaya çıkmasına engel olmaktadır.

Nitekim VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında da sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı doğrultusunda, insan sağlığı ve doğal dengeyi koruyarak sürekli ve dengeli ekonomik kalkınmaya imkan verecek, doğal kaynakların yönetimini sağlayacak, gelecek kuşaklara daha sağlıklı bir doğal, fiziki ve sosyal çevre bırakacak yönde arzulanan nitelikte bir gelişme kaydedilemediğine değinilmiştir. Bununla birlikte, çevre politikalarının ekonomik ve sosyal politikalarla entegrasyonunun sağlanamadığı ve bu konuda ekonomik araçlardan yeterince faydalanamadığı belirtilmiştir.

Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınma hedefleri uyarınca çevre konusu ele alındığında, oluşturulan 2023 vizyonu ve teknoloji öngörüsü doğrultusunda aşağıda belirtilen noktalara öncelik verilmesi gerekmektedir:

-Temel sağlık hizmetleri ile temiz içme ve kullanma suyu ile kanalizasyon hizmetleri nüfusun tamamına ulaştırılmalı;

-Tüm paydaşların çevre koruma konusunda eğitimi ve bilinçlendirilmesi için gerekli altyapı oluşturulmalı;

-Çevre bilimleri ve teknolojileri konularında araştırmaların yürütülmesi için gerekli teşvik ve destek sağlanmalı;

-Ulusal mevzuat her alanda uluslararası hukuk ile uyumlu hale getirilmeli; taraf olunan uluslararası sözleşmelerdeki yükümlülük ve taahhütlerin yerine getirilmesi için altyapı çalışmaları tamamlanmalı;

-Entegre bir yönetim ağı kurulması çerçevesinde kurumsal yapı yeniden gözden geçirilmeli;

TOPRAK

-Belirlenen vizyon çerçevesindeki hedeflere ulaşmak için, mevcut durumun sağlıklı ve gerçekçi bir şekilde ortaya konmasına yarayacak envanterler yapılmalı, veri ve bilgi toplama yöntem ve uygulamaları belirli standartlara kavuşturulmalı; veri ve bilgilerin istatistiksel olarak anlamlı ve herkesin ulaşımına açık olduğu çevre bilgi sistemleri geliştirilmeli,

-Üretim ve hizmet sektörlerinin tümünde temiz üretim teknolojileri kullanılmalı ve yatırımcılar bu yönde teşvik edilmeli; bunun yanısıra herhangi bir faaliyetin değerlendirilmesinde çevre etkilerinin değerlendirilmesi mekanizmaları da etkin bir biçimde kullanılmalı;

-Doğal kaynakların biyoçeşitliliğinin korunmasına ve bu varlıklardan katma değer oluşturulmasına yönelik teknolojiler geliştirilmeli;

-Doğal rezervlerin Sürdürülebilir Kalkınma kavramı içinde üretimde en verimli şekilde değerlendirilmeleri sağlanmalı;

-Tarihi ve kültürel mirasın gelecek nesillere korunarak aktarılması için yasa ve denetim sorunları çözülmeli; eğitim ve bilinçlendirme çalışmaları artırılmalı;

-Acil durum yönetimi çevresel risk değerlendirmeleri yapılarak acil durum yönetim stratejileri belirlenmelidir.

Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları Ve Mali Araçlar

KAYNAKÇA

- AB'nin Çevre Politikası, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/4f3a608d.pdf>, (02.06.2006)
- ACAR, İ. A., "Vergilendirmede Tahsis İlkesinin Çevre Vergileri Açısından Değerlendirilmesi", S.D.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, 2006
- ALTUNBAŞ, D., "Uluslar arası Sürdürülebilir Kalkınma Ekseninde Türkiye'deki Kurumsal Değişimlere Bir Bakış", <http://biibf.comu.edu.tr/daltunbasmakale.pdf>, (01.06.2006)
- BATIE, S., Sustainable Deveopment ; Challenges to the profession of Agricultural Economics, **American Journal of Agricultural Economics**, Vol. 71. December, 1989
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission on the Sixth Environment Action Programme of the EC, Brussels, 7 December 2000
- Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Tematik Paneli, **Vizyon 2023: Bilim ve Teknoloji Stratejileri Teknoloji Öngörü Projesi-Vizyon ve Öngörü Raporu**, Ankara, Ocak 2003, <http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/teknolojiongorusu/paneller/cevresu rdurulebiliralkinma/raporlar/raporcevre.pdf>, (01.06.2006)
- DAVIDSON, E. A., "Gayrisafi Milli Hasılayı Yiyemezsiniz-Çevrenin Önemli Olduğunu Varsayan Ekonomi", Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Mart 2004
- DPT, Arazi Kullanımı ve Kıyı Alanlarının Yönetimi, **Ulusal Çevre Eylem Planı**, Mart 1997, <http://ekutup.dpt.gov.tr/cevre/eylempla/arazikul.pdf>, (02.06.2006)
- DULUPÇU, M. A., "Sürdürülebilir Kalkınma Politikasına Yönelik Gelişmeler", Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/OCAK2001/politika.htm>, (02.06.2006)
- DURMAZ, B., "Avrupa Birliğinde Çevre Politikası Alanında Muhtemel Müzakere Sürecine Yönelik Gerekli Hazırlıkların Örneklerle Çalışılması", Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Sektörel ve Bölgesel Politikalar Dairesi Uzmanlık Tezi**, Ankara, Mayıs 2004
- DÜNDAR, Y., "Sürdürülebilir Yaşam Koşullu Sürdürülebilir Kalkınma, Sürdürülebilir Kalkınmanın Uygulanması", Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1997
- EMREALP, S., "Türkiye Yerel Gündem 21 Programı", **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı**, Birmat Matbaası, 2. Baskı, Şubat 2005
- ETKINS, P., "European Environmental Taxes and Charges: Recent Experiences, Issues and Trends", **Ecological Economics**, Volume:31, Issue:1, October 1999, <http://www.elsevier.com/locate/ecocon> (01.06.2006)

TOPRAK

- European Parliament, “Report on Environment Policy and Sustainable Development: Preparing for the Gothenburg European Council”, Reporter: A. Hulthén, Final A5-0171/2001, 15 May, 2001
- FERHATOĞLU, E., “Avrupa Birliği’nde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri”, e-yaklaşım, sayı:3, Ekim 2003, http://www.geocities.com/ceteris_tr2/e_ferhatoglu.pdf, (30.05.2006)
- GÜZEL, A., “Sürdürülebilir Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Mali Sorumlulukları”, <http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/teknolojiongorusu/paneller/cevrevesurdurulebilirkalkinma/raporlar/son/EK-10.pdf>, (27.05.2006)
- KARAKAYA, E., ÖZÇAĞ, M., “Sürdürülebilir Kalkınma ve İklim Değişikliği: Uygulanabilecek İktisadi Araçların Analizi”, 2004, <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/manas.pdf>, (01.06.2006)
- Küresel Çevre Fonu (GEF)- Küçük Destek Programı (SGP), **Türkiye Ulusal Stratejisi İkinci Uygulama Aşaması**, http://www.gefsgp.net/v1/docs/SGP_CPS_tr_2002.pdf, (27.05.2006)
- MUTLU, A., “Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları”, **21.Türkiye Maliye Sempozyumu: Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler**, Lara/ANTALYA, 10-14 Mayıs 2006
- OECD, “Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments”, 1992
- OKUMUŞ, K., “AB Çevre Mevzuatı ve Türkiye’nin Uyumu”, **EU-Turkey Agenda**, No:4, Aralık 2005
- PEARCE, D., MARKANDYA, A., BARBIER, E. B., **Yeşil Ekonomi İçin Mavi Kitap**, (çev: KAFAOĞLU, T., KAFAOĞLU, A. B.), Alan Yayıncılık, İstanbul 1993
- SEYMEN, D., “Dış Ticaret-Çevre İlişkilerinin Dengelenmesi: Sürdürülebilir Ticaret, Teori ve Türkiye Değerlendirmesi”, **D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:7, Sayı:3, 2005
- T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, **Türkiye Çevre Atlası**, <http://www.cedgm.gov.tr/cevreatlasi/cevredurumu.pdf>, (25.05.2006)
- TEKİN, A., VURAL, İ. Y., “Global Kamusal Malların Finansman Aracı Olarak Global Vergi Önerileri”, http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler%5CAhmet%20TEK%C4%B0N%20-%20%20C4%B0stiklal%20Y.%20VURAL%5C323-337.pdf, (28.05.2006)
- UYSAL, A., “Sürdürülebilir Kalkınma: Genel Bakış”, 2003, <http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/teknolojiongorusu/paneller/cevrevesurdurulebilirkalkinma/raporlar/son/EK-3.pdf>, (01.06.2006)