

# **ÇEVREYE DUYARLI BÜTÇE: AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ**

**Alper DOĞAN<sup>1</sup> M. Emin COŞKUN<sup>2</sup>**

## **ÖZET**

Çevreye Duyarlı Bütçe, yerel yönetim düzeyinde çevrenin korunması ve doğal kaynakların sürdürülebilirliği için belediyelerde uygulanmak üzere geliştirilmiştir. Finansal bütçeleme sistemi ile aynı modeli kullanmakla birlikte Çevreye Duyarlı Bütçede çevre dikkate alınmaktadır. Çevreye Duyarlı Bütçe, çevreyi parasal bir değerle incelemeyi amaçlamaz ancak çevresel kaynakların tüketimini veya korunmasını önemsemektedir. Çevreye Duyarlı Bütçe anlayışı gelişmiş bir bütçeleme sistemidir. İnsanların çevreyle kurdukları ilişki çevreyi sürekli tüketilebilir sonsuz bir kaynak olarak düşünmesinden dolayı çevrede ciddi zararlar ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte bilinçsiz kentleşme, çevre dostu olmayan sanayileşme, sera gazı emisyonları, fosil yakıtlı araç kullanımı, ses ve hava kirliliği gibi birçok modern çağ tüketim alışkanlıkları çevreye telafisi mümkün olmayan zararlar vermiştir. Bu olumsuz çevre kullanımıyla birlikte, küresel ısınma, temiz su kaynaklarına ulaşmada yaşanan sorunlar, temiz havanın azalması ve kritik seviyelere ulaşması gibi çevresel uyarılar çevrenin kötü kullanılmasının, kaçınılmaz sonucu olmuştur. Bu arka arkaya sıraladığımız nedenlerden dolayı çevre farkındalığı olan bir bütçeleme anlayışı zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Çevreye Duyarlı Bütçe, Avrupa Birliği'nde öncü şehirler tarafından uygulanmaktadır. AB'de doğal kaynakların ve çevrenin korunmasına yönelik olarak önemli çalışmalar yapan birçok yerel yönetim vardır. Çalışmada, Çevreye Duyarlı Bütçenin tanımı, sistemi, kapsamı ve amaçları açıklandıktan sonra AB'de ve Türkiye'de konuya ilişkin uygulamalar açıklanmaya çalışılmıştır.

**Anahtar kelimeler:** Çevreye Duyarlı Bütçe, Yeşil Bütçe, Avrupa Birliği, Türkiye, Doğal Kaynaklar

**Jel Kodları:** H00, H23, H27

## **Environmentally Sensitive Budget: Assessment of the European Union and Turkey**

### **ABSTRACT**

The Environmentally Sensitive Budget has been developed at the local government level to be implemented in municipalities for the protection of the environment and the sustainability of natural resources. While using the same model as the financial budgeting system The Environmentally Sensitive Budget does not examine the environment at a monetary value but cares about the consumption or conservation of environmental resources. In addition, many modern consumption

<sup>1</sup> Doç. Dr., İzmir Katip Çelebi Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, alper.dogan@ikc.edu.tr, ORCID NO:0000-0003-2038-2563.

<sup>2</sup> Doktora Öğrencisi, Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı, m-emincoskun@hotmail.com, ORCID NO:0000-0001-6071-2200.

habits such as unconscious urbanization, non-environmentally friendly industrialization, greenhouse gas emissions, use of fossil fuel vehicles, noise and air pollution have caused irreparable damages to the environment. Along with this negative use of the environment, environmental warnings such as global warming, problems in accessing clean water resources, reduction of clean air and reaching critical levels have been the inevitable consequences of the misuse of the environment. The Environment Sensitive Budget is implemented by leading cities in the European Union. There are many local governments in the European Union that make important studies for the protection of natural resources and environment. In the study, the definition of Environmentally Sensitive Budget system, after explaining the scope and objectives were explained they practice on the issue in the European Union and Turkey.

**Keywords:** Environmentally Sensitive Budget, Green Budget, European Union , Turkey, Natural Resource.

**Jel Codes:** H00, H23, H27

## **GİRİŞ**

Çevreye Duyarlı Bütçe tekniği (Eco-Budget), temelde yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını göz önüne alarak yapılan çevre dostu bir sistemdir. Çevreye Duyarlı Bütçe, kıt olan doğal kaynakları sürdürebilir bir şekilde bireyler için yaşam kalitesini arttırarak, güvence altına alınması olarak ifade edilmektedir. Çevreye Duyarlı Bütçe; çevre dostu bütçe, yeşil bütçe, çevre bütçesi gibi isimlerle de adlandırılmaktadır.

Çevreye Duyarlı Bütçe anlayışı gelişmiş bir bütçeleme sistemidir. İnsanların çevreyle kurdukları ilişki çevreyi sömürü temelli bir hale geldiğinden bu yana çevrede ciddi zararlar ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte bilinçsiz kentleşme, çevre dostu olmayan sanayileşme, sera gazı emisyonları, fosil yakıtlı araç kullanımı, ses ve hava kirliliği gibi birçok modern çağ alışkanlıkları çevreye telafisi mümkün olmayan zararlar açmıştır. Bu olumsuz çevre kullanımıyla birlikte, küresel ısınma da insanoğlunun çevreyi kötü kullanmasının, kaçınılmaz sonucu olmuştur. Bu arka arkaya sıraladığımız nedenlerden dolayı çevreye farkındalığı olan bir bütçeleme anlayışı zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.

Küreselleşme birçok iktisadi, sosyal olguyu yanında getirmiştir. Yoğun şekilde çevreden faydalanma küreselleşmenin bir sonucu olduğunu söyleyebiliriz. Küresel dünyanın artan tüketim-ulaşım-barınma gibi ihtiyaçların karşılanmasında, sanayi üretimi ve üretim esnasında fabrikaların atıkları ve oluşturdukları ses kirliliği, toplu ulaşım için kullanılan yakıtlar, nehir yataklarına toplu konut yapımı gibi faaliyetler çevrede ciddi zararlara yol açmış ve bu durum temiz su kaynaklarına ulaşımı, ekilebilir araziye ve bio çeşitliliğe zarar vermiştir.

Sürdürülemez bir çevre yönetimi nedeniyle birçok sorun yaşanmaktadır. Gelecek kuşaklara kötü bir dünya bırakmamak ve kıt doğa kaynaklarını sürdürülebilir kullanmak için Çevreye Duyarlı Bütçe sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Çevreye Duyarlı Bütçe, doğal kaynakların tüketiminin belirli plan ve kontrol çerçevesinde gerçekleşmesini sağlayan bir araçtır.

Yaşadığımız yüzyıl ve geçen yüzyılda insanın çevreyle kurduğu ilişkinin sakıncalarının sonucu büyük ölçüde anlaşılmıştır. Bu kapsamda yönetimden, ekonomiye ve toplumsal birçok alana yeni paradigmlar geliştirilmiştir. Çevrenin mevcut haliyle sürdürülemez oluşunun anlaşılmasıyla birlikte çeşitli alanlarda oluşturulan politikalardan “bütçeler de” payını almıştır.

Bu kapsamda bütçenin tanımı, tarihsel gelişimi, Çevreye Duyarlı Bütçenin tanımı, boyutları ve gelişimi incelenecek, farklı AB ülkelerinde ki Çevreye Duyarlı Bütçe uygulamaları ve son olarak Türkiye’de yapılan uygulamalar incelenecek Çevreye Duyarlı Bütçe sistemine yönelik politikalar, tartışılacaktır.

## **1. BÜTÇENİN TANIMI, TARİHSEL GELİŞİMİ**

Bütçe kavramı etimolojik açıdan Latince “buga” kelimesinden geldiği bilinmektedir. Kelime deri çanta anlamına gelmektedir. Tarihsel süreç içerisinde öncelikle İngiltere’de daha sonra Fransa’da bu anlam temelinde adlandırılmıştır. Günümüz anlamında ilk kez 17. yy’da İngiltere’de kullanılmıştır. İngiltere’de, bütçe görüşmelerinin parlamentoda yapılacağı gün maliye bakanı harcamaları ve gelirleri belirleyen belgelerini “deri bir çanta” içinde parlamentoya getirir ve bütçe görüşmelerine bu çantanın açılmasıyla (opening the budget) başlanır. Bu dönem bile bütçe görüşmeleri o isimle anılmıştır. Kelime anlamının tarihsel seyri yanı sıra “bütçe, belirli bir sürede (genellikle bir yıl) harcama ve vergilerin tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hükümleri düzenleyen belgeler olarak tanımlayabiliriz.” (Mutluer, Öner ve Kesik 2005, s. 52).

Bütçe, başta İngiltere olmak üzere Batı Avrupa ülkelerinde uygulamaya konmuştur. Modern anlamda bütçenin Türkiye’deki uygulaması ise daha sonraları gerçekleşmiştir. Bütçenin yapılabilmesi, bütçe hakkı ile yakından ilgilidir. “Bütçe hakkı”, devletin ne kadar para harcaması gerekeceğine ve yaptığı harcamalar nedeniyle halka ne gibi sorumluluklar getireceği üzerinde, millet temsilcilerinin söz sahibi olmasıdır. Kısaca parlamentodaki vekillerin halk adına harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin devredilmesi olarak söylenebilir. Bütçe hakkı krallara karşı

yıllarca süren mücadeleler neticesinde kazanılmıştır. Bütçe hakkı mücadeleleri, halkın yönetimde söz sahibi olması sağlanmış, böylelikle toplumsal demokrasi adına önemli adımlar atılmıştır (Mutluer vd. 2005, s.53).

Bütçe hakkı, öncelikle demokrasinin gelişimine yol açarken bireyin hak ve özgürlüklerini de önemsemektedir. “Katılımcı demokrasinin” bütçe anlayışındaki yansımaları olan katılımcı bütçe süreci, bireyi yönetilen vatandaş durumundan yönetimde pay alan vatandaş aşamasına getirmiştir. Yönetime katılan vatandaşlıkla birlikte demokratik toplumun gelişmesinin bir sonucu olarak vatandaşlar siyasi süreçlere katılan ve söz sahibi olan vatandaş statüsüne gelmişlerdir. Bütçe hakkının tarihsel gelişimi ile söz hakkı kazanmış bireyler kendi hak ve menfaatlerini gözetilen bir yönetime sahip olması gerektiği durumunu ortaya koymuşlardır. Bütçe hakkının elde edilmesi mücadelesi ve bu kavramın teorik dönüşümü, sadece mali yapı ve kurumlarda değil aynı zamanda sosyolojik yapıda da önemli değişikliklere yol açmıştır (Canbay ve Gerger, 2012, s.160).

Tarihsel süreç içerisinde Magna Carta’yla\* birlikte bütçe hakkı için birçok mücadele verilmiştir. İlk defa kralın keyfi vergilendirmesini sınırlayan bu tarihsel belge hala günümüzde bütçe hakkına dair ve anayasal metinler için önemli bir referans noktasıdır. Bütçe hakkı gerçekten demokrasinin olgunlaşmasıyla oldukça ilgili bir kavramdır. Temsili demokrasi anlayışı içerisinde asil-vekil ilişkisi yoluyla seçilen vekiller bütçe yapan-oluşturan unsurlardır, asillerin yerine bu görevi yürütmeleri tarihsel bir hak çerçevesinde gelişmiştir. Bütçe hakkının gelişimi demokrasinin gelişimiyle oldukça ilgilidir.

### **1.1. Modern Bütçe Uygulamalarına Bir Bakış**

Küreselleşmeyle birlikte her alanda yaşandığı gibi kamu maliyesinde ve kamu mali yönetiminde de hesap verilebilirlik, saydamlık ve şeffaflık gibi yeni anlayışlar ortaya çıkmıştır. Yaşadığımız yüzyılda teknoloji bireyin hayatının merkezine

---

<sup>3</sup>İngiliz Tarihi’nde vergi nedeniyle üç önemli olay gerçekleşmiştir. Bunlar 1215 tarihli Magna Carta, 1381 Köylü İsyanı 1640’dan 1649’a kadar süren İngiliz Devrimi’dir. Her üçü de vergiden kaynaklanıyordu. Bunlardan Magna Cartayla başlayan dönüşüm hukuk, demokrasi, anayasallık gibi modern yönetimin değişilmez unsurlarının başlangıç metinleri ve olaylarını oluşturmaktadır. Yöneticilerin, seçkinlerin ve Baronların toplumdan yoğun vergi talebi toplumsal bir dirençle karşılaşmasına neden olmuştur. Magna Carta, Büyük Ferman seçkinlerin keyfi vergilendirmesini, engellemiş ilk defa yasal bir metin çerçevesinde Kralın vergilendirme yetkisi parlamento onayına bırakılmıştır. **Bkz:**John Passant “Tax and the Forgotten Classes: From the Magna Carta to the English Revolution” s:68-69.

oturmuştur, değişen ve yükselen teknolojiyle birlikte bireyler kitle iletişim araçları... etkisiyle diğer ülkelerdeki bireylerin iktisadi ve sosyal haklarına öykünmektedirler. Küreselleşme sonucunda birçok sosyal olgu, kavram hayatımıza girmiş birçok kavramı derinden etkilemiştir.

Yüzyılımızda ki bireyin demokratik talepleri, tüketim alışkanlıkları, devletten iktisadi ve sosyal beklentileri de küreselleşmeyle beraber gelişmiştir. Tüm bu istekler ve ihtiyaçlar nedeniyle, kamu maliyesi dolayısıyla bütçeleme anlayışında da değişiklikler yaşanmıştır. Katılımcı bütçe, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe, çevreye duyarlı bütçe bu ihtiyaçlar şeklinde gerçektelemiştir. Katılımcı bütçe anlayışı bütçe oluşturma sürecinde vatandaşların yani asıl “bütçe hakkına” sahip olan kimselerin bütçe sürecinde aktif rol almasını hedefleyen bir modeldir. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe ise pozitif ayrımcılığın esas alındığı kadının toplumun temel noktası olması sebebiyle kadınları esas alınarak yapılan bütçelemedir (Ergen ve Durak, 2017, s. 111-112).

Çalışmaya konu olan Çevreye Duyarlı Bütçe ya da diğer bir ismiyle yeşil bütçe ise yüzyıl insanın çevreye verdiği zararı ve küreselleşme olgusuyla birlikte bencilleşen insanın çevreyle kurduğu negatif dışsallığı azaltmak ve kontrol altına almak amacıyla yapılan bir bütçeleme anlayışıdır. Artan tüketim-üretim döngüsü, sanayi atıkları, sanayinin oluşturduğu hava kirliliği, yenilenebilir enerji kaynakları yerine fosil yakıtlarının oluşturduğu hava kirliliği, sanayi, inşaat endüstrisinin oluşturduğu ses kirliliği, toplu ulaşım araçlarında alternatif enerjiden yoksun gürültülü ve fosil yakıt kullanılan araçların tercih edilmesi ve listeyi uzatabileceğimiz birçok negatif dışsallık yüzünden doğaya, insana, hayvana dolayısıyla bir çok bio-çeşitliliğe zarar verilmektedir.

Çevreye Duyarlı Bütçe ise yerel ölçekte söz konusu negatif dışsallıkları belirli bir plan çerçevesinde azaltmayı hedefler, planlar ve raporlar. Gerçekten de son yüzyılda insanın çevreyi olumsuz kullanışı bilinçsiz avlanma, sanayi atıkları gibi listeyi uzatacağımız birçok uygulama küresel ısınmaya neden olmuştur. Bu durum sürdürülebilir bir çevre yönetimine imkan tanımamaktadır. Eğer kıt kaynakların bilinçsiz ve sorumsuz bir şekilde kullanmaya devam edilirse ciddi sorunlarla karşılaşabilir.

### **1.1.1 Katılımcı Bütçe**

Belli zaman dilimi için sınırlı mali kaynakların hangi hizmet ve giderli bölüştürüleceği, bu hizmet ve harcama kalemlerinin hangi esas çerçevesinde belirleneceği ve bu bütçenin sosyal refah açısından nasıl sonuç doğuracağının tespit edilmesidir. Kısaca bu tanımla bağlantılı olarak da katılımcı bütçe, bu kararların alınmasında yerel de yani şehirde yaşayan bireylerin söz sahibi olması anlamına gelir. Bütçe sürecine katılım, bireylerin kendilerini etkileyen bütçe sürecine dahil olmaları ve bu bütçeler üzerinde etki sahibi olmaları anlamına gelmektedir (Ergen, 2012, s. 163).

Katılımcı bütçe süreci, idarecilerin, planlama, kontrol, raporlama, koordinasyon ve denetimi gibi önemli adımları daha etkili şekilde yapabilmeleri için bireylerle yönetim arasında bilginin ve düşüncelerin alışverişini kapsamaktadır. Katılımcı bütçe, yaklaşımı bireyleri yönetime ortak etmekle birlikte bir anlamda kıt mali kaynakların kullanımında ekonomik gelir düzeyi düşük olduğu için veya herhangi bir baskı ve çıkar grubuna dahil olamadığı için söz sahibi olamayan fikrini beyan edemeyen bireylerinde bütçe sürecine dahil edilmesi gibi önemli bir fonksiyonu bulunmaktadır (Ergen, 2012, s.163).

Katılımcı bütçe temelini yerel unsurların yani direkt vatandaşın herhangi bir sınırlama ile karşılaşmadan katıldıkları görüşmeleri içermektedir. Bu görüşmeler de yerel yönetimin bir önceki gerçekleştirdiği, sunduğu mal ve hizmetleri ile yapılması planlanan ancak yapılmayan hizmetler açıklanmakta bir nevi denetim yapılmaktadır. Mevcut dönemin katılımcı bütçe sürecine dair bilgiler vatandaşa verilmektedir. Sürece katılan bireylerin temsil ettikleri bölgeler için taleplerini tutarlı ve uygulanabilir olacak şekilde ifade etmeleri gerekmektedir (Durak, 2017, s. 1).

### **1.1.2.Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe**

Birçok ülkede kadınların ve kız çocuklarının kamu hizmetlerinden etkin, eşit bir şekilde faydalanamadığı bilinmektedir. Kadınların karar alma mekanizmalarında temsil edilmeme veya çok az görev alması çeşitli sosyal ve siyasal eşitsizliklere maruz kalınmasına neden olmaktadır. Kamusal hizmetlerden faydalanırken pozitif ayrımcılık için toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı ortaya konmuştur. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe, toplumsal cinsiyet farkındalığını önceleyen bir bütçe uygulamasıdır. Bu uygulama toplumsal cinsiyet temelli değerlendirilmesi, bütçenin her aşamasında, gelir ve giderlerin uygulanmasında toplumsal cinsiyet eşitliğinin önemsendiği anlamına gelir (Doğan, 2012, s. 13-14).

Kadınlar genelde aile ile ilgilenmesi, ev işleri vb. ücreti olmayan işleri... çalışması nedeniyle ekonomiye katkılarının çok olduğu bilinir. Kadının toplumdaki bu hayati fonksiyonlarına rağmen birçok açıdan dezavantajlı bir pozisyonla karşı karşıya kalmaktadır. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe yoluyla kamu kaynaklarının eşit kullanımını, kamu gelirlerinin yükünün ödeme gücüne göre dağılımını ve kadınların toplumda karşılaştıkları eşitsizlikleri iyileştirmeye yönelik modern bir bütçe anlayışıdır (Doğan, 2012, s. 14-15).

Bugüne kadar yapılan uygulamalara baktığımızda; yerel veya merkezi düzeyde yaşama geçirilen toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe uygulamaları, oldukça karmaşık yöntemleri ve uygulamaları içermektedir. Bu anlamda kabul edilmiş net bir çerçeve olmamakla birlikte çeşitli ülkelerde merkezi yönetim veya yerel yönetim düzeyinde toplumsal cinsiyet farkındalığıyla bütçe süreci gerçekleşmektedir. Merkezi yönetim bütçesi düzeyinde Avustralya, Ermenistan ve Güney Kore yerel yönetim düzeyinde ise daha çok pilot çalışma olarak nitelendirilebilecek örnekler olan Mexico City, Basel Stadt Kantonu, Berlin Lichtenberg Bölgesi, Endülüs Eyaleti ile İtalya'da bazı şehir ve bölge belediyeleri sayılabilir (Yücel, 2016, s. 26).

## **2. ÇEVREYE DUYARLI BÜTÇE**

Çevreye Duyarlı Bütçe tekniği (eco budget), temelde yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını göz önüne alarak yapılan çevre duyarlı bir sistemdir. Çevreye Duyarlı Bütçeleme, kıt olan doğal kaynakları sürdürülebilir bir şekilde bireyler için yaşam kalitesini arttırarak, güvence altına alınması olarak da ifade edilebilir. Çevreye Duyarlı Bütçe; yeşil bütçe, ekolojik bütçe, çevre bütçesi gibi isimlerle de bilinmektedir (Kılıçer, 2016, s. 38).

Çevreye Duyarlı Bütçe, öncelikle yerel yönetimlerde çevrenin korunması ihtiyacı ve kaynakların sürdürülebilir yönetimi için yapılmıştır. Bilinen bütçeleme yöntemlerini ve tekniklerini uygulamaktadır. Klasik bütçelemenin iktisadi önceliklerinden farklı olarak çevreyi ekonomik tüketilebilir bir değerden çok, kaynakların tüketiminin belirli bir plan çerçevesinde yapılmasını ve korunmasını önemsemektedir. Klasik finansal bütçe sistemi iktisadi ve sosyal faydayı esas alırken, Çevreye Duyarlı Bütçe ise sürdürülebilir etkinliği kısaca, en düşük ekolojik\*

---

<sup>4</sup>Ekoloji, çeşitli yaşam formlarının bir arada dengeli bir şekilde yaşamasını inceler, günümüzde doğa bilimlerinin yanı sıra sosyal bilimlerde ekoloji incelemektedir. Ekonomi, sosyoloji, felsefe gibi birçok alanın üzerinde çalıştığı bir kavramdır. Günümüzde yaşam formlarının çeşitliliği ve bunların sürdürülebilir kılınması oldukça

maliyetlerle yüksek toplumsal faydayı sağlamayı amaçlamaktadır (Kılıçer, (2017a), s. 40-41).

Çevreye Duyarlı Bütçe kısaca “ iklim dengesi, hava kalitesi, toprak, su, hammaddeler ve biyolojik çeşitlilik gibi doğal kaynakların tüketiminin değerlendirilmesine, izlenmesine, raporlanmasına, kontrol edilmesine ve planlanmasına imkân tanıyan bir araç ” olarak tanımlanabilir (Kılıçer, 2016, s. 38). Gerçekten de klasik anlamdaki bütçeleme sisteminin salt iktisadi ve sosyal faydayı gözetmesi, iklim dengesi, hava kalitesi, toprak, su, hammaddeler ve bio-çeşitliliği ihmal etmesi böyle bir bütçeleme tekniğinin doğmasına neden olmuştur.

Klasik finansal bütçe uygulamalarında olduğu gibi Çevreye Duyarlı Bütçede de yerel yönetimlerin bütçeleme uygulamalarına izin verilmektedir. Kent meclislerinde belirli bir dönem için bütçe onaylanmaktadır. Bu sürece politik geçerlilik kazandırmaktadır. Politik düzeyde planlı ve düzenli katılım, çevreye duyarlı bütçeyi diğer çevresel yönetim modellerinden farklılaştırmaktadır. Kentsel gelişmenin sürdürülebilir olması ve çevreye duyarlı uygulamaların korunması için teknik, iktisadi, politik ve hukuki araçlar benimsenebilir. Planlama, kontroller, raporlar, iletişimsel araçlar, vergiler ve harçlar gibi yerel bir duruma uygulanabilecek çeşitli araçlar mevcuttur. Toplum Çevreye Duyarlı Bütçe konusunda bilinçlendirmek için toplumsal farkındalığı artırmaya yönelik kampanyaları da içeren uygulamalar geliştirilebilir (Kılıçer, (2017a), s. 42-43).

Bu bakış açısıyla Çevreye Duyarlı Bütçe katılımcı bütçenin klasik beklentilerini taşımaktadır. Şöyle ki katılımcı bütçe, geleneksel temsili kurumları tamamlayıcı bir yapıda olmaktan çok onlara ikame bir yapıdadır. Katılımcı bütçe sürecinde asıl aktörler vatandaşlardır. Katılımcı olmayan geleneksel temsili kurumlar, çeşitli tercihleri bir adayda toplayarak yurttaşlar için sınırlı seçenek sunmaktadır. Vatandaşların daha çok bilgileneceği müzakereci ortamlar sunmamaktadırlar. Ayrıca parti liderleri vatandaşların ihtiyaç ve isteklerini eşit şekilde temsil etmemektedir (Uslu, 2017, s. 32). Modern bütçe anlayışları katılımcı olmayan geleneksel kurumların

---

önemli bir noktadır. “Derin ekoloji” perspektifiyle ekolojik yaşam incelenirse burada, insanın farklı yaşam unsurlarına, çevreye saygılı, çevrenin çeşitliliğine ve zenginliğine katkıda bulunması gerekmektedir. **Bkz:** Naess, Arne. 1973. “The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement: A Summary.” *Inquiry: An Interdisciplinary Journal of Philosophy and the Social Sciences* 16: 95–100.



ve uygulamaların kamu mali yönetiminde hesap verilebilirlik, saydamlık ve şeffaf... gibi “yeni” kavramların uygulanabilirliğine de böylelikle hizmet etmektedir.

### **2.1. Çevreye Duyarlı Bütçenin Tarihsel Gelişimi**

Çevreye Duyarlı Bütçe yapan öncü ülkeler 2001-2004 yılları arasında ilk çalışmaları yapmaya başlamıştır. Almanya pilot proje uygulamaları ile öne çıkmaktadır. Yine Almanya’da Heidelberg (Almanya) ve Dresden (Almanya) deneyimlerinden faydalanarak Avrupa’da çeşitli ülkeler çevreye duyarlı bütçe faaliyetleri yürütmüşlerdir. Bunlar; Växjö (İsveç), Amaroussion (Yunanistan), Bologna (İtalya), Ferrara (İtalya), Kalithea (Yunanistan) ve Lewes (İngiltere) gibi kentlerde uygulanmaya başlanmıştır. 2005’de Çevreye Duyarlı Bütçe uygulamaları Avrupa’dan Asya’ya açılmıştır (Kılıçer, (2017a), s. 45-46).

### **2.2. Çevreye Duyarlı Bütçe Hazırlanması, Onaylanması ve Uygulanması**

Çevreye Duyarlı Bütçe yapılırken, bütçe yapıcı özneler, Çevreye Duyarlı Bütçenin ana unsurlarını ve uygulama planlarını başlangıç aşamasında belirler. Bu başlangıç aşamasında sürdürülebilirliğin gözetilmesi oldukça önemlidir. Sürdürülebilirlik politikaları ise orta ve uzun dönemli hedefler olarak belirlenir. Hazırlık aşamasında planlı bir yaklaşım içerisinde yerel yönetimlere planlama, kontrol, izleme ve çevre kaynakları tüketiminin olası sonuçlarını tahmin etme fırsatı tanır. Çevre Bütçesi, çevresel varlıkların açıklanması ve çevresel fayda analizleri dokümanları hazırlanır. Bunlar hazırlık aşamasının ve sürecin temel göstergeleridir (Kılıçer, 2016, s. 42-43).

Çevreye Duyarlı Bütçenin amaç ve politikaları tespit edilmesiyle birlikte çevre bütçesinin taslağı ve unsurları ilgili bütçe birimlerine ve ön raporu hazırlayan katılımcılara gönderilir. İlgili birimlerden uygunluk bildirim gelene kadar ana aktörlerin çevre bütçesi veya unsurlarını tekrar gözden geçirme ve analiz yapma fırsatı oluşur. Mali yönetim, tepe yönetim veya diğer paydaşlardan gelen uygunluk bildirimleri, Çevreye Duyarlı Bütçe uygulayıcıları tarafından göz önüne alınmalıdır, bu kapsamda rasyonel tavsiyeler ve istekler eklenip çıkarılabilir. Bunu takiben Çevre bütçe tasarısının son hali meclise sunulur. Çevre bütçesi mecliste tartışılır, onaylanır ve kamuoyuna hesap verilebilirlik, saydamlık ve şeffaflık ilkelerince anlaşılır bir dille sunulur (Kılıçer, 2016, s. 46).

Yerel bir bütçeleme olduğu için bu geri bildirimler oldukça önemli, mode... bütçe uygulamalarından katılımcı bütçe uygulamasına benzemektedir. Çevreye Duyarlı Bütçenin yukarıda saydığımız amaç politikaları yoluyla toplumda bir kamuoyu oluşturulur, bütçeleme hakkındaki bilinç sayesinde Çevreye Duyarlı Bütçe hazırlanma, onaylama ve uygulanmasında yerel yönetim ve vatandaşlar birlikte hareket etmektedirler.

### **2.3. Çevreye Duyarlı Bütçenin Araçları, Giderleri ve Gelirleri**

Klasik finansal bütçenin araçları olduğu gibi Çevreye Duyarlı Bütçenin de bir takım politikaları bulunmaktadır. Günümüz dünyasında artan kirlilik, nüfus artışları, çarpık kentleşme, küresel karbon gazı emisyonu gibi sanayi faaliyetleri çevreye duyarlı bir bütçe politikasını adeta mecbur kılmıştır, bu bütçe anlayışının ise birçok aracı bulunmaktadır. Gönüllülükte toplumsal bir bilinç uyandırmak amaç edinilirken, kamuoyunun çevreye gönüllü uyumu hedeflenir ve bu durum kitle iletişim araçlarıyla teşvik edilebilir.

Devlet düzenlemeleri ve kanuni çapta zorunluluk içeren faaliyetler yürütülmek suretiyle vatandaşların çevreye duyarlı olması sağlanabilir. Bunun dışında kamu harcamaları ve özellikle kamu gelirleri Çevreye Duyarlı Bütçe hassasiyeti için önemli bir politika aracıdır. Özellikle vergiler, küresel ölçekte karbon gazı emisyonunu azaltmak için dünya devletlerinin de tartıştığı önemli bir başlıktır.

Çevreye Duyarlı Bütçenin giderleri ise, çevre sorunları dahilinde başvuru olan ekonomik araçlardır. Örneğin teşviklerde azaltılan her emisyon için firmalar belirli oranda desteklenebilir. Teşvikler sayesinde kamu kaynakları özel sektöre transfer edilmektedir. Sübvansiyonlar vergi kolaylıklarını, çevre için teknolojik Ar-Ge harcamalarını kapsamaktadır. Çevre dostu yani çevre kirletmeyen teknoloji harcamalarına destek bu çerçevede sayılabilir. Dünya üzerinde bu harcamalar çoğu ülkede göze çarpmaktadır, özellikle Danimarka rüzgar enerjisinin yaygınlaşması için oldukça destek vermektedir (Yapıcı, 2015, s. 74-77).

Çevreye Duyarlı Bütçenin gelirleri ise, temel bütçe gelirlerinden, vergiler, harçlar, resimler, para cezalarından oluşmaktadır. Vergiler bilindiği üzere tarihte birçok amaç için tahsil edilmiştir, vergilerin mali temel amaçlarının yanı sıra düzenleyici devlet otoritesinin tahsisi için ya da bir konuda yönlendirme veya politika yapmak için vergilendirme yapılabilmektedir. Çevre vergileri de gelir elde etmekle

birlikte ekstra fiskal\* amaçlarda taşımaktadır. Temelde vergi mükelleflerinin davranışlarını etkilediği için “düzenleyici vergiler” olarak ta bilinmektedir (Yapıcı, 2015, s. 77).

Çevreye Duyarlı Bütçede yeni vergilerin gelmesindeki temel amaç çevreyi korumaktır. Bu da vergileri çevreyi kirletenin direkt vergilendirilmesi veya ürünlerinin vergilendirilmesi şeklinde uygulanmaktadır. Çevre sorunları, kamu harcamaları artıyorsa bunları dengelemek için bütçe politikası aracı olarak da kullanılmaktadır. Başka bir araç ise, vergi gelirinin belli amaçlar için kullanılmasıdır. Örneğin fonlar kurularak çevre koruma programları ile gelir yeniden dağıtılmış olur. Atık su ve su yönetimlerinin böyle fonlar aracılığıyla başarılı sonuçlara ulaştığı bilinmektedir (Tütüncü, 2012, s. 85-87).

Çevre vergi türlerini incelemek gerekirse literatürde dört temel çevre vergisinden bahsedilmektedir. Bunlar (Yapıcı, 2015, s. 79)

- Enerji vergileri
- Ulaşım vergileri
- Kirlilik vergileri
- Hammadde vergileri

Enerji vergileri, ulaşım amaçlı veya sabit amaçlarla akaryakıt, mazot, doğalgaz, kömür ve elektrik kullanılan enerji ürünlerinden alınan vergilerdir. Çevre vergileri içinde en yüksek paya sahip vergilerdir. Bunun dışında sorun haline gelmiş karbon vergisi uygulaması göze çarpmaktadır, ancak bu vergi bir maliye politikasından ziyade küresel ölçekte sanayileşmenin sonucunda çevreye zarar verdiği için özellikle Avrupa Devletleri'nin büyük sanayi üreticisi Çin ve Hindistan'a karşı baskı aracı olarak kullanılmaktadırlar. Ulaşım vergileri ise, motorlu araç sahipliği veya motorlu araç kullanımı üzerine alınan vergilerdir. Kirlilik vergileri ise negatif dışsallık\*

---

<sup>5</sup>Vergi sistemlerinde belirlenen hedefler için fiskal (mali) ve sosyal (ekstra fiskal) amaçlara yönelik olarak vergiler toplanmaktadır. Çevre vergileri ekonomik, mali araç olmakla birlikte aynı zamanda regülasyon, düzenleme yapabilmemesi nedeniyle ekstra fiskal yönüyle de kullanılmaktadır. **Bkz:** Bilgin, S ve Orkunoglu, I, “Fiskal ve Ekstra Fiskal Amaçlar Bağlamında 1970’lerden Günümüze Çevre Vergileri”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 12/1 (2010). s 77-10.

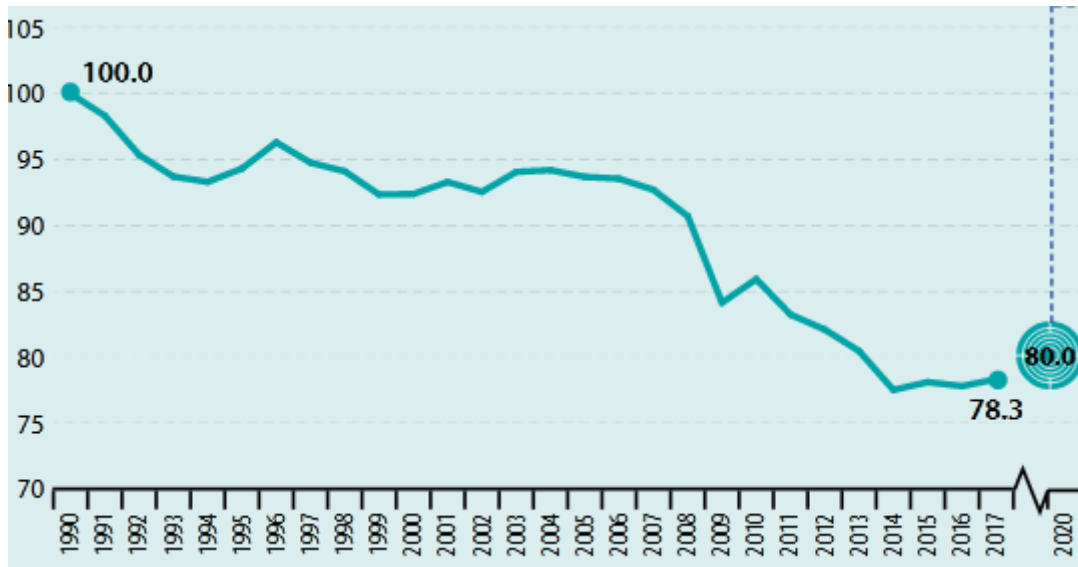
<sup>6</sup>Negatif dışsallık, ekonomide marjinal sosyal maliyetin marjinal özel maliyetten büyük olması durumudur. Bu durum üretim veya tüketim sürecindeki çevre kirliliği olayları negatif dışsallıkları içinde geçerlidir. **Bkz:** Kargı, V. ve Yüksel, C., “Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri”, Maliye Dergisi, Sayı 159, s.187 Temmuz-Aralık 2010.

sonucunda oluşmuş vergilerdir. Yalnızca hava, su kirliliğinde değil, gürültü ve atıkl... için de uygulanabilmektedir. Hammadde vergileri ise petrol ve gaz sektörleri dışında hammadde çıkarma işlemlerinden alınmaktadır.

### 3. SEÇİLMİŞ AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE'DE ÇEVREYE DUYARLI BÜTÇELEME

Küresel ölçekte artan kirlilik, nüfus artışları, kentleşme, küresel karbon gazı salınımı gibi sorunlar bütçeleme anlayışında değişimlere neden olmuş, yeni bütçe modellerini ortaya çıkarmıştır. Böyle bir ihtiyaçtan çevreye duyarlı bütçe modeli geliştirilmiştir. Bu model, çevre üzerindeki insanoğlunun yıkıcı faaliyetlerini belirli ölçüde kontrol altına alabilecek potansiyeli taşımaktadır. Sanayi Devrimi sonrası üretimin kitleselleşmesi ve bu üretim aşamalarının çevre dostu olmadığı 20. yy'da fark edilmeye başlanmıştır. Özellikle 1960'lı ve 1970'li yıllarda Avrupa'da sanayi üretiminin çevreye verdiği olağanüstü zarar insan yaşamını tehdit etmeye başlamıştır. Bu artan tehdit ortamı nedeniyle yeni arayışlar ve tartışmalar ortaya çıkmıştır. Bu tartışmalar paralelinde çevreye dost bir üretim ve ekonomi modeli geliştirilmiştir. Ekonomi alanında oluşan bu yeni dalga kamu maliyesini dolayısıyla bütçe ve bütçe uygulamalarını özellikle gelir-gider uygulamalarını etkilemiştir. Bu kapsamda AB' de çevreye duyarlı bütçe hedefleri, zararlı sera gazı göstergeleri, yenilebilir enerji kaynak kullanımı, ekonomik hedefler ve seçilmiş AB ülkelerinden Almanya, İsveç, İtalya, Avusturya ve Hollanda'daki Çevreye Duyarlı Bütçe anlayışı irdelenecektir.

Şekil 1. AB Geneli Sera Gazı Emisyonları Göstergesi (%)

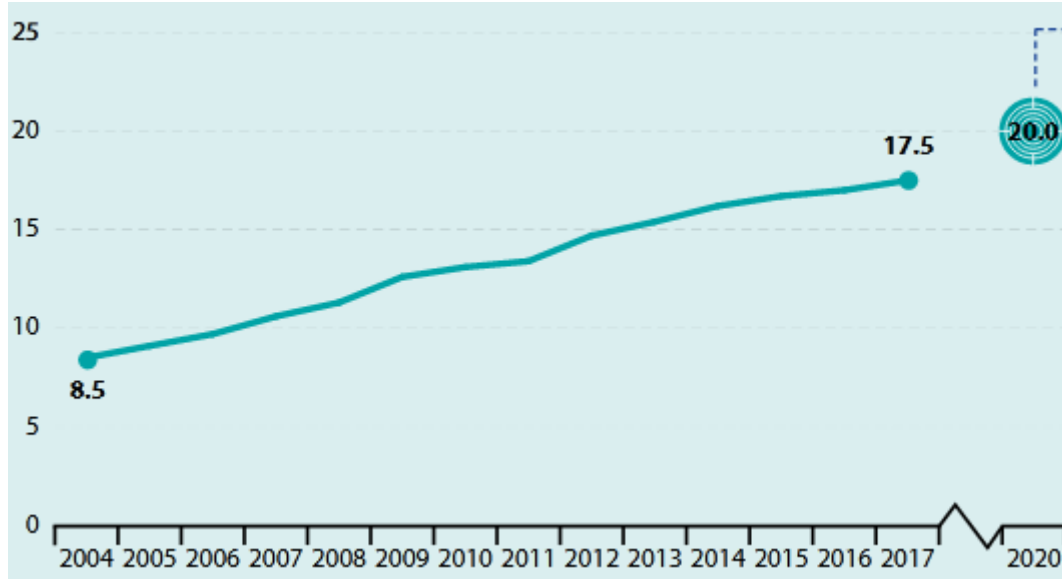


Kaynak: Eurostat Environmental Statics <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/312>

Erişim Tarihi: 23.03.2021.

şekilde de görüleceği üzere 1990'lı yıllarda artan çevre bilinci ve buna ilişkin Avrupa Birliği'nde yapılan anlaşmalar, küresel ölçekteki farkındalıkla birlikte sürdürülebilir çevre yönetimi için önemli göstergelerin başında olan sera gazı emisyonlarında ciddi bir azalmaya neden olmuştur.

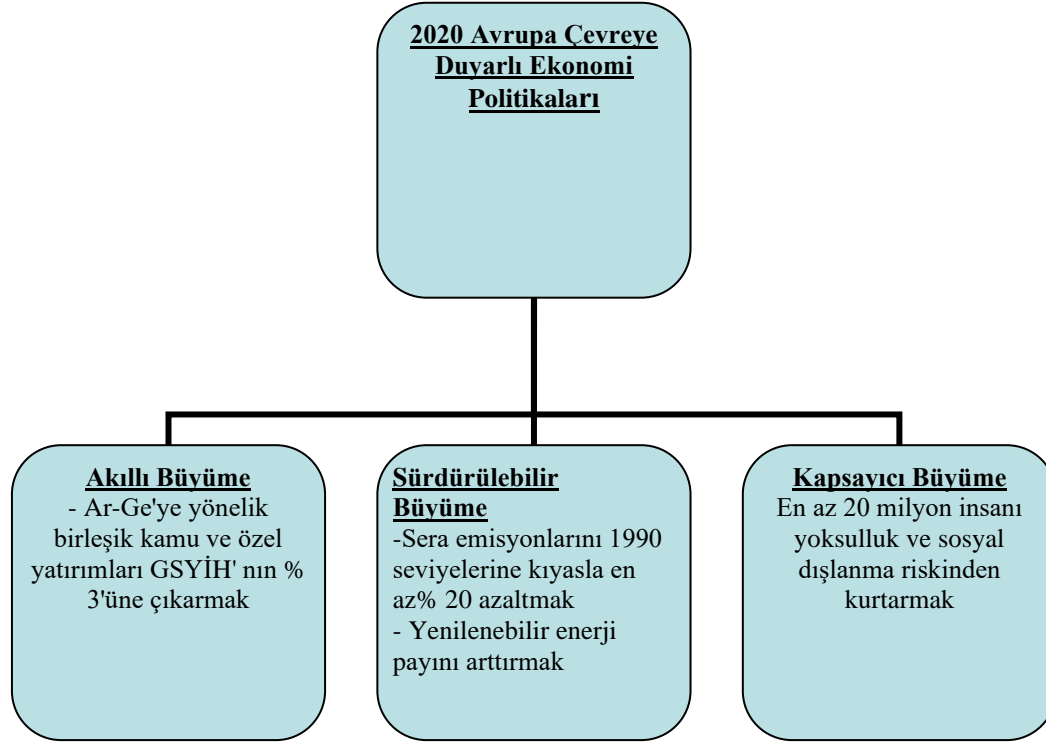
**şekil 2.** AB Geneli Yenilebilir Enerji Kaynakları Kullanımı Göstergesi (%)



**Kaynak** Eurostat Environmental Statics <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/321> Erişim Tarihi: 23.03.2021.

Çevreye duyarlı bütçe uygulamaları kapsamında sera gazı emisyonları ve yenilenebilir enerji kaynaklarına olan yatırımlar çevreye duyarlı bütçenin önemli politika hedefleri olarak görülebilir. Bu kapsamda AB geneli uygulanan yenilenebilir enerji kaynak temelli rüzgar, güneş enerjisi, hidrolik enerjisi gibi çevre dostu uygulamalar artış göstermektedir.

**şema 1:** AB'de Çevreye Duyarlı Bütçe Kapsamında Ekonomik Hedefler ve Politikalar



**Kaynak:** Eurostat Environmental Statics <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/321> Erişim Tarihi: 23.03.2021.

### 3.1. Çevreye Duyarlı Bütçede Almanya Örneği

Dresden ve Heidelberg şehirleri Çevreye Duyarlı Bütçe faaliyetleri açısından öncü şehirlerdir. 1990'lı yılların çevresel farkındalığın dönüşüme uğradığı yıllarda bu şehirlerde alternatif enerji kaynaklarının kullanımına yönelik çeşitli uygulamalar pilot olarak uygulanmaya başlanmıştır. Çevreye duyarlı bütçeleme adeta anayasası olarak kabul edilen Aalborg Sözleşmesine\* bu şehirler ortak olmuş ve deneyimlerini diğer AB ülkelerine aktarmıştır. Bu faaliyetlerin gösterdiği olumlu sonuçlarla birlikte eyalet düzeyinde başlayan çevresel bütçe politikaları federatif devletin bütçe politikalarını da etkilemiştir. Tam anlamıyla çevreye duyarlı merkezi yönetim bütçesi olmasa da çevreci uygulamalar merkezi yönetim bütçesinde yer almaktadır.

<sup>7</sup>Aalborg Sözleşmesi, Birinci Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Konferansı kapsamında belirlenen çevre politikalarıdır. 27 Mayıs 1994 tarihinde Danimarka'nın Aalborg kentinde düzenlenen konferansta "Aalborg Sözleşmesi" deklare edilmiştir. Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Kampanyası'nda amaç, kentlerde ve kasabalarda sürdürülebilirliğin sağlanmasını desteklemek ve sürdürülebilirlik için yapılacak çalışmaları teşvik etmektir. Kampanya, şartı imzalayan kent belediyeleri tarafında yürütülmektedir.

**Bkz:**

[https://sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg\\_Charter/Aalborg\\_Charter\\_English.pdf](https://sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf) Erişim Tarihi: 23.03.2021.

Almanya'da öncü şehirlerin yanı sıra yine önemli bir çerçeve anlaşma olan Kyoto Protokolü kapsamında sera gazı salınımlarının %22'lere çekilmesi amaçlanmış, 90'lı yıllardaki hedefleriyle birlikte 2009 yılında salınımları % 26'lara düşürmeyi başarmıştır. AB içinde en yüksek gaz salınımına neden olan ülkelerin başında olan Almanya, 2020'lere doğru bir dizi hedef ve politikalar gerçekleştirilmiştir (Yapıcı, 2015, s. 103).

Almanya'da çevre vergisinin kurumsallaşması için teşvikler, nakit yardımları, alternatif enerji kaynaklarına yönelik harcamalar dikkat çekmektedir. Çevreye yönelik gelir politikalarını incelediğimizde ise ekolojik vergiler, uçuş vergileri, enerji vergileri önemli uygulamalardır (Wilkinson, Benson ve Jordan, 2008 s. 70-75).

### **3.2. Çevre Duyarlı Bütçede İsveç-Vaxjö Örneği**

İsveç'in güneyinde yer alan Vaxjö şehrinde çevre bilinci buna ilişkin çalışmalar ve hedefler birçok ülkeye göre öncü sayılabilecek durumdadır. 1970'ler sonrası yaşanan petrol krizleri ve fosil yakıtların sürdürülemez oluşu İsveç'te alternatif enerji kaynaklarına olan ilgiyi arttırmıştır. 1980'ler doğru sürdürülebilir enerji kaynakları arayışıyla geçmiştir. 1996 yılına gelindiğinde yerel yönetim, fosil yakıtların kullanımını azaltmak çeşitli programlar benimsemiş; Vaxjö içinde 2010 yılına kadar 1993 yılındaki seviyesinin %50'si kadar, 2025 yılına kadar ise %70'i kadar karbondioksit emisyon azalım hedefi belirlemiştir. Vaxjö çevre duyarlı hedefleri ve bütçe politikalarında yer alan kalemler ise doğal yakıt temelli bölgesel ısıtma, çevreyle uyumlu enerji etkin yapı veya inşaat, gücünü doğal kaynaklardan alan sokak aydınlatması, çevre dostu araçlar ve biyogaz üretimi gibi faaliyetlerden oluşmaktadır (Kılıçer, (2017b), s. 272). Bunların dışında Çevreye Duyarlı Bütçe çerçevesinde doğal kaynak, iklim dengesi, temiz hava, temiz su, atık, yeşil alan, taşımacılık, bio çeşitlilik, çevre bilinci gibi çevreye duyarlı bütçe hedefleri bulunmaktadır.

### **3.3. Çevre Duyarlı Bütçede İtalya-Bologna Örneği**

İtalya Emilia - Romagna bölgesinin başkenti olan Bologna, çevreye duyarlı politikaların öncü şehirlerindedir. Yine bu alanda önemli bir anlaşma olan Aalborg Sözleşmesini imzalayarak sözleşmeye taraf olan ilk ülkelerdendir. Bu kapsamda Sözleşmenin gereği olarak "Yerel Gündem 21" sürecini başlamıştır. Bu Yerel Gündem 21 programının kapsamı ise çevresel hedeflere ulaşmak ve doğal kaynakları korumaktır. Bologna, kenti 2001 yılında "Avrupa Çevreye Duyarlı Bütçe - Yeşil Bütçe" projesi (2001-2004) içinde yer almıştır. Bu kapsamda yerel yönetim çevre bütçesi

şekillenmiştir. Çevreye duyarlı bütçenin uygulanması ile doğal kaynakla kullanımını planlayan ve kontrol eden bir yerel yönetim bütçe sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda hedeflerini incelendiğinde karşımıza doğal kaynakları sürdürülebilir bir biçimde yönetmek, izlemek ve korumak, kirlilik düzeyini ve yerel yönetim kullanımını dengelemek hedeflenmektedir. Bu kapsamda kitle iletişim araçlarıyla toplumu bilinçlendirmek çevreye duyarlı hale getirmek, evre bütçesine yönelik farkındalık oluşturmak yine önemli hedefler arasında sayılabilir (Kılıçer, (2017c), s. 120-121).

### **3.4. Çevreye Duyarlı Bütçede Avusturya Örneği**

Çevreye Duyarlı Bütçe konusunda öncü ülkeler genelde batılı devletlerdir. Avusturya’da yerel ölçekte uygulamalar gözlemlense de merkezi bütçe gelirlerinden vergi gelirlerinde “yeşil vergi” reformu gerçekleştirilmiştir. Bu reform çerçevesinde biokütle, güneş enerjisi vb. yenilenebilir enerji kaynakları vergiden muaftır. Hidroelektrik, tekdüze elektrik vergisi yoluyla dolaylı olarak dahil edilir. Muafiyetler yoluyla üretilen bölge ısıtmasına da izin verilir. Bunun dışında evre dostu enerjiye dayalı tarımsal üretim desteklenmektedir (Köppl, 1999, s. 33).

### **3.5. Çevreye Duyarlı Bütçede Hollanda Örneği**

Hollanda genelinde evreye Duyarlı Bütçe reformu yine Avusturya’da gerçekleştirildiği gibi vergi reformu olarak yapılmıştır. Çevresel vergilerin kökenleri, fosil yakıt yükünün yüksek olduğu 1988 yılına kadar uzanmaktadır. Bazı evre ile ilgili vergiler ise merkezi hükümet harcamalarını finanse etmeyi amaçlayan vergiler, haline gelmiştir. 1990’lı yıllardaki ihtiyaçlar üzerine geliştirilmiş evreye Duyarlı Bütçe anlayışı Hollanda da kurumsallaşmış bu yıllarda çeşitli isimler adı altında bütçe gelir kalemleri oluşturulmuştur. 1 Ocak 1995 tarihinde yürürlüğe giren yer altı suları vergisiyle çevresel temizlik, yeraltı sularının korunması amaçlanmıştır. Bazı sanayi sektörleri içme sularına ve yer altına zarar vermektedir. Bu zararları telafi etmek için, vergiyle birlikte “yeşil vergi” reformlarına odaklanmaya başlanmıştır (Zom, 1999, s. 110).

### **3.6. evre Duyarlı Bütçe ve Türkiye Değerlendirmesi**

Türkiye’de sanayi üretimi çeşitli evrelerden sonra önemli bir aşamaya gelmiştir. 1970’li yılların iktisadi politikalarına paralel küçük ve orta boy işletmelerden oluşan sanayi kolları mevcutken, 1980’li yıllarda küreselleşme dalgası ülkedeki politika yapıcılarının da etkisiyle küçük-orta ölçekli üretimin yerini metal

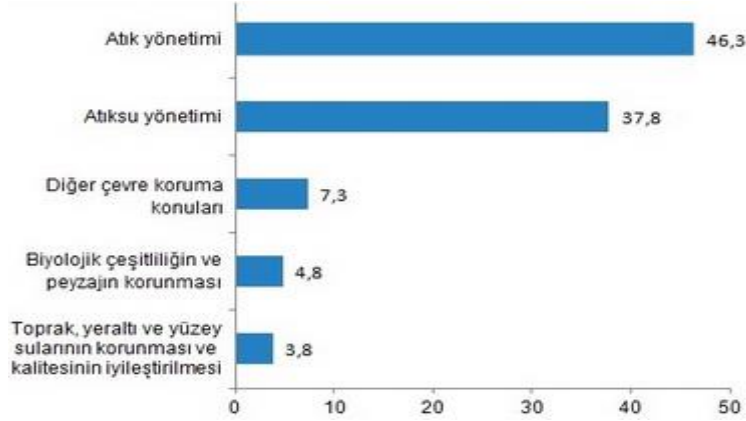


ürünler, kimyasallar, makine-teçhizat gibi ağır sanayi kollarına bırakmıştır. Bu ye hızlı sanayileşme ve ekonomik serbestleşme dalgası yaşanırken, çevresel kirlilik, atık kontrolü, çarpık kentleşme göz ardı edilmiştir. Siyasal ve ekonomik kaygılarla çevre politikası oluşturulmamış, yasal düzenlemeler yalnızca ilgili konuyla sınırlı kalmış ve bir bütünsellik oluşturulamamıştır. Bunun sürdürülemez oluşu çeşitli raporlar sonucunda fark edilince kalkınma planlarında çevre sorunlarına ilişkin hedefler yer almaya başlamıştır. 1983 yılına gelindiğinde ise artan ihtiyaçlar kapsamında bir çevre kanunu yapılması zorunluluk haline gelmiştir (Tütüncü, 2012, s.130).

Çevre kanunu ve dünyadaki gelişmelerle birlikte Türkiye’de kalkınma planlarının içine çevreye duyarlı bütçeye dair hedefler girmiştir. Su hizmetleri, atık su yönetimi hizmetleri, atık yönetimi, bio-çeşitlilik, Ar-Ge faaliyetleri, peyzaj faaliyetleri Türkiye’nin çevre hassasiyetiyle yaptığı bütçe harcama kalemlerini oluşturmaktadır. Türkiye’de klasik anlamda çevreye duyarlı bütçe uygulaması yapılmasa da çevre farkındalığı gözetilerek, bütçe politikaları yerine getirilmektedir, özellikle 1980’li yıllarda çevre kanununda kabulüyle çevre politikaları, merkezi hükümetlerin ve mahalli idarelerin çevre konusunda politika geliştirmesini zorunlu kılmıştır. Türkiye’nin de dünyada çevre alanında yapılmış anlaşmalara taraf olması nedeniyle çeşitli politikalar gerçekleştirilmektedir. Çevreyle dost, güneş, rüzgar vb çevreden faydalanan enerji üretimine devlet tarafından çeşitli destekler gerçekleştirilmektedir.

Çevreye Duyarlı Bütçe politikaları bilindiği üzere çeşitlilik göstermektedir. Devlet teşvik, sübvansiyon, regülatif ve vergisel politikalarla çevre yönetimine müdahale edebilmektedir. Türkiye’de çevreye dayalı politikalar genelde vergi politikalarıyla yürütülmekte, çevreye yönelik vergiler salt çevre amaçlı kullanılmamakta bunun dışında merkezi bütçe geliri olarak ta kullanılmaktadır. Türkiye’de uygulanan vergiler ise motorlu taşıtlar vergisi, motorin-lpg-jet yakıtlarından alınan özel tüketim vergisi, mahalli idarelerin topladığı çevre ve temizlik vergisi, çevre katkıları olarak sayılabilir. Son dönemde poşetlerden alınan ücretlerde çevre dostu politika hedeflerindedir.

**Şekil 3.** 2020 Türkiye’ de Çevreye Duyarlı Bütçe Kapsamında Değerlendirilebilecek Harcamalar (%)



**Kaynak:**TÜİK,<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Cevre-Koruma-Harcama-Istatistikleri>, Erişim Tarihi: 23.03.2021.

Çevreye yönelik farkındalığın artışı küresel ölçekte uyum politikaları kapsamında Türkiye’de de çevre farkındalığı konusunda adımlar atılmakta merkezi bütçede ve yerel yönetimlerde Şekil 3’ten de anlaşılacağı üzere artan harcamalar gerçekleşmektedir.

Son olarak Türkiye’deki çevreye duyarlı bütçe anlayışı gelişmiş AB ülkeleriyle kıyasladığında atılması gereken birçok adım olduğu anlaşılmaktadır. AB ülkelerinde çevreye dair yaşanan sorunların çözümü için sorunları hedefleyen vergiler bulunmaktadır. Örneğin atıkları depolama vergisi, doğal kum ve çakılın çıkarılmasındaki zararın önlenmesine yönelik vergiler, bunun dışında çevreye karşı toplumsal duyarlılığın yüksek olması AB ülkelerinin bütçesel politikalarda önemli bir konuma taşımaktadır. Bununla birlikte gelişmiş AB ülkelerine oranla milli gelir azlığı, çevre duyarlılığının az olması, büyüme ve kalkınma önceliği gibi nedenlerle Türkiye, çevre konusunda önde olan ülkeleri takip etmektedir (Yapıcı, 2015, s. 165).

## SONUÇ

Yüzyılımızda artan çevresel kirlilikler, nüfus artışları, çarpık kentleşme, küresel ısınma, küresel karbon gazı salınımı gibi faaliyetler ciddi ölçekte çevreye zarar vermektedir; zarar gören çevre ise gelecek mirasçılara büyük sorunlara neden olabilecek güçtedir. Temiz su, hava dengesi artan ve gelişen üretim imkânlarıyla birlikte her geçen gün ciddi anlamda zarar görmektedir. Çevre kaynakları sınırlı, insanın çevreden beklentisi çok olduğu için bu çevre kaynaklarının bilinçli bir plan-program çerçevesinde korumak, tüketmek esastır.

1990’lı yıllarda yukarıda belirttiğimiz ihtiyaçlar çerçevesinde Aalborg Sözleşmesi çerçevesinde Batılı Devletler ilk kez Çevreye Duyarlı Bütçe anlayışını

gerçekleştirmişlerdir. Çevreye Duyarlı Bütçe temelde yerel yönetimlerin ihtiyaçları göz önüne alarak yapılan, çevreyi esas alan yönetim sistemini içermektedir. Bu bütçelemedeki temel amaç bireylerin yaşam kalitesini arttırmak ve gelecek kuşakların yaşam kalitesini güvence altında tutmaktır.

Bu amaçları gerçekleştirirken devletler çeşitli araçlardan faydalanmaktadır. Teşvik sistemi, sübvansiyonlar, regülasyonlar, harçlar, cezalar ve vergiler çevreye duyarlı bütçenin en önemli araçlarını oluşturmaktadır. Devletler bu politika araçları yoluyla çevreye duyarlı bütçe alanında önemli adımlar atabilmektedir. Doksanlı yıllarda ortaya çıkan Avrupa kökenli bütçeleme anlayışı olan Çevreye Duyarlı Bütçe her geçen gün yaygınlaşmıştır. Avrupa'dan Asya'ya gözlemlenmeye başlanmıştır. Türkiye'de de bu yönde çalışmalar gözlemlenmektedir.

Çevreye duyarlı bütçe uygulaması doğası gereği yerel yönetim bütçelerinde uygulanırlığı kolay olduğu için merkezi yönetim bütçesinde pek görülmemekte, ancak merkezi bütçede ekler olarak yer almaktadır. Bu durum ise merkezi yönetim politikasından ziyade yerel düzeyde kalmasına neden olmaktadır. Çevreye Duyarlı Bütçe uygulamaları oldukça hayati bir önem taşısa da cezaların azlığı ya da yaptırım gücünün düşük olması gibi nedenlerden dolayı başarı kriteri etkilenmektedir. Çevreye Duyarlı Bütçe uygulamaları gerçekleşse bile yapısal olarak bu sorunların üstüne gidilmesi koşuluyla Çevreye Duyarlı Bütçe uygulamaları başarıya ulaşılabilir. Tüm bu olumlu ve eleştirel yanlarına rağmen çevre hassasiyetiyle bir bütçe oluşturmak oldukça önemlidir. Çevrenin sürdürülebilir olması için etkin bir çevreye duyarlı bütçe tekniği gerekmektedir, aksi takdirde ilerleyen dönemlerde ciddi sorunlarla karşılaşılabilir.

Çevreye Duyarlı Bütçeleme uygulamaları klasik bütçelerle benzer ve farklı birçok nokta taşımaktadır. Klasik bütçeler çoğu zaman kamusal mal ve hizmet üretimine ve paylaşımına odaklanırken çevre farkındalığını göz ardı etmektedir. Çevreye Duyarlı Bütçeler ise mal ve hizmet sunumunun yanı sıra kamusal hizmetlerin yerine getirilirken, sınırlı çevre kaynaklarının gözetildiği bir bütçeleme sürecini kapsamaktadır. Çevreye Duyarlı Bütçeler biçimsel unsurlarını genelde gelir-gider politikalarıyla gerçekleştirmektedir. Başarılı ve sürdürülebilir çevre dostu bütçeleme faaliyeti için salt kamu giderler ve gelirler politikasıyla gerçekleştirmek yeterli olmayabilir. Bu yönüyle çevreye yönelik cezaların arttırılması ve çevre farkındalığının toplumun çeşitli katmanlarında kabul görmesinin sağlanması oldukça önemlidir.

İnsan doğasının, bencil ve faydacı olduğu bilinmektedir. Çevresel duyarlılık artırılması bu yüzden çoğu zaman işe yaramamaktadır. Cezaların yaygınlaştırılması insanların çevreye olan saygısını arttırabilir. Çevre politikalarının başarılı olduğu AB ülkelerinin ekonomik ve sosyal yapılarını incelendiğinde çevreye duyarlı “toplumsal bilinç” kavramının yüksek olduğu bilinmektedir. Bu toplumsal bilinçlendirme de bütçe politikalarının yanı sıra, çevreye verilen zararlara karşı uygulanan yaptırımların sert oluşu bununla birlikte, eğitim ve kitle iletişim araçlarıyla oluşturulan duyarlılık, çevre politikalarını başarıya ulaştırdığı öngörülmektedir.

Türkiye’de uluslararası çevre sözleşmelerinin tarafı olmasına rağmen, tam anlamıyla istenilen düzeyde iktisadi ve sosyal çevre politikaları gözlemlenmemektedir. Bu durumun temelinde büyüme ve ekonomik kalkınmanın öncelik sıralaması yatmaktadır. Çevre dostu teknolojinin sanayi üretiminde kullanılması oldukça maliyetlidir. Bilinen klasik üretim araçlarını terk etmek de kolay gözükmemektedir. Bununla birlikte özellikle son yıllarda Türkiye’de çevre farkındalığını gözetten bir dizi politikaların uygulandığı bilinmektedir. Doğal enerji kaynaklarına yönelik devlet teşvikleri, yeşil ekonomik hassasiyetler, plastik kullanımının azaltılması gibi gündelik hayatı etkileyen çevre politikalarının gelişimi gözlemlenmektedir.

#### **KAYNAKÇA**

Bilgin, S. ve Orkunoğlu, I., (2010), “Fiskal ve Ekstra Fiskal Amaçlar Bağlamında 1970’lerden Günümüze Çevre Vergileri”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 12/1, s. 77-108

Canbay, T. ve Gerger, G., (2012) “Batı’da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri”, Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler İçinde, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2012/418.

Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability (as approved by the participants at the European Conference on Sustainable Cities & Towns in Aalborg, Denmark on 27 May 1994),[https://sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg\\_Charter/Aalborg\\_Charter\\_English.pdf](https://sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf). Erişim Tarihi: 23.03.2021.

Doğan, A., (2012), “ Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Türkiye Değerlendirmesi”, Manisa Celal Bayar Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

- Durak, B., (2017), “ Yerel Yönetimlerde Demokrasinin Yapı Taşı: Katılım Bütçeleme” Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, c.9. s.1-15.
- Ergen, Z., (2012) “ Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçe Modeli”, Maliye Dergisi, s.163. Temmuz-Aralık..
- Ergen, Z. ve Durak, B., (2017) “ Bütçeleme Anlayışında Yeni Bir Yaklaşım: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme”, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt 9, Sayı 2, s.111-112.
- Eurostat, Smarter, greener, more inclusive? INDICATORS TO SUPPORT THE EUROPE STRATEGY, 2020  
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10155585/KS-04-19-559-EN-N.pdf/b8528d01-4f4f-9c1e-4cd4-86c2328559de> Erişim Tarihi: 23.03.2021.
- Kargı, V. ve Yüksel, C., (2010), “Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri” Maliye Dergisi Sayı 159 s.187 Temmuz-Aralık..
- Kılıçer, E., (2016) “ Çevreye Duyarlı Bütçeleme”, Electronic Journal Of Vocational Colleges, Ekim, s. 38.
- Kılıçer, E., (2017a). “ Yerel Sürdürülebilirlik ve Çevre Yönetimi Bağlamında Çevreye Duyarlı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, İstanbul Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, s.40-41.
- Kılıçer, E., (2017b), “ Çevreye Dayalı Bütçeleme Sistemi: Vaxjö Örneği”, Maliye Araştırmaları Dergisi, c.3, s.3, s.272., 2017/(b).
- Kılıçer, E., (2017c). “ Çevreye Duyarlı Bütçe Sistemi: Bologna Örneği”, İktisat Fakültesi Mecmusası, c.167, s.120-121.
- Köppl, A., (1999) “ Empirical Assesment of an Energy Tax Proporsal for Austria”, Green Budget Reform in Europe, s.33.
- Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A., (2005) “*Bütçe Hukuku*”, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Naess, A., (1973) “The Shallow and the Deep, Long-RangeEcology Movement: A Summary.”*Inquiry: AnInterdisciplinary Journal of Philosophy and the Social Sciences*16: 95–100.
- Passant, J., (2016), “ Tax and the Forgotten Classes: from Magna Carta to the English Revolution”, *Australasian Accouting, Bussiness and Finance Journal*, Volume:10 Issue:3 pp: 68-69.

TÜİK,<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Cevre-Koruma-Harcama-Istatistikleri>, Erişim Tarihi: 23.03.2021.

Tütüncü, S., (2012) “ Çevre Vergileri ve Uluslararası Standartlara Uyum Açısından Türkiye Değerlendirmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s.85-87.

Uslu, İ., (2017), “ Türkiye’de Kent Konseyi Deneyimi: Bir Yapılandırma Önerisi”, Ankara Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s.32.

Yapıcı, F., (2015) “ Yeşil Bütçe Yaklaşımı ve Değerlendirilmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s.74-77.

Wilkinson, D., Benson, D. and Jordan, A., (2008), “Green Budgeting Innovation in Environmental Policy: Integrating the Environment for Sustainability,” Edward Elgar Publishing, pp.70-83.

Yücel, Y., (2016), “Dirlik Temelli Toplumsal Cinsiyete Dayalı Bütçe Denetimi: Büyükşehir Belediyeleri Arasında Bir Karşılaştırma”, Çağdaş Yerel Yönetimler, c.25. s.1-16.

Zom, A., (1999), “ Report on the Concrete Steps of Green Budget/ Tax Reform in the Netherlands- Retrospective and Outlook”, Green Budget Reform in Europe, s.110.