

Dünyada ve Türkiye'deki Gelişmeler Ekseninde Döngüsel Ekonomiye Geçişte En Önemli Aktör Olan İdarenin Anahtar Rolü^(*)

The Key Role of the Administration as the Most Important Actor in the Transition to Circular Economy in the Context of Developments in the World and in Turkey

Dr. Öğr. Üyesi Mahmut CEYLAN^(**)

Öz:

Döngüsel ekonomi, sürdürülebilir bir gelecek inşa etmek amacıyla insanlık açısından önemli bir kavram olarak son yıllarda ön plana çıkmıştır. Bu model, geri dönüşüm ve yeniden kullanım süreçlerini destekleyen, atık üretimini azaltarak ekosistemin korunması ve iklim değişikliği ile mücadeleyi önceleyen önemli bir araçtır. Bu önemi sebebiyle Avrupa, Amerika, Asya, Afrika ve dünyanın geri kalan birçok yerinde döngüsel ekonomiye geçiş için birtakım plan ve programlar hazırlanmıştır. Buna koşut olarak Türkiye'de de birtakım hazırlıklar başlamıştır. Çalışmada ilk olarak dünyadaki gelişmeler ele alınmış ve ardından Türkiye'de döngüsel ekonomiye geçiş meselesi incelenmiştir. Döngüsel ekonomiye geçişte en önemli rollerden birisi idareye aittir. İdare, hukuki muameleleri ve faaliyetleri aracılığı ile döngüsel ekonomiye geçiş sürecinde anahtar role sahiptir. İdare, teşvik programları, kısa ve uzun vadeli planlamalar ve idari yaptırım uygulama gücü sayesinde önemli araçlara sahip bir aktör olarak ortaya çıkmaktadır. Çalışmada idarenin hukuki muameleleri ekseninde değerlendirme yapılmış ve bu bağlamda idarenin düzenleyici ve uygulayıcı rolleri incelenmiştir. Daha sonra idarenin faaliyetlerinden kolluk, özendirme-destekleme ve planlama faaliyetlerinin döngüsel ekonomiye geçişteki önemi analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler:

Döngüsel Ekonomi, İdarenin Faaliyetleri, İdari İşlem, İklim Değişikliği, Ekonomik Kamu Düzeni.

Abstract:

The circular economy has come to the forefront in recent years as an important concept for humanity to build a sustainable future. This model supports recycling and reuse processes and is an important tool in protecting the

^(*) Makale hakem denetiminden geçmiştir.

Makale Geliş Tarihi: 23.03.2025 - Makale Kabul Tarihi: 15.05.2025.

^(**) Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Öğretim Üyesi, Rize - Türkiye,

E-posta: mahmut.ceylan@erdogan.edu.tr,

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8278-611X>.

ecosystem and combating climate change by reducing waste generation. Due to this importance, a number of plans and programs have been prepared for the transition to circular economy in Europe, America, Asia, Africa and many other parts of the world. In parallel to this, some preparations have also started in Turkey. In this study, firstly, the developments in the world are discussed and then the issue of transition to circular economy in Turkey is analyzed. One of the most important roles in the transition to circular economy belongs to administration. Administration has a key role in the transition to circular economy through its legal procedures and activities. Administration emerges as an actor with important tools through incentive programs, short and long term planning and the power to impose administrative sanctions. In this study, the legal procedures of administration are evaluated and, in this context, the regulatory and enforcement roles of administration are analyzed. Then, the importance of enforcement, encouragement-support and planning activities of administration in the transition to circular economy is analyzed.

Keywords:

Circular Economy, Activities of Administration, Administrative Act, Climate Change, Economic Public Order.

GİRİŞ

Döngüsel ekonomi, kaynakların sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde kullanıldığı, atıkların olabildiğince aza indirildiği ve doğal kaynakların, sistemlerin korunmasını amaçladığı bir ekonomik modeldir. Bu model, doğrusal ekonomik modelin aksine tüketime ilişkin döngüyü kapatmak suretiyle malzemelerin tekrar değerlendirilip kullanılmasını ve buna koşut olarak uzun ömürlü ürünlerin teşvik edilmesine odaklanmaktadır. Döngüsel ekonomi sadece çevresel faydalar sağlamayı değil, aynı zamanda ekonomik faydalar sağlamayı da amaçlar. Bu model insanlık açısından uzun vadeli sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada elverişli bir araç olarak görünmektedir. Nitekim dünyadaki ve Türkiye'deki gelişmeler bu önemin bir sonucudur.

Döngüsel ekonomiye geçişte dünyada önemli adımlar atılmıştır. Bu kapsamda Avrupa Yeşil Mutabakatı önemli bir yer edinmektedir. Bu Mutabakat'ın temel taşlarından birisi olan Döngüsel Ekonomi Eylem Planı da önemli bir adım olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan Birleşmiş Milletler'in sürdürülebilir kalkınma amaçları 2030 gündemine bakıldığında 12 numaralı amaç olan "Sorumlu Üretim ve Tüketim" in döngüsel ekonomi ile doğrudan ilgili olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Birleşmiş Milletler Çevre Programı döngüsel ekonomi hakkında çeşitli çalışmalar hazırlamıştır. Bunun yanında OECD'nin, döngüsel ekonomi ile ilgili birçok rapor hazırladığı görülmektedir. Afrika'daki gelişmelere bakıldığında Afrika Döngüsel Ekonomi İttifakı dikkat çekmektedir. Bu İttifak ile Afrika Kıta'sında döngüsel ekonomiye geçiş hedeflenmiştir. Asya-Pasifik Ekonomik İş Birliği de döngüsel ekonomiyi gündemine almıştır. Bu kapsamda birçok çalışma hazırlamıştır. Devasa üretim kapasitesine sahip Çin bu konuda ayrıca incelenmesi gereken bir yerdir. Bu kapsamda Çin'in 14. Beş Yıllık Planı'nın incelenmesi önem arz etmektedir. Özetle dünyada döngüsel ekonomi konusunda önemli bir

bilinçli farkındalık söz konusudur. Bunun sonucu olarak birçok önemli adım atılmıştır. Çalışmada bu gelişmelere değinilmiştir.

Dünyadaki gelişmelere koşut olarak Türkiye'de de birtakım hazırlıklar başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Plan ve Programlar Genel Müdürlüğünün On İkinci Kalkınma Planı bu hususta önem arz etmektedir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı döngüsel ekonomi ile ilgili birtakım faaliyetler yürütmektedir. Bu kapsamda konferanslar ve eğitimler vermek, çalıştaylar düzenlemektedir. Ayrıca Türkiye'nin Döngüsel Ekonomiye Geçiş Potansiyelinin Değerlendirilmesi için Teknik Destek Projesi ve bu Proje'nin çıktısı olarak "Ulusal Döngüsel Ekonomi Stratejisi ve Eylem Planı" önemli bir adım olarak ön plana çıkmaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı da birtakım teşvik programlarının hayata geçirileceğine ilişkin önemli raporlar hazırlamıştır. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ise "Ekonomik Değerli Atık İzleme Sistemi"nin kurulması maksadıyla Sanayi Sicil Bilgi Sisteminin geliştirileceğini öngörmüş ve planlamıştır. Ticaret Bakanlığının hazırladığı "Yeşil Mutabakat Eylem Planı" bir diğer önemli adımdır. Üniversitelerde de döngüsel ekonomi bağlamında hazırlıklar başlamıştır. Örneğin İstanbul Üniversitesi, Döngüsel Ekonomi Birimi kurmak suretiyle bu konuda öncülük yapmıştır. Görüldüğü üzere Türkiye'de döngüsel ekonomiye geçiş süreci artık başlamıştır. Bu sürecin başarılı olması açısından idareye önemli roller düşmektedir.

Döngüsel ekonomi modelinin kullanılması bağlamında ulusal ve uluslararası kuruluşların ortaya koyduğu öngörü, plan ve düzenlemelere bakıldığında kilit rolün idarede olduğu anlaşılmaktadır. Zira idare, düzenleme ve planlama yapma, teşvik verme ve idari yaptırım uygulama yetkisi sayesinde döngüsel ekonomi modelinin benimsenip uygulanmasında önemli enstrümanlara sahiptir. Buradan yola çıkarak çalışmada, döngüsel ekonomiye geçiş sürecinde idarenin kilit rolü hukuki muameleleri ve faaliyetleri ekseninde incelenmiştir. İdarenin hukuki muameleleri ekseninde yapılan değerlendirme düzenleyici ve birel işlem yapma yetkisi bağlamında incelenmiştir. İdarenin faaliyetleri ekseninde yapılan değerlendirme ise kolluk, özendirme-destekleme ve öngörme faaliyeti özelinde ele alınmıştır.

I. DÖNGÜSEL EKONOMİ KAVRAMI

Suyun, toprağın, havanın, bir diğer deyişle doğanın önemi insanlık açısından her geçen gün daha ön plana çıkmaktadır. Son zamanlarda popüler hâle gelen döngüsel ekonomi kavramının tanımını yapmaktan ziyade açıklamasını yapmak daha isabetli olacaktır. Atıkların minimum hâle getirildiği, ürünlerin ömrünün uzatıldığı ve kaynakların yeniden kullanıldığı bir model olarak ortaya çıkan bu kavram hakkında yapılan 114 tanımın incelendiği bir eserde kavramdan farklı

yazarların farklı anlamlar çıkardığı, örneğin bazı yazarların bu kavramı geri dönüşüm ile eşitlediği, bazılarının ekonomik refahı ön plana çıkardığı, diğer bir kısmının ise çevresel amaçları merkeze aldığı belirlenmiştir¹.

Yakın zamanda Covid19 kaynaklı pandemi süreci bütün dünyayı çok boyutlu olarak etkilemiştir. Pandemi süreci ve sonrasında hâlihazırdaki doğrusal ekonomi modelinin problemli yanları görülmüş ve kapsayıcı, sürdürülebilir küresel ekonomik modelin inşasının gündeme gelmesinin ardından “döngüsel ekonomi” bilinci yerleşmeye başlamıştır². Özellikle sanayi devrimi sırasında gelişen doğrusal ekonomi modelinin zararları görmezden gelinmiş ve kaynakları tüketen doğrusal modele tepki olarak döngüsel model ortaya çıkmıştır³. Dolayısıyla döngüsel ekonomi modelinin bütün bu olumsuz durumlara bir tepki niteliğinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Kent nüfusunun artması çarpık kentleşmeye sebep olmuş ve nüfusun artışı ile taleplerin karşılanması zorlaşmıştır. Son zamanlarda tüketim ve üretim alışkanlıklarının değiştirilmesi hususunda bir bilinç oluşturulmaya çalışılmakta olup bu kapsamda karşımıza “sürdürülebilir kalkınma” kavramı çıkmış ve yakın zamanda literatürde döngüsel ekonomi kavramı görünür olmaya başlamıştır⁴. Bunun neticesinde dünyada döngüsel ekonomiye geçiş hususunda önemli adımların atıldığı görülmekte olup bu husus aşağıda incelenmiştir.

Döngüsel ekonomi genel anlamıyla malzeme ve hammaddenin ürün kullanma döngüsü içine tekrar girebilmesi için atık miktarının olabildiğince aza indirilmesi maksadını benimseyen bir yaklaşımın sonucudur⁵. Dolayısıyla döngüsel ekonomi, sürdürülebilirlik kavramı ile yakından ilişkilidir. Döngüsel ekonomi şu aşamaları içermektedir: “yeniden düşünmek (*rethink*), azaltmak (*reduce*), yeniden kullanma (*reuse*), tamir etmek (*repair*), yenilemek (*refurbish*), yeniden üretmek (*remanufacture*), başka amaçla kullanmak üzere değiştirmek (*repurpose*), geri dönüşüm (*recycle*)”⁶. Ayrıca bu kavram kaynakların sürekli şekilde yeniden değerlendirilmesini amaçlayan ekolojik ve ekonomik süreçleri uzlaştırmaktır. Geleneksel “kullan-at” modelinin yerine “kullan ve sonra yeniden kullan” anlayışının benimsenmesine hizmet eden bu kavram sürdürülebilir bir ekonomik sistem oluşturmayı amaçlamaktadır.

¹ Julian Kirchher/Denise Reike/Marko Hekkert, “Conceptualizing the Circular Economy: An Analysis of 114 Definitions”, (Resources, Conservation & Recycling, Y. 2017, S. 127, s. 221-232), s. 229.

² Filiz Yılmaz, “Enerji Yönetimi ve Türkiye: Avrupa Yeşil Mutabakatı Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, (Akademia Doğa ve İnsan Bilimleri Dergisi, Y. 2022. C. 8, S. 1, s. 19-38), s. 23.

³ Vanessa Prieto-Sandoval/Carmen Jaca/Marta Ormazabal, “Towards a Consensus on the Circular Economy”, (Journal of Cleaner Production, Y. 2018, S. 179, s. 605-615), s. 605, 609.

⁴ Gamze Kazel-Bozkur, “Döngüsel Ekonomi Kavramı ve Bu Alanda Dünya ve Türkiye’deki Gelişmeler”, (Anahtar, Y. 2022, C. 34, S. 402, s. 14-16), s. 14.

⁵ Kazel-Bozkur, “Döngüsel Ekonomi”, s. 14.

⁶ Yılmaz, “Enerji Yönetimi”, s. 21.

Döngüsel ekonomi, yeşil ekonomi kavramı ile de yakından ilgilidir. Yeşil ekonomi, modern dünyada çeşitli faaliyetlerden kaynaklanan çevre sorunlarını azaltıp ekolojik kılığa dikkat çekerek onları korumayı hedefleyen ve bu süre zarfında çevreye zarar vermeden ülke veya bölgenin sürdürülebilir kalkınmasını sağlayan ekonomik model türüdür⁷. Yeşil ekonomide temiz ulaşım, su yönetimi, arazi yönetimi, atık yönetimi, yenilenebilir enerji ve yeşil binalar önemli alanlar olarak kabul edilmektedir⁸. Yeşil ekonomi sürdürülebilir kalkınmayla ilgili bütün ekonomik politikalar ve ekonomik analiz biçimlerini birleştirmeyi amaçlayan bir yaklaşımdır⁹. Yeşil ekonomiye geçiş sürecinde asıl problem kâr odaklı aktörlerle dolu olan kapitalist ekonomiyle uzlaşıp uzlaşamayacağı üzerinedir¹⁰. Aynı durumun döngüsel ekonomi için de geçerli olduğu belirtilmelidir.

Döngüsel ekonominin uygulanmasında termodinamiğin ikinci yasası olan entropi sebebiyle geri dönüşümün her zaman enerjiye ihtiyaç duyması ve kendi atıklarını üretmesi gibi birtakım bilimsel sınırlar¹¹ olsa da bu modelin insanlık açısından ele alınıp değerlendirilmesi gerekir. Bir diğer deyişle döngüsel ekonomi uygulamaları var olan problemleri belki de kökten sonlandırmayacaktır. Fakat azaltacağına ilişkin bir kanaatin olduğunu belirtmek gerekir.

Döngüsel ekonominin uygulama sahalarında idare hukuku kritik önemi haizdir. Bu nedenle idare hukukunun genel esasları çerçevesinde döngüsel ekonominin hukuki alt yapısının incelenmesi ve bu bağlamda merkezi idareden mahalli idareye kadar bütün kamu idarelerinin rolünün ortaya konulması gerekmektedir. Çalışmanın başlığında döngüsel ekonomiye geçişte en önemli rolün idareye ait olduğuna vurgu yapılmıştır. Son derece iddialı olduğu kabul edilecek olan bu çıkarımın isabetliliği, idarenin hukuki muameleleri ve faaliyetlerinin döngüsel ekonomiye geçişteki önemi analiz edildiğinde, daha iyi anlaşılacaktır.

II. DÜNYADAKİ GELİŞMELER

Kaynakların hızla tüketilmesi ve büyük miktarlarda atıkların çevreye zarar vermesi neticesinde son yıllarda dünyada döngüsel ekonomi modeli üzerine yoğunlaşma olduğu gözlemlenmektedir. Bu kapsamda aşağıda referansları ile belir-

⁷ Pradipta Mukhopadhyay, "Green Economy: An Emerging Path Towards Sustainable Development. An Explorative Study", (IJARSCT, Y. 2024, C. 4, S. 1, s. 368-378), s. 368.

⁸ Mukhopadhyay, s. 369.

⁹ Andrew Jones/Patrik Ström, "Introduction: Conceptualising Research into the Green Economy", Research Handbook on the Green Economy, Ed. Andrew Jones, Cheltenham 2024, s. 2.

¹⁰ Jones/Ström, s. 2.

¹¹ Döngüsel ekonominin sınırları hakkında bkz. Jouni Korhonen/Antero Honkasalo/Jyri Seppälä, "Circular Economy: The Concept and its Limitations", (Ecological Economics, Y. 2018, S. 143, s. 37-46), s. 41-45.

tildiği üzere Avrupa Birliği'nin birtakım plan ve programlar hazırladığı görülmektedir. Bunun yanında yükselen rolü göz önüne alındığında Çin'deki gelişmeler de önem arz etmektedir. Birleşmiş Milletler de döngüsel ekonomi kavramını gündemine almıştır. OECD ve Asya-Pasifik Ekonomik İş Birliği'nin çalışmaları da dikkat çekicidir. Ayrıca Afrika kıtasında da bu bağlamda çalışmalar başlamıştır. Döngüsel ekonomi ile ilgili dünyadaki bütün bu gelişmelere kısaca bakmak isabetli olacaktır.

A. Avrupa Yeşil Mutabakatı

Avrupa Yeşil Mutabakatı, döngüsel ekonomi açısından son derece önemlidir. Zira aşağıda ele alınacak olan Döngüsel Ekonomi Eylem Planı, Avrupa Yeşil Mutabakatı'nın temel taşlarından birisini teşkil etmekte olup Avrupa Birliği'nin döngüsel ekonomiye geçişinde önemli bir adımdır¹².

Avrupa Sürdürülebilir Gelişme Ağı (*European Sustainable Development Network-ESDN*) tarafından hazırlanan Aralık 2020 tarihli ESDN Raporu'nda belirtildiği üzere Avrupa Konseyi, Avrupa Yeşil Mutabakatı ile 2050 yılına kadar iklim nötrlüğüne ulaşma hedeflemektedir¹³. Avrupa Yeşil Mutabakatı'nda şu sekiz temel alan vardır: Avrupa Birliği'nin 2030 ve 2050 iklim hedeflerini tespit etmek; temiz, ekonomik ve güvenli enerji tedarik etmek; döngüsel ekonomi için endüstriyi harekete geçirmek; enerji ve kaynakları verimli şekilde üretmek ve yenilemek; toksik olmayan çevre için sıfır atık hedefi; ekosistemleri ve biyolojik çeşitliliği korumak; adil, sağlıklı ve çevre dostu gıda sistemi inşa etmek; sürdürülebilir ve akıllı mobiliteye geçişi hızlandırmak¹⁴.

Avrupa Yeşil Mutabakatı'nın hukuken bağlayıcılığı olmayıp esnek hukuk araçlarından olduğu kabul edilmektedir¹⁵. Esnek hukuk (*soft law*) normatif değeri sınırlı olan, hukuken bağlayıcı olmayan, pozitif hukuk yükümlülüğü yaratmayan kuralları ifade etmekte olup uluslararası hukukun maddi kaynaklarından¹⁶. Avrupa Yeşil Mutabakatı, bir iklim politika belgesi olmasının yanı sıra dış ticaret, sanayi ve daha birçok alana etki edecek niteliği haizdir¹⁷. Bu Mutabakat'ın temel unsurlarından birisi kaynak verimliliğini artırmak ve atık oluşmasını azaltmak

¹² https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en, (Erişim Tarihi: 27.01.2025).

¹³ Constanze Fetting, *The European Green Deal*, Viyana 2020, s. 5.

¹⁴ Fetting, s. 5.

¹⁵ Kamile Türkoğlu-Üstün, "Yeni Bir Dönemin Başlangıcı: Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türk Çevre Hukuku ve Politikalarına Etkileri", (Memleket Siyaset Yönetim, Y. 2021, C. 16, S. 36, s. 329-366), s. 334.

¹⁶ Julien Cazala, "Le Soft Law International Entre Inspiration et Aspiration", (RIEJ, Y. 2011, C. 66, s. 41-84), s. 41, 46.

¹⁷ Türkoğlu-Üstün, s. 342.

suretiyle sürdürülebilir ekonomik model oluşturmayı maksat edinen döngüsel ekonomi modelinin teşvikidir¹⁸.

Mutabakat, küresel iklim değişikliğiyle mücadele bağlamında sıcaklık artışının 2°C'yi aşmamak ve 1,5°C'nin altında tutmak amacıyla yapılmış olan Paris Anlaşması'na¹⁹ koştur niteliktedir. Paris Anlaşması ise Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (*United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*) kapsamında gerekli reaksiyonların gösterilmesi amacıyla imzalanmıştır²⁰. Kaynak kullanımının azaltımı, düşük karbonlu üretim ve enerji verimliliğini artırmanın teşvik edilmesi gibi hususlar döngüsel ekonomi ile örtüşmektedir.

B. Avrupa Yeni Döngüsel Ekonomi Eylem Planı

Avrupa Konseyi, 2015'te ilk döngüsel ekonomi eylem planını kabul etti ve bu Plan'da Avrupa'nın döngüsel ekonomiye geçişinin teşvikinin yanı sıra, sürdürülebilir ekonomiyi desteklemeye ilişkin önlemler bulunmaktadır²¹. Yeni Döngüsel Ekonomi Eylem Planı (*New Circular Economy Action Plan - NCEAP*), Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa Yeşil Mutabakatı hedeflerine ulaşmak amacıyla yayınlanan bir plandır²². Plan, Avrupa açısından son derece önemli öngörüler ve hedefler içermektedir.

Avrupa Konseyi, NCEAP ile 2050 yılına kadar iklim nötrlüğüne ulaşmayı, ekonomik büyümeyi kaynak kullanımından ayırma ve AB'nin uzun vadeli rekabet gücünü garanti altına almayı amaçlamıştır²³. Bu hedefleri gerçekleştirmek için döngüsel ekonomi gündeme alınmıştır. Planda sürdürülebilir ürün tasarlama, tüketici ve kamu alıcılarını güçlendirme, üretim sürecinde döngüsellüğün yanı sıra elektronik araçlar, paketleme, tekstil, inşaat, su ve gıda maddeleri gibi temel ürünlere ilişkin politikalar ve öte yandan atık politikaları işlenmiştir²⁴. Ayrıca Plan'da; tek kullanımlık plastiklerin azaltılması, elektronik cihazların ömrünün uzatılması ile geri dönüşümünün teşvik edilmesi, tekstilde sürdürülebilirlik ve

¹⁸ Fetting, s. 5.

¹⁹ Madde 2/1-a, <https://iklim.gov.tr/db/turkce/dokumanlar/paris-anlasmasi-13-20220808231948.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.02.2025).

²⁰ <https://iklim.gov.tr/paris-anlasmasi-i-34>, (Erişim Tarihi: 02.03.2025).

²¹ European Commission, First Circular Economy Action Plan, https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/first-circular-economy-action-plan_en, (Erişim Tarihi: 27.01.2025).

²² European Commission, A new Circular Economy Action Plan, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN>, (Erişim Tarihi: 27.01.2025).

²³ European Commission, A new Circular Economy Action Plan, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN>, (Erişim Tarihi: 27.01.2025).

²⁴ European Commission, A new Circular Economy Action Plan, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN>, (Erişim Tarihi: 27.01.2025).

geri dönüşümün geliştirilmesi ve inşaat malzemelerinin yeniden kullanımı ile geri dönüşüm konularına da odaklanılmıştır²⁵. Bütün bu hususlarla kapsayıcı şekilde döngüsel ekonomiye geçiş görülmüştür.

C. Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları - 2030 Gündemi

Birleşmiş Milletler'in sürdürülebilir kalkınma amaçları 2030 gündemine baktığımızda on yedi konunun olduğu görülmektedir. 2015 yılında bütün Birleşmiş Milletler Üye Devletlerince kabul edilmiş olan kalkınma amaçları şunlardır: "Yoksulluğa son, açlığa son, sağlık ve kaliteli yaşam, nitelikli eğitim, toplumsal cinsiyet eşitliği, temiz su ve sanitasyon, erişilebilir ve temiz enerji, insana yakışır iş ve ekonomik büyüme, sanayi yenilikçilik ve altyapı, eşitsizliklerin azaltılması, sürdürülebilir şehirler ve topluluklar, sorumlu üretim ve tüketim, iklim eylemi, sudaki yaşam, karasal yaşam, barış adalet ve güçlü kurumlar, amaçlar için ortaklıklar²⁶". Özellikle 12 numaralı amaç olan "Sorumlu Üretim ve Tüketim", döngüsel ekonomi ile doğrudan ilgilidir.

Birleşmiş Milletler'in bu sürdürülebilir kalkınma amaçlarını daha aktif hâle getirme hususunda döngüsel ekonomiyi kullanmak önem arz etmektedir. Nitekim bu bağlamda şu beş konuya öncelik verilmesi durumunda amaçların gerçekleşmesinin sağlanabileceği ifade edilmiştir: Adil ve kapsayıcı döngüsel ekonomi geçişinin sağlanması, kapsayıcı döngüsel ekonomiyi sağlamak için ulusal politikalar ve stratejileri kontrol etmek, kapsayıcı sürdürülebilirlik modelini teşvik etmek için uluslararası finansal mimariyi yeniden şekillendirmek, küresel ticaret sisteminin döngüsel ekonomiyi destekleyen mal ve hizmetleri ele alacak şekilde tekrar düzenlenmesi, döngüsellik için ortak standart ve kriterlerin belirlenmesi²⁷. Bu konularda idareye kritik görevler düşmektedir. Nitekim aşağıda bu hususlar ortaya konulmuştur.

D. Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) Çalışmaları

Birleşmiş Milletler Çevre Programı (*The United Nations Environment Programme - UNEP*) kaynak verimliliği ve döngüsel ekonomi üzerine çeşitli çalışmalar hazırlamıştır. Bu çalışmalar küresel kaynakların daha verimli kullanılması, atıkların azaltılması, sürdürülebilir üretim ve tüketim modellerinin teşviki gibi döngüsel ekonomi ile doğrudan ilgili konuları ele almaktadır. Bu raporlardan bazılarını kısaca bakmak isabetli olacaktır.

²⁵ European Commission, A new Circular Economy Action Plan, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN>, (Erişim Tarihi: 27.01.2025).

²⁶ The 17 Goals, <https://sdgs.un.org/goals> (Erişim Tarihi: 16.02.2025).

²⁷ Bu konuda bkz. Patrick Schröder/Jack Barrie, How the Circular Economy Can Rescue the UN's Sustainable Development Goals and Shape What Follows Them: Proposed Guiding Principles for Immediate Action with a 2050 Policy Blueprint for the Circular Transition, London 2024, s. 23-47.

“Kaynak Verimliliği - Potansiyel ve Ekonomik Etkiler” isimli çalışmada döngüsel ekonominin önemine dikkat çekilmiştir²⁸. “Küresel Kaynaklara Bakış 2019 - İstedığımız Gelecek için Doğal Kaynaklar” isimli çalışmada da döngüsel ekonomi vurgusu yapılmıştır²⁹. “Şehirlerin Ağırlığı - Geleceğin Kentleşmesinin Kaynak Gereksinimleri” isimli raporda, şehirlerin büyüyen nüfus ve kaynak taleplerine sürdürülebilir çözümler hususunda yaklaşımlar ortaya konulmakta ve ayrıca çalışmada kentlerin doğrusaldan döngüsel geçmesi gerektiği vurgulanmaktadır³⁰. “Ekonomilerde Döngüsellik Oluşturmak - Sürdürülebilir Satın Alma ve Kaynak Verimliliği Yoluyla” isimli çalışmada, sürdürülebilir tedarikte döngüsellik benimsenmek ve küresel düzeyde tedarik uygulamalarına döngüsellik dahil edilmesi gibi önemli konular kaleme alınmıştır³¹. “Tek Kullanımlık Plastikler - Sürdürülebilirlik için Bir Yol Haritası” başlıklı çalışmada ise plastik kirliliğini azaltmak için döngüsel ekonomi yaklaşımının benimsenmesi gerektiği ifade edilmiştir³².

E. OECD Döngüsel Ekonomi Raporları

OECD, döngüsel ekonomi ile ilgili birçok rapor hazırlamıştır. Bu raporlardan bazılarını kısaca değinmekte fayda vardır. Şehirlerde ve Bölgelerde Döngüsel Ekonomi Sentez Raporu’nda; şehirlerin ve bölgelerin döngüsel ekonomi vizyonu, politikaları, amaçlarının yanı sıra mevzuat, politika ve farkındalık eksiklikleri gibi önemli konular ele alınmıştır³³. Yakın tarihli olan Kaynak Verimli ve Döngüsel Bir Ekonomiye Doğru İlerlemenin İzlenmesi Raporu’nda ise döngüsel ekonomi bağlamında gösterge seti ile ölçüm ve veri kaynakları konuları incelenmiştir³⁴. Daha Yeşil Bir Dünya İçin Kaynak Verimliliğinin ve Ekonomilerin Döngüselliklerinin Artırılması isimli çalışmada ise malzeme tüketiminde geçmiş eğilimler, malzeme kullanımının gelecekte nasıl olacağı, malzeme kullanımının çevreye etkisi, mevcut politikalar ve politika önerilerine yer verilmiştir³⁵.

OECD’nin Türkiye ile ilgili raporlarına da kısaca bakmak yararlı olacaktır: “Çevresel Performans İncelemeleri - Türkiye 2019” raporunda sürdürülebilir kalkınma, çevresel yönetim ve yönetim, yeşil büyüme, iklim değişikliği, kent-

²⁸ UNEP, Resource Efficiency: Potential and Economic Implications, 2017, s. 36-37.

²⁹ UNEP, Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want, 2019, s. 24, 30.

³⁰ UNEP, The Weight of Cities: Resource Requirements of Future Urbanization, 2018, s. 210.

³¹ UNEP, Building Circularity into Economies: Through Sustainable Procurement and Resource Efficiency, 2018, s. 5 vd., s. 23 vd.

³² UNEP, Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability, 2018, s. 10.

³³ OECD, The Circular Economy in Cities and Regions Synthesis Report, OECD Urban Studies, Paris 2020, s. 43-76, s. 105-112.

³⁴ OECD, Monitoring Progress Towards a Resource-Efficient and Circular Economy, Paris 2024, s. 27-47.

³⁵ OECD, Improving Resource Efficiency and the Circularity of Economies for a Greener World, Paris 2020, s. 3 vd.

sel atık, su yönetimi konuları ele alınmıştır³⁶. Çalışmada, Türkiye ekonomisinin yüksek kaynak yoğunluğu ve fosil yakıtlara aşırı bağımlılığına dikkat çekildikten sonra döngüsel ekonomiye geçişte daha fazla ilerleme kaydetmesi gerektiği sonucuna varılmıştır³⁷.

F. Afrika Döngüsel Ekonomi İttifakı

Afrika Döngüsel Ekonomi İttifakı (*African Circular Economy Alliance - ACEA*) 2016 yılında kurulmuştur³⁸. Nijerya, Ruanda ve Güney Afrika'nın kurucu ülke olduğu; Benin, Burkina Faso, Kamerun, Fil Dişi Kıyıları, Çad, Etiyopya, Gana, Morityus, Fas, Senegal ve Sudan'ın üye olduğu ACEA, döngüsel ekonomi modellerinin Afrika Kıtası'nda uygulanmasını amaçlamaktadır³⁹. Dünya Ekonomik Forumunun hazırlamış olduğu "Afrika'da Döngüsel Ekonomi için Beş Büyük Konu Afrika Döngüsel Ekonomi Birliği" isimli raporda, Afrika özelinde döngüsel ekonomi ele alınmıştır⁴⁰. ACEA, döngüsel ekonomi ile ilgili beş konuyu ön plana çıkarmıştır. Bu konular şunlardır: Gıda sistemleri, paketleme, elektronik, moda ve tekstil, yapılaşmış çevre⁴¹.

G. Asya-Pasifik Ekonomik İş Birliği'nin Çalışmaları

Asya-Pasifik Ekonomik İş Birliği (*Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC*) döngüsel ekonomiyi gündemine almıştır. "Endüstriyel Simbiyoz Yaklaşımı Kullanılarak APEC Bölgesindeki İnşaat Sektöründe Döngüsel Ekonominin Teşvik Edilmesi" isimli yakın tarihli raporda, APEC Bölgesindeki inşaat sektöründe döngüsel ekonominin teşviği ele alınmıştır⁴². Ayrıca çalışmada uzman ve paydaşlarla katılım çalıştayına da yer verilmiş olup birtakım tespitler ve öneriler ortaya konulmuştur⁴³.

2024 yılında İmalat Sanayinde KOBİ'lerin Döngüsel Ekonomi Uygulamalarını Teşvik Etmek için APEC Kapasite Geliştirme Çalıştayı düzenlenmiştir.

³⁶ OECD, Environmental Performance Reviews Turkey 2019, OECD Environmental Performance Reviews, Paris 2019, s. 55 vd.

³⁷ OECD, Environmental Performance Reviews Turkey 2019, s. 204.

³⁸ <https://www.aceaafrica.org/about-acea>, (Erişim Tarihi: 16.02.2025).

³⁹ Charting Africa's Path to Circularity, https://www.aceaafrica.org/_files/ugd/72f3d3_bd23b389e-b334658a3e331e66c9fc3ef.pdf, (Erişim Tarihi: 16.02.2025).

⁴⁰ World Economic Form, Five Big Bets for the Circular Economy in Africa African Circular Economy Alliance Insight Report, 2021, s. 6 vd.

⁴¹ <https://www.aceaafrica.org/5-circular-bets>, (Erişim Tarihi: 16.02.2025).

⁴² APEC, Promoting Circular Economy in the Construction Industry within the APEC Region Using an Industrial Symbiosis Approach APEC Policy Partnership for Science, Technology and Innovation, Singapur 2024, s. 7.

⁴³ APEC, Promoting Circular Economy in the Construction Industry within the APEC Region Using an Industrial Symbiosis Approach APEC Policy Partnership for Science, Technology and Innovation, s. 13-17.

Çalıştay sonucunda bir rapor yayınlanmış olup bu raporda KOBİ'lerin döngüsel ekonomiyi uygulamasını teşvik, döngüsel ekonomiyi uygulayan KOBİ'lere destek gibi konular ele alınmıştır⁴⁴.

Bu çalışmaların yanı sıra biyoekonomi, yeşil ekonomi ve döngüsel ekonominin incelendiği bir başka çalışmada bu üç kavram ele alınmıştır ve bu konuların APEC üye ekonomilerindeki durumu analiz edilmiştir⁴⁵. APEC'in bunlar haricinde özellikle son yıllarda döngüsel ekonomi ile ilgili birçok raporu bulunmaktadır. Örneğin APEC için Yeni Yollar Çizmek - Biyo-Döngüsel-Yeşil (BCG) Ekonomiden İlham Alan Sürdürülebilir Bir Gelecek, Tarımsal Kalıntıya Dayalı Enerji ve Döngüsel Ekonomide Sürdürülebilir Toplum için Yeşil Sinerji Çözümleri, APEC Bölgesinde Biyo-Döngüsel-Yeşil Ekonomi İlkesi Yoluyla Karbon Nötrlüğüne Ulaşılması bunlardan sadece birkaçıdır⁴⁶.

H. Çin'deki Gelişmeler ve 14. Beş Yıllık Plan

Çin'de döngüsel ekonomiye ilişkin ilk politika belgesi olan "Döngüsel Ekonominin Geliştirilmesinin Hızlandırılmasına İlişkin Devlet Konseyinin Birkaç Görüşü" başlıklı çalışma yayınlandı; 2008 yılında ise "Çin Halk Cumhuriyeti Döngüsel Ekonomiyi Teşvik Yasası" yürürlüğe girdi ve daha sonra özellikle şehirler bazında döngüsel ekonomiyi hayata geçirmek için birtakım adımlar atıldı; 2021 yılında "Yeşil, Düşük Karbonlu Döngüsel Ekonomik Sistemin Kurulmasının Hızlandırılması Rehberi" açıklandı ve Çin Komünist Partisi'nin 2022'deki 20. Ulusal Kongresi Raporu'nda "her türlü kaynağın verimli ve döngüsel kullanımı taahhüdü" yineleni⁴⁷. Çin'in döngüsel ekonomi için katetmesi gereken yollarının olduğunu söylemek gerekir. Bu bağlamda Çin Hükümeti'nin sadece örgütsel liderliğinin güçlü olması değil, aynı zamanda döngüsel ekonomi için enerji tasarrufu, emisyon azaltma teknoloji inovasyonu için yeşil sermayenin güçlendirilmesi maksadıyla yeşil fonlarının tahsisinin artırılması gerektiği savunulmuştur⁴⁸.

Sanayi ve üretimde önemli bir konum işgal eden Çin'de; aşırı paketleme, yüksek paketleme maliyetleri, kötü malzeme seçimine ve geri dönüşümdeki yetersizliklere dikkat çekilmiş ve Çin'de bu tür sorunları çözmek üzere birtakım düzenlemeler yapılsa bile henüz diğer gelişmiş ülkelerin gerisinde kaldığı ifade

⁴⁴ APEC, APEC Capacity Building Workshop to Promote MSMEs' Implementation of Circular Economy in Manufacturing Industries, APEC Small and Medium Enterprises Working Group, Workshop Summary Report, Singapur 2024, s. 6 vd.

⁴⁵ APEC, Understanding the Bio-Circular-Green (BCG) Economy Model, APEC SOM Committee on Economic and Technical Cooperation, Melbourne 2022, s. 15.

⁴⁶ <https://www.apec.org/>, (Erişim Tarihi: 18.02.2025).

⁴⁷ Shanshan Li/Zhengjun Hu, "The Impact of the Circular Economy Pilot Policy on Carbon Emissions in Chinese Cities and Its Underlying Mechanisms", (Sustainability, Y. 2024, C. 16, s. 1-25), s. 3-4.

⁴⁸ Li/Hu, s. 20.

edilmiştir⁴⁹. Çin’de döngüsel ekonominin teşvikinin istenilen sonucu vermediği, Çin hükümetinin bu konuda teşvikleri kullanma hususunda isteksiz olduğu belirtilmiştir⁵⁰.

Çin’in 14. Beş Yıllık Planı; ekonomik, sosyal ve çevresel olmak üzere üç ayak üzerine 2021-2025 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanmış ve 11 Mart 2021’de kabul edilmiştir⁵¹. Plan’da döngüsel ekonomi kavramı ile ilgili doğrudan değerlendirmeler olmasa da sürdürülebilir kalkınma, yeşil ekoloji ve enerji dönüşümü gibi döngüsel ekonomi ile ilgili kavramların ön plana çıkarıldığı görülmektedir⁵². Kaynakların kullanılması ve geri dönüşümün teşvikinin yanı sıra 14. Beş Yıllık Plan’ın döngüsel ekonomi gelişimi için çıkarıldığı belirtilmiştir⁵³. Bu Plan sonrasında Çin’in iklim değişikliği ile küresel mücadele hususunda çabalarını artırmada istekli olduğu sonucuna ulaşılmıştır⁵⁴. Bunun yanında Çin’in yeşil düşük karbonlu döngüsel kalkınma ekonomik sistemi kurma çabasında olduğu da değerlendirilmiştir⁵⁵. Ayrıca bu Plan’ın Çin’in karbon nötrlüğüne ilişkin 2060 hedefine ulaşmada kritik önemi haiz olacağı da ifade edilmiştir⁵⁶. Çin’in devasa olarak nitelendirilebilecek üretim gücüne sahip olduğu göz önüne alındığında, dünya için Çin’de döngüsel ekonomik anlayışın benimsenmesi ve pratiğe dökülmesi önem arz etmektedir.

Çin’in 2026-2030 yılları arasını kapsayan 15. Beş Yıllık Planı’na ilişkin hazırlıklar başlamıştır. Bu kapsamda kaynakların verimli ve döngüsel kullanımının güçlendirilmesi, karbon nötrlüğü hususunda istikrarlı çalışmaların yapılacağı ve yenilenebilir enerji tüketiminin artırılması gerektiği vurgulanmıştır⁵⁷.

III. TÜRKİYE’DEKİ GELİŞMELER

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Plan ve Programlar Genel Müdürlüğünün On İkinci Kalkınma Planı, TBMM Genel Kurulu tarafından

⁴⁹ Dongyuan Sun, “Circular Economy and Municipal Solid Waste Management in China”, (Journal of Education, Humanities and Social Sciences, Y. 2023, C. 8, s. 1756-1762), s. 1758-1759.

⁵⁰ Sun, s. 1760.

⁵¹ <https://www.undp.org/china/publications/issue-brief-chinas-14th-five-year-plan>, (Erişim Tarihi: 22.02.2025).

⁵² <https://www.undp.org/china/publications/issue-brief-chinas-14th-five-year-plan>, (Erişim Tarihi: 22.02.2025).

⁵³ Fangyang Zhu/Liangrong Lai/Zhidong Zhu/Xiaojie Zhang, “A Study on the Path of Improving the Performance of China’s Provincial Circular Economy-An Empirical Study Based on the fsQCA Method”, (Frontiers in Environmental Science, Y. 2022, C. 10, s. 1-19), s. 2.

⁵⁴ Cameron Hepburn/Ye Qi/Nicholas Stern/Bob Ward/Chunping Xie/Dimitri Zenghelis, “Towards Carbon Neutrality and China’s 14th Five-Year Plan: Clean Energy Transition, Sustainable Urban Development, and Investment Priorities”, (Environmental Science and Ecotechnology, Y. 2021, C. 8, s. 1-8), s. 2.

⁵⁵ Zhu/Lai/Zhu/Zhang, s. 2.

⁵⁶ Hepburn/Qi/Stern/Ward/Xie/Zenghelis, s. 2.

⁵⁷ https://english.www.gov.cn/news/202312/19/content_WS6580d2b6c6d0868f4e8e2507.html, (Erişim Tarihi: 23.02.2025).

31.10.2023 tarihinde 1396 karar numarası ile onaylanmıştır. Plan'a bakıldığında döngüsel ekonomiye ilişkin öngörüler olduğu görülecektir. Buna göre döngüsel ekonomi yatırımlarında kararlı adımlar atılarak 2053 yılına kadar net sıfır emisyon amacına ulaşılabileceği; sürdürülebilir ihracatı sağlamak için döngüsel ekonomiye uyumlu süreçlerin destekleneceği; atıkların endüstriyel kullanımı ve döngüsel ekonomi uygulamalarının yaygınlaşacağı; döngüsel ekonomiye geçiş için ürün yaşam döngüsü yönteminin yaygınlaştırılacağı; elektrikli teçhizat sektörünün döngüsel ekonomi ile ilgili yol haritasının belirleneceği; otomotiv sektöründe, orman ürünlerinin kullanımında, güneş paneli ve batarya ekipmanlarında döngüsel ekonomiye geçişin sağlanacağı; inşaat sektöründe çalışanların döngüsel ekonomi alanındaki bilgi ve becerilerinin geliştirileceği; döngüsel ekonomi kriterleri bağlamında atıksu arıtma tesislerinin tasarım normları ile kriterlerinin tespit edileceği; katı atık yönetiminde döngüsel ekonomi ilkelerinin gözetileceği öngörülmüştür⁵⁸. Ayrıca Plan'da Ulusal Döngüsel Ekonomi Eylem Planı'nın hazırlanacağı da belirtilmiştir⁵⁹.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı döngüsel ekonomi ile ilgili çeşitli faaliyetler yürütmektedir. Bu bağlamda çalıştaylar düzenlemekte, konferans ve eğitim vermektedir⁶⁰. Ayrıca döngüsel ekonomiye geçişin teşviki ile ilgili olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, AB Yatırımları Dairesi Başkanlığının sözleşme makamı olduğu 07.02.2022 başlangıç ve 11.02.2025 bitiş tarihli "Türkiye'nin Döngüsel Ekonomiye Geçiş Potansiyelinin Değerlendirilmesi için Teknik Destek Projesi (DEEP)" de önem arz etmektedir⁶¹. Projenin çıktısı olarak "Ulusal Döngüsel Ekonomi Stratejisi ve Eylem Planı (UDE-SEP)" hazırlanmıştır⁶². Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ayrıca İklim Değişikliği Azaltım Stratejisi ve Eylem Planı'nda (2024-2030) tüm imalat sanayisine ilişkin sektörlerde döngüsel ekonominin teşvik edilmesi, atık yönetiminin döngüsel ekonomi prensipleri doğrultusunda iyileştirilmesi stratejilerini ortaya koymuştur⁶³.

Hazine ve Maliye Bakanlığı 12 Mart 2021 tarihli Ekonomi Reformları kitabında cari açığın incelendiği bölümün "Sanayide Yeliş Dönüşüm" başlıklı kısımda

⁵⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), 2023, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Planı_2024-2028_11122023.pdf, (Erişim Tarihi: 22.02.2025), s. 48, 64, 82, 86, 93, 94, 102, 107, 148, 214.

⁵⁹ On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), s. 214.

⁶⁰ <https://dongusel.csb.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 22.02.2025).

⁶¹ https://webdosya.csb.gov.tr/db/dongusel_en/icerikler/2_ingr-d_v-ves_en-20221011181945.pdf, (Erişim Tarihi: 22.02.2025).

⁶² <https://iklim.gov.tr/turkiyenin-ulusal-dongusel-ekonomi-eylem-planı-hazırlandı-haber-4421>, (Erişim Tarihi: 22.02.2025).

⁶³ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İklim Değişikliği Azaltım Stratejisi ve Eylem Planı'nda (2024-2030), [https://iklim.gov.tr/db/turkce/icerikler/files/%C4%B0klim%20De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi%20Azalt%C4%B1m%20Stratejisi%20ve%20Eylem%20Plan%C4%B1%20\(2024-2030\).pdf](https://iklim.gov.tr/db/turkce/icerikler/files/%C4%B0klim%20De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi%20Azalt%C4%B1m%20Stratejisi%20ve%20Eylem%20Plan%C4%B1%20(2024-2030).pdf), (Erişim Tarihi: 22.02.2025), s. 86, 150.

“Ulusal Döngüsel Ekonomi Eylem Planı”nın hazırlanacağı belirtilmiştir⁶⁴. Yine aynı kısımda; kaynak verimliliğinin yüksek olduğu ve enerjisini kendisinin karşıladığı OSB’lerin hayata geçirileceği, yeşil üretimlerin yapılabilmesi maksadıyla teknolojilerin geliştirilip yaygınlaştırması için AR-GE çalışmalarının destekleneceği, yeşil finansmanın gelişimini temin edecek ekosistemin güçlendirileceği ve uluslararası yeşil finansmandan Türkiye’nin alacağı payın artmasını sağlamak için gerekli çalışmaların yürütüleceği, çevreye duyarlı yani sürdürülebilir ve akıllı taşımacılığın altyapısının geliştirileceği, elektrikli araçlar için şarj altyapısının hayata geçirileceği, hizmet araçlarında ve toplu taşıma filolarında elektrikli araçların kullanılmasının teşvik edileceği de yazmaktadır⁶⁵.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ise 2023 Sanayi ve Teknoloji Stratejisi isimli kitabında dijital dönüşüm ve sanayi hamlesinin ele alındığı kısımda döngüsel ekonomi bağlamında “Ekonomik Değerli Atık İzleme Sistemi”nin kurulması maksadıyla Sanayi Sicil Bilgi Sisteminin geliştirileceğini belirtmiştir⁶⁶.

Ticaret Bakanlığı, “Yeşil Mutabakat Eylem Planı”nı kaleme almıştır. Kitabın ikinci bölümü eylem planı hedeflerini ele almıştır ve bunlardan birisi yeşil ve döngüsel ekonomi eylem planıdır⁶⁷. Ticaret Bakanlığı bu eylem planını hazırlarken Avrupa Konseyi’nin “Döngüsel Ekonomi Eylem Planı”ndaki politikalara koşut şekilde “Ulusal Döngüsel Ekonomi Planı” hazırlanacağı belirtilmiştir⁶⁸. Yeşil ve döngüsel eylem planı kapsamında şu kararlar alınmıştır⁶⁹: Döngüsel ekonomi çerçevesinde öncelikli sektörler belirlenerek, sektörlerle yönelik detaylı etki ve ihtiyaç analizi çalışmaları yapılacaktır. AB’nin Döngüsel Ekonomi Eylem Planına adaptasyonu sağlayacak bir Döngüsel Ekonomi Eylem Planı hazırlanacaktır. Yeşil OSB ve Yeşil Endüstri Bölgesi sertifikasyon sisteminin hayata geçirilmesine yönelik teknik ve idari çalışmalar tamamlanacaktır. Yeşil dönüşüm için gerekli teknolojik altyapı güçlendirilecek ve tüm paydaşlarla birlikte belirlenecek olan teknoloji yol haritası kapsamında sektörel AR-GE çalışmaları desteklenecektir. Ülkemizde, “Yaşam Döngüsü Değerlendirmesi” çalışmalarının yaygınlaştırılması kapsamında “Ulusal Yaşam Döngüsü Değerlendirmesi (YDD) Veri Tabanı” geliştirilecek ve “Ulusal YDD Platformu” kurulacaktır. AB tarafından hayata ge-

⁶⁴ Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ekonomi Reformları, 2021, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/03/Ekonomik-Reformlar-Kitapcigi.pdf>, (Erişim Tarihi: 28.01.2025), s. 50.

⁶⁵ Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ekonomi Reformları, s. 50.

⁶⁶ Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2023 Sanayi ve Teknoloji Stratejisi, 2019, <https://www.sanayi.gov.tr/assets/pdf/SanayiStratejiBelgesi2023.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.02.2025), s. 49.

⁶⁷ Ticaret Bakanlığı, Yeşil Mutabakat Eylem Planı, 2021, <https://ticaret.gov.tr/data/60f1200013b876eb28421b23/MUTABAKAT%20YE%C5%9E%C4%B0L.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.02.2025), s. 14.

⁶⁸ Ticaret Bakanlığı, Yeşil Mutabakat Eylem Planı 2021, s. 16.

⁶⁹ Ticaret Bakanlığı, Yeşil Mutabakat Eylem Planı 2021, s. 18-19.

çirilecek Sürdürülebilir Ürün Mevzuatı, AB Kimyasallar Mevzuatı, Eko-Tasarım ve Enerji Etiketlemesi Mevzuatlarına uyum yoluyla yeşil ve döngüsel ekonomiye destekleyecek düzenleyici çerçeve güçlendirilecektir. Sürdürülebilir Ürün İnişiyatifi, AB yasal çerçevesi ve bu kapsamda sektörel stratejilerin açıklanmasının akabinde mevzuat uyum çalışmaları ile birlikte sektörel bazda bilgilendirme faaliyetleri gerçekleştirilecektir. İçme suyu kaynaklarında endokrin bozucu kimyasalların takibine yönelik çalışmalar yürütülecektir. Su tüketiminin fazla olduğu tekstil sektöründe temiz üretim mevzuatı güncellenecek, deri sektörü için temiz üretim mevzuatı oluşturulacak, tekstil ve deri sektöründe temiz üretim uygulamalarına ilişkin eğitim programları düzenlenecektir. AB Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol (EKÖK) mevzuatının uygulanmasına yönelik ulusal eylem planı ve uygulama takvimi hazırlanacaktır. Ulusal Sürdürülebilir Tüketim ve Üretim Eylem Planı hazırlanacaktır. Arıtılmış atık suların kullanımının geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması sağlanacaktır. Su Yeniden Kullanım Ulusal Master Planı hazırlanacaktır. Sektörel Su Tahsis Planları ışığında su ayak izi ile ilgili rehber doküman hazırlanacaktır. Su kaynaklarının yönetiminde uzaktan algılama, sensörler ve bilişim uygulamalarının kullanımı, faydaları, gelişmeye açık yönleri üzerinde araştırmalar yapılacaktır. Türkiye Çevre Etiket Sistemi yaygınlaştırılacak ve AB ile iş birliği olanakları araştırılacaktır. Çevre etiketi ve atık yönetimi konularında başta KOBİ'ler olmak üzere firmalara yönelik bilgilendirme faaliyetleri gerçekleştirilecektir. "26 Düzey 2 Bölgesinde" kurulu Kalkınma Ajansları tarafından bölgelerde yeşil ve döngüsel ekonomiye geçişi desteklemek amacıyla kaynak verimliliği çalışmaları yürütülecektir. Sanayide yeşil ve döngüsel üretime ve emisyon azaltımına katkıda bulunacak faaliyetlerde/projelerde uluslararası finansman kaynaklarının ve IPA fonlarının kullanımı desteklenecektir."

Dünya Bankası tarafından "AB'nin Küresel Değer Ekosisteminde Türkiye'nin Döngüsel Ekonomiye Geçişi" raporu yayınlanmıştır. Rapor'da Türkiye'nin hâlihazırdaki durumu ele alınmış ve döngüsel ekonomiye tam geçişin senaryosu, AB ile mevzuat uyumlaştırması, tam geçişi tetiklemek ve hızlandırmak için politikalar ele alınmıştır⁷⁰. Dünya Bankası'nın bir başka raporu "Türkiye'nin Döngüsel Ekonomiye Geçişinin Makroekonomik, Ticari ve Endüstriyel Etkileri" başlıklıdır. Bu raporda ise Türkiye'nin döngüsel ekonomiye geçişte makroekonomik etkileri, Türk sanayisinin küresel döngüsel değer zincirlerinde konumlandırılması ve Türkiye'de rekabetçi bir döngüsel ekonomi oluşturmak için sektörlerin önceliklendirilmesi konuları ele alınmıştır⁷¹.

⁷⁰ The World Bank, Türkiye's Circular Economy Transition in the EU's Global Value Chain Ecosystem, Washington 2025, s. 10 vd.

⁷¹ The World Bank, Economic, Trade, and Industry Implications of the Circular Economy Transition in Türkiye, Washington 2025, s. 3 vd.

Bunların haricinde İstanbul Kalkınma Ajansı 2022 yılında “Döngüsel Ekonomi ve Kaynak Verimliliği Platformu Projesi”nin lansmanını gerçekleştirmiş⁷² ve bunun sonucunda üç sektördeki yirmi bir şirkete döngüsel ekonomi konusunda destek sağlanmıştır⁷³.

Üniversitelerde döngüsellik ile sürdürülebilirliğin önemine doktrinde dikkat çekilmiş ve Türkiye’deki üniversitelerde çevreye ilişkin anlayışın döngüsellikten ziyade sürdürülebilirlik temalı eğitim ve uygulamaların olduğu belirtilmiştir⁷⁴. Ayrıca çalışmada Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Özyeğin Üniversitesi ve Başkent Üniversitesinde döngüsel ekonomiye ilişkin faaliyetler hakkında bilgi verilmiştir⁷⁵. İstanbul Üniversitesi, Döngüsel Ekonomi Birimi kurmuştur⁷⁶. İstanbul Üniversitesinin bu adımı Türkiye’deki üniversiteler bakımından önemli bir örnek oluşturmaktadır.

TÜSİAD’ın “Avrupa Yeşil Mutabakatı Döngüsel Ekonomi Eylem Planı Türk İş Dünyasına Neler Getirecek? Projesi”ne de değinmek gerekir. TÜSİAD bu projenin amacını ortaya koyarken; Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Döngüsel Ekonomi Eylem Planı dahilinde AB düzenleme ve dokümanlarını inceleyerek sürdürülebilir ürün, iş ve hizmet modelleri geliştirilmesi planlanan düzenlemeleri tayin etmek; sektörlerle bağlantısı ve etkileşimini belirleyerek bu düzenlemelerin ulusal düzeydeki mevzuattaki karşılıkların tespiti ve hâlihazırdaki durumun analizinin yapılacağını ortaya koymak hususlarına vurgu yapmıştır⁷⁷. Öte yandan projenin bir başka amacı olarak AB’nin döngüsel ekonomi ile hangi yönde harekete geçeceği, hangi sektörlerin ne gibi değişikliklere maruz kalacağı ele alınarak Türkiye mevzuatındaki düzenlemelerin incelenip nasıl bir gözden geçirme çalışmasına ihtiyaç olduğunun saptanacağı amaçlanmıştır⁷⁸.

Hâlihazırda TBMM’nin gündeminde bulunan 21.02.2025 tarih ve 2/2927 esas numaralı “İklim Kanunu Teklifi”ne⁷⁹ de bir parantez açmak gerekir: Söz ko-

⁷² <https://www.istka.org.tr/haber/dongusel-ekonomi-ve-kaynak-verimlilik-platformu-projesi-tanitildi>, (Erişim Tarihi: 24.01.2025).

⁷³ <https://www.isoyesilblog.com/dongusel-ekonomi-ve-kaynak-verimlilik-platformu-projesi-sona-erdi/>, (Erişim Tarihi: 24.01.2025).

⁷⁴ Nazmiye Erdoğan, “Döngüsel Ekonomi ve Üniversitelerde Çevre Yönetimi”, Döngüsel Ekonomi ve Sürdürülebilir Hayat, Ed.: Mehmet Bulut, Cem Korkut, Ankara 2022, s. 304.

⁷⁵ Erdoğan, s. 306-307.

⁷⁶ <https://donguseleekonomi.istanbul.edu.tr/tr/content/dongusel-ekonomi/dongusel-ekonomi-nedir%3F>, (Erişim Tarihi: 22.02.2025).

⁷⁷ TÜSİAD, Avrupa Yeşil Mutabakatı Döngüsel Ekonomi Eylem Planı Türk İş Dünyasına Neler Getirecek? Projesi”, 2021, file:///C:/Users/Casper5/Downloads/tusiad-dongusel-ekonomi-raporu-haziran-2021.pdf, (Erişim Tarihi: 01.02.2025), s. 6.

⁷⁸ TÜSİAD, Avrupa Yeşil Mutabakatı Döngüsel Ekonomi Eylem Planı Türk İş Dünyasına Neler Getirecek? Projesi”, s. 6.

⁷⁹ <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y3/T2/WebOnergeMetni/c0986a6f-d636-4c89-a92f-5db951eeeb09.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.03.2025).

nusu Kanun Teklifi’nin genel gerekçesinde döngüsel ekonomi ile uyumlu şekilde temiz teknoloji ve yenilenebilir enerji kullanımının artırılması, yutak alanları ve korunan alanların korunmak suretiyle artırılmasının hedeflendiği belirtilmiştir. İklim Kanunu Teklifi’nin 5. maddesinin 4. fıkrası⁸⁰ ve 8. maddenin 1. fıkrasının b bendi⁸¹ döngüsel ekonomiye ilişkin hükümler öngörmüştür. Diğer taraftan 8. maddenin 1. fıkrasının b bendinin gerekçesinde döngüsel ekonomi, “yeşil büyümenin gerçekleşmesinde önemli mihenk taşlarından biri” olarak nitelendirilmiştir⁸².

IV. İDARENİN HUKUKİ MUAMELELERİ EKSENİNDE DEĞERLENDİRME

İdare hukuku, döngüsel ekonomiye; döngüsel ekonomi ise idare hukukuna katkı sağlayacaktır. Zira döngüsel ekonomiye geçiş idarenin, fazla ön planda olmayan özendirme-destekleme ve öngörme faaliyetlerinin hukuki rejiminin gelişimini sağlayacaktır. İdare hukukunun genel esaslarına ilişkin kurumlar, kurallar ve esaslar ise döngüsel ekonomiye geçişi kolaylaştıracaktır. Tan, bir eserinde Fransız hukukçu Bonnard’ın idare hukukunun gelişmesini devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmesine ve bu müdahalenin şekillerine bağladığını aktarmıştır⁸³. Dolayısıyla döngüsel ekonomiye geçişte idarenin kilit role sahip olmasının yanında döngüsel ekonomi modelinin idare hukukunun gelişimine katkı sunacağı da ifade edilmelidir.

Anayasa’nın dördüncü kısmının ikinci bölümü “Ekonomik Hükümler” başlığını taşımaktadır. Bu bölümdeki 166. madde “planlama” ile ilgili olup aşağıda idarenin öngörme faaliyeti bağlamında ele alınacaktır⁸⁴. Anayasa’nın 167 ve devamı maddeleri idarenin kolluk faaliyeti ile ilgilidir ve aşağıda ekonomik kamu düzeninin ele alındığı kısımda incelenmiştir⁸⁵.

⁸⁰ “Kurum ve kuruluşlar; net sıfır emisyon hedefi ve döngüsel ekonomi yaklaşımı ile uyumlu olacak şekilde, Ulusal Katkı Beyanında yer alan sektörlerde uygulanmak üzere enerji, su ve hammadde verimliliği, kirliliğin kaynağında önlenmesi, yenilenebilir enerji kullanımının artırılması, ürünlerin, işletmelerin, kurum ve kuruluşların karbon ayak izinin azaltılması, alternatif temiz veya düşük karbonlu yakıtların ve hammaddelerin kullanımı, elektrifikasyonun yaygınlaştırılması, temiz teknolojilerin geliştirilmesi ve kullanımının artırılması gibi azaltım önlemlerinin alınması, bu önlemlerin adil geçiş gereklilikleri gözetilerek uygulanması ile sıfır atık sisteminin kurulması, uygulanması ve izlenmesiyle yükümlüdür.”

⁸¹ “Döngüsel ekonomi hedefleri ve sıfır atık uygulamaları çerçevesinde ürünlerin yeniden kullanımı, atıkların yan ürün, alternatif hammadde olarak kullanılması ve geri dönüşüm/geri kazanım ile elde edilen ürünlerin zorunlu kullanım oranlarının belirlenmesine yönelik çalışmalar ilgili bakanlıklarla koordineli olarak Bakanlık tarafından yapılır ve buna dair destek mekanizmaları geliştirilir.”

⁸² “Yeşil büyümenin gerçekleşmesinde önemli mihenk taşlarından biri olan döngüsel ekonomi ve sıfır atık uygulamaları ürünlerin yeniden kullanımını ve geri kazanımını sağlamaktadır. Bu minvalde, fıkranın (b) bendinde, bu uygulamalara yönelik destek mekanizmalarının da geliştirileceği hüküm altına alınmaktadır.”

⁸³ Turgut Tan, “Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi”, (Amme İdaresi Dergisi, Y. 1975, C. 8, S. 2, s. 33-49), s. 33.

⁸⁴ Bkz. aşağıda V-C.

⁸⁵ Bkz. aşağıda V-A.

Anayasa'nın 5. maddesi devletin temel amaçları ve görevlerini hüküm altına almıştır. Bu maddeye göre devletin temel amaç ve görevlerinden birisi de temel hakların önündeki ekonomik engelleri ortadan kaldırmaktır. Döngüsel ekonominin hayata geçirilmesi birçok yönden ekonomik kalkınmaya katkı sağlayabilecek bir husus olabilir. Öte yandan günümüz dünyasında döngüsel ekonomi çerçevesinde hareket edilmemesi durumunda birtakım ekonomik engeller vuku bulabilir. Dolayısıyla Anayasa'nın bu maddesini döngüsel ekonomi bağlamında okumak mümkündür. Burada Anayasa'nın 65. maddesine de bakmak gerekir. Çalışmanın konusu yönünden bu maddeye bakıldığında Anayasa'da devlete ekonomik alanla ilgili verilen görevler, bu görevlerin amaçlarına uygun olan öncelikleri göz önünde bulundurularak devletin mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirileceğinin düzenlendiği görülmektedir.

Anayasa'nın 48. maddesi çalışma ve sözleşme hürriyetini düzenlemektedir. Söz konusu hükme göre herkes istediği alanda çalışabilme ve sözleşme yapabilme ve özel teşebbüs kurabilme hakkını haizdir. Ayrıca yine bu maddeye göre devlet, özel teşebbüslerin sosyal maksatlara ve millî ekonominin gerektirdiği hususlara uygun işlemlerini, kararlılık ve güvenlik içinde çalışmasını sağlayabilmek adına gerekli tedbirleri alır. Bu madde, ekonomik düzenin ana unsurlarından birisidir⁸⁶. Kaynakların insan nüfusu karşısındaki yetersizliği ihtimali nedeniyle döngüsel ekonomi günümüz dünyasının en önemli gündem maddelerinden birisi olmuştur veya olacaktır. Hâl böyleyken idarenin döngüsel ekonominin temel esasları bağlamında gerekli işlemleri yapması ve faaliyetleri yürütmesi elzemdir. Anayasa'nın 48. maddesi bağlamında döngüsel ekonominin "millî ekonominin gerekleri"nden birisi olarak görülmesi gerekir. Bu durumda idareye önemli vazifeler düşmektedir.

A. İdarenin Düzenleyici Rolünün Önemi

Düzenleme, bazı yazarlar tarafından idarenin ayrı bir faaliyeti olarak ele alınmıştır⁸⁷. Ayrıca düzenleme, "idarenin çeşitli faaliyet alanlarında en azından çekirdek unsurlarıyla yer verilen bir faaliyet" olarak nitelendirilmiştir⁸⁸. Çalışmada, idarenin düzenleyici rolü bir idari faaliyet olarak ele alınmamış olup geniş anlamıyla idarenin düzenleme yetkisi bağlamında değerlendirilmiştir.

Yasamanın usulleri, işleyiş tarzı ve birtakım teknik sebeplerle idarenin düzenleme yapabilme kudreti ile donatılması zaruri hâle gelmiştir⁸⁹. Devlet işleme-

⁸⁶ Özge Okay-Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, İstanbul 2011, s. 158.

⁸⁷ Taner Ayanoğlu, "Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru", (İHİD, Y. 2000, C. 13, S. 1-3, s. 1-66), s. 69.

⁸⁸ Cenk Yaşar Şahin, Amerikan Federal İdare Hukukunda "Regülasyon" ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları, İstanbul 2010, s. 103.

⁸⁹ Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları C. III, 3. B., İstanbul 1966, s. 371-372.

rinde yürütme ve kural koyma olmak üzere iki temel fonksiyon ön plana çıkmaktadır⁹⁰. Yürütme fonksiyonu somut durumlara uygulanan birel işlemler aracılığıyla yerine getirilirken, kural koyma fonksiyonu ise düzenleyici işlemler aracılığıyla uygulanır⁹¹. Döngüsel ekonomi bağlamında uygulama yetkisinin önemi aşağıdaki başlıkta incelenecektir. Soyut, genel ve kişilik dışı kural koyma yetkisi yasama organını ilgilendirse de idarenin de böyle bir yetkisinin olduğu ortadadır. Nitekim cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler ve öteki düzenleyici idari işlemler bunun sonucudur.

İdarenin düzenleyici rolü Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu sebeple idarenin düzenleme yetkisi, yürütme yetkisinin zorunlu unsuru hâline gelmiştir⁹². Bir alanı ilk elden düzenleme yetkisine yasama organı sahip olmakla birlikte cumhurbaşkanlığı kararnameleri de Anayasa madde 104 hükmü gereği düzenleme alanına giren konularda tıpkı kanun gibi ilk elden düzenleme yapabilir. Ayrıca Anayasa madde 124'te kamu tüzel kişileri, cumhurbaşkanı ve bakanlıklara yönetmelik çıkarma yetkisi vermiştir. Fakat yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler bir alanı ilk elden düzenleyemez. İdarenin cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışında bir alanı ilk elden düzenlemesi söz konusu olamaz ve buna *secundum legem* ilkesi denir⁹³. Dolayısıyla idarenin düzenleme yetkisi kural olarak bağımlı ve türevidir⁹⁴.

Doktrinde “ekonomik regülasyon” kavramı da bulunmaktadır. Buna göre ekonomik regülasyon, serbest piyasanın bireylerin kendi çıkarlarını gözeterek kamu yararını otomatik olarak sağlayacağı varsayımının gerçekleşmediği ve bazı piyasa aksaklıklarına yol açtığı durumlarda, kamusal girişime başvurmaksızın bu aksaklıkları düzeltmek amacıyla yapılan kamu müdahalesidir⁹⁵. Öte yandan bu kavram fiyatlandırmanın, piyasaya giriş ve çıkışların, rekabet ve kârlılığın düzenlenmesi ile ilgilidir⁹⁶. Döngüsel ekonomi bağlamında yapılacak düzenlemeler hiç şüphesiz bu konuları da kapsayabilir fakat aynı zamanda bu konuları aşkındır. Zira döngüsel ekonomi yukarıda da belirtildiği üzere kullan-at modelinin yerine “kullan ve sonra yeniden kullan” anlayışının benimsenmesine hizmet etmektedir.

İdareye kamu yararının tesisi amacıyla sosyal ve ekonomik hayata ilişkin düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Döngüsel ekonominin işlerlik kazanması

⁹⁰ Burak Öztürk, Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Ankara 2009, s. 74.

⁹¹ Öztürk, s. 74.

⁹² Ragıp Sarıca, Türkiye'de İcra Uzununun Tanzim Salahiyeti, İstanbul 1943, s. 317.

⁹³ Kemal Gözler, İdare Hukuku C. I, 2. B., Bursa 2019, s. 152.

⁹⁴ Lutfi Duran, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, (İHİD, Y. 1983, C. 4, S. 1-3, s. 33-42), s. 38-39.

⁹⁵ Şahin, s. 75.

⁹⁶ Şahin, s. 2.

idarenin düzenleyici mekanizması ile yakından ilgilidir. Teknolojik gelişmelerle şekillenen yeni ekonomik modeller idarenin bu alandaki düzenleyici rolünü gündeme getirmektedir.

Ekonominin bütün alanlarında devletin düzenleyici rolünü aktif olarak yerine getirmesi gerekir; zira devletin denetimi, gözetimi veya düzenlemesi olmadan piyasaların kendi dinamikleriyle ahenkli çalışabilme yetisine sahip olduğunu düşünmek isabetli bir yaklaşım olmayacaktır⁹⁷. Devletin ekonomik hayatı tasarlama ve bu hususta düzeni koruma adına rolü artmış olup yasama-yürütme dengesi bağlamında yürütme organının lehine gelişmeler yaşanmıştır⁹⁸. Devletin ekonomik hayata her geçen gün daha fazla müdahale etmek zorunda kaldığı belirtilmiştir⁹⁹. Devletin ekonomik alandaki düzenleme fonksiyonu özel idari kolluğun türlerinden birisi olan ekonomik kolluğun gereğidir¹⁰⁰. Ekonomik alanın özellikleri sebebiyle yürütmeye esnek ve geniş düzenleme yetkisi tanınmıştır¹⁰¹. İdarenin, özellikle faaliyetlerinin hukuki rejimi ekseninde uygun düzenlemeleri yapması zaruridir.

Döngüsel ekonomi bağlamında sıfır atık projeleri ve atık yönetimi gibi konuların hukuki alt yapısının güçlendirilmesi önemli olup depozito yönetim sistemlerinin kaynakların verimli kullanımı ve sürdürülebilirliğe katkı sağladığı belirtilmiştir¹⁰². Döngüsel ekonomi özel sektörün kendi kendine adapte olabileceği bir model değildir. Bu sebeple özel sektörün döngüsel ekonomi modellerini uygulayabilmesinde idarenin düzenleme yetkisi önemli bir rol oynar. Zira genel, soyut ve kişilik dışı kurallar bir meselenin sistemleşmesinde en önemli rollerden birisini sağlar. Bu sayede ortaya konan hukuk normları hedeflenen amacı gerçekleştirmeye hizmet eder. Zira hukuk normlarına aykırılık neticesinde verilen tepki olan yaptırım sayesinde insanlar düzenlemenin amacına hizmet etmeye zorlanır.

Döngüsel ekonomiye geçişin sağlanmasında sağlam temelleri olan bir kanuni düzenleme elzem gibi görünmektedir. Kanunla çerçeve çizildikten sonra idareye düzenleme hususunda önemli görevler hiç şüphesiz düşecektir. İdare yapacağı düzenlemelerle döngüsel ekonomi ilkelerinin sağlanmasında bütün aktörlere rehberlik edebilecektir.

⁹⁷ Sedat Çal, "Ekonomik Düzenleme (Regülasyon), Özelleştirme, İdare Hukuku ve Uluslararası Tahkim Matrisinde Değerlendirmeler", (Sosyoekonomi Dergisi, Y. 2010, C. 13, S. 13, s. 59-79), s. 64.

⁹⁸ Turgut Tan, "Ekonomik Hukuk ve Ekonomik Kamu Hukuku", (Amme İdaresi Dergisi, Y. 1972, C. 5, S. 1, s. 15-42), s. 29.

⁹⁹ Sırrı Düğer, "Yeni Ekonomik İdare Hukuku: Teknolojik Gelişmeler Karşısında İdarenin İktisadî Hayata Müdahalesindeki Değişim", (Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2022, C. 26, S. 1, s. 427-475), s. 434.

¹⁰⁰ Turgut Tan, "Anayasal Ekonomik Düzen", (Anayasa Yargısı Dergisi, Y. 1990, C. 7, s. 159-178), s. 166.

¹⁰¹ Tan, "Anayasal Ekonomik Düzen", s. 174.

¹⁰² Zeynep Nihal Aydınoglu-Yalçın, "Türkiye Çevre Ajansının Hukuki Yapısı ve Çevrenin Korunmasındaki Rolü", (Kırıkkale Hukuk Mecmuası, Y. 2024, C. 4, S. 2, s. 459-491), s. 478 vd.

B. İdarenin Uygulama Yetkisinin Önemi

İdare birel işlemler vasıtasıyla somut, kişisel ve özel işlemler tesis etmektedir¹⁰³. İdarenin birel işlem yapma yetkisi sayesinde soyut ve genel düzenlemelerin etkili bir şekilde uygulanması sağlanmakta ve hukuki düzen tesis edilebilmektedir. Ayrıca birel işlem yapma yetkisi idarenin, acil durumlara hızlı şekilde müdahale etmesini sağlamanın yanı sıra bireylerin haklarını da korur. Zira bu sayede bireyler statülerinin gereği olan hakları somut olarak kullanabilir duruma gelmektedirler. Bütün bunların yanı sıra döngüsel ekonomiye geçişte idarenin uygulama işlemleri yapması kritik öneme sahiptir. Zira idarenin bu bağlamda tesis edeceği birel işlemler döngüsel ekonomiye ilişkin hukuki durumları somutlaştıracaktır. Aşağıda idarenin faaliyetlerinin ele alındığı kısımda da görüleceği üzere idare, birtakım teşvik işlemlerini yapması gerekecektir. Ayrıca bu süreci zedeleyecek kişileri caydırmak ve cezalandırmak amacıyla idari yaptırım da tesis edebilecektir.

Esasında döngüsel ekonomi bağlamında idarenin birel işlem yapma yetkisi özellikle teşvik işlemleri ve yaptırım işlemleri ile ön plana çıkmaktadır. Ekonomik, sosyal veya çevresel hedeflere ulaşmak amacıyla birtakım somut ve kişisel işlemler yapılması zaruridir. Teşvik işlemleri olarak nitelendirilebilecek bu işlemlere örnek olarak; vergi muafiyetleri, devlet yardımları ve teşvik belgeleri örnek gösterilebilir. Teşvik işlemlerinin günümüzde çevresel sürdürülebilirlik yönünden büyük bir öneme sahip olduğunu söylemek gerekir. İdarenin bu nitelikteki işlemleri kamu politikalarının etkin bir şekilde uygulanması ve hedeflere ulaşılmasına hizmet eder.

Döngüsel ekonomiye geçişte teşvik işlemleri ile bağlantılı bir diğer boyut idarenin özendirme-destekleme faaliyetidir. Bu konu aşağıda incelenmiştir. Dolayısıyla idarenin bu alandaki birel işlemlerini özendirme-destekleme faaliyetinin hukuki rejimi ekseninde incelemek uygun olacaktır. Döngüsel ekonomiye geçişte hangi tür teşvik işlemlerinin yapılması gerektiğine ancak bu iki konunun birlikte ele alınması ile ulaşılabilir. Öte yandan bütün bunlardan da önce, idarenin isabetli öngörülerde bulunması kritik önem taşımaktadır.

Birel idari işlemler yararlandırıcı - yükümlendirici şeklinde ayrıma tabi tutulabilmektedir¹⁰⁴. Yükümlendirici işlemler, kişinin hukuki durumunu sınırlayıp bir şeyden kaçınmak yahut bir şeye katlanmak gibi yükümlülükler yükler¹⁰⁵. Yükümlendirici işlemler insan hak ve özgürlüklerine müdahale niteliğini taşıyabileceğinden idareye kanunla bu konuda açıkça yetki verilmiş olması gerekir¹⁰⁶. İdarenin

¹⁰³ Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 394.

¹⁰⁴ Gözler, C. I, s. 793.

¹⁰⁵ Bahtiyar Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Ankara 2000, s. 55-56.

¹⁰⁶ Akyılmaz, s. 56.

uygulama yetkisinin en önemli çıktılarından bir diğerinin yaptırım uygulama yetkisi olduğuna yukarıda dikkat çekildi. Nitekim ekonomik faaliyetin kamu yararına uygun şekilde yürütülebilmesi amacıyla devlet özel ekonomik faaliyetlere müdahale etmekte ve bazı yaptırımlar uygulamaktadır¹⁰⁷. İdari yaptırım işlemleri, muhatabının hukuki durumunu sınırlandırıp onu bir yükümlülük altına soktuktan yükümlendirici idari işlemlerdendir¹⁰⁸. İdari yaptırım uygulama yetkisi kamu düzeninin korunması ve toplum huzurunun sağlanması hususunda idarenin elinde bulunan önemli bir araçtır. Bu işlemler sayesinde idare hızlı ve etkin bir şekilde hukuka aykırılığa tepki verir. Döngüsel ekonomiye geçiş sürecinde tespit edilecek hususlara aykırı davranışların ortaya çıkması her zaman ihtimal dahilindedir. Bu aykırı davranışlar döngüsel ekonomiye geçişi sekteye uğratabileceği gibi yapılan planların işlevsizleşmesine de sebebiyet verebilir. Bu durumda idari yaptırımların caydırıcılık ve tedip edici özelliğinden istifade etmek gerekir. İdari yaptırım tehdidi altında olan kişiler süreci baltalayacak girişimlerde bulunmaktan imtina edeceklerdir. Şayet buna rağmen ilgili kabahati işlemleri durumunda ise idari yaptırım ile cezalandırılacaklardır.

Döngüsel ekonomi kavramını doğrudan ele alarak düzenlenmiş bir kabahat tespit edilememiş olsa da mevzuatta hâlihazırda döngüsel ekonomi ile ilgili kabahat tiplerinin olduğu söylenmelidir. Örneğin idari yaptırımlar için genel kanun olan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 1. maddesinde Kanun'un amaçlarından birisinin çevreyi korumak olduğu düzenlenmiş ve 41. maddesinde çevreyi kirlletme kabahati hüküm altına alınmıştır.

Türkiye'de döngüsel ekonomiye geçiş için birtakım planlamalar yapıldığına yukarıda değinildi. Bu planların hayata geçirilmesi sürecinde bazı teşvik programlarının öngörüldüğüne de dikkat çekildi. İşte bu planların hızlı ve etkin şekilde hayata geçirilmesi bakımından yeni kabahat türlerinin ihdası gerekli olabilir. İhdas edilecek bu kabahat türleri teşvik programlarını ihlal eden veya suistimal edenlerin yaptırıma tabi tutulmasını öngörmelidir. Öte yandan atık yönetimi ve geri dönüşüme uymama, tüketim alışkanlıklarının değiştirilmemesi, kaynakların aşırı kullanımı, çevre dostu üretim yöntemlerine uymama ve ürün tasarımı ve dayanıklılık ile ilgili hâlihazırda kabahatlerin gözden geçirilmesi ve bu konularla ilgili yeni kabahat türlerinin ihdası gerekli olabilir. Bireylere ve işletmelere uygulanacak yaptırımlar gözden geçirilmelidir. Bireyler için idari para cezaları ön plana çıkarken, işletmeler için idari para cezalarının yanı sıra idari tedbirler de

¹⁰⁷ Zehreddin Aslan, "Devletin Ekonomiye Müdahalesi ve İktisadi Müdahalesi ve İktisadi Kolluk Faaliyeti İçinde Rekabetin Korunması", (İUSBFD, Y. 1996, S. 14, s. 1-6), s. 3.

¹⁰⁸ Mahmut Ceylan, İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki, Ankara 2021, s. 250.

caydırıcılık açısından önemlidir. Hatta bu süreçte yasama organının yeni idari tedbir türü ihdas etmesi dahi mümkündür. İdareye düşen görev ise bu konudaki yaptırım uygulama yetkisini etkin bir şekilde kullanmaktır.

V. DÖNGÜSEL EKONOMİYE GEÇİŞ SÜRECİNDE İDARENİN FAALİYETLERİNİN ÖNEMİ

İdarenin kolluk faaliyeti dışında özendirme-destekleme ve öngörme faaliyetleri idarenin ekonomi alanına ilişkin önemli faaliyetleridir¹⁰⁹. Esasında kamu hizmeti ve özyönetim faaliyetleri de ekonomi alanı ile bağlantılı olmakla birlikte kolluk, özendirme-destekleme ve öngörme faaliyetleri¹¹⁰ daha çok ön plana çıkmaktadır. Kamu hizmeti ve özyönetim faaliyetleri, döngüsel ekonomiye geçiş sürecinde ortaya çıkan bir hareket aracı olmaktan ziyade, bir sonuçtur. Bir diğer deyişle; döngüsel ekonomiye geçişten sonra kamu hizmeti ve özyönetim faaliyetleri bundan etkilenecektir. Bu sebeple döngüsel ekonomiye geçişte etkili araçlar olarak kabul edilebilecek olan idarenin kolluk, özendirme-destekleme ve öngörme faaliyetleri bağlamında konu ele alınacaktır.

A. Ekonomik Kamu Düzeni Bağlamında Değerlendirme

Kolluk kavramı, çoğu kez idarenin bazı personellerini belirtmek için kullanılsa da aynı zamanda idarenin bir faaliyetidir¹¹¹. Kolluk faaliyeti kamu düzeni kavramı ile yakından ilişkilidir ve kamu düzeni esasen kolluk işlemlerinin amacını oluşturur. Klasik anlayışa göre kamu düzeninin unsurları kamu huzuru, kamu sağlığı ve kamu güvenliğidir¹¹². Döngüsel ekonomi, klasik anlamda kamu düzeni kavramı ile de alakalı olmakla birlikte ekonomik kamu düzeni kavramı ekseninde incelenmesi gereken bir kavramdır.

Ekonomik düzen ile ekonomik kamu düzeni farklı kavramlardır. Ekonomik düzen, bir ülkedeki ekonominin düzenlemelere uygun olarak meşru şekilde işleyen organizasyonunu ifade eder¹¹³. Ekonominin toplumsal boyutunun önemi nedeniyle kamu düzeni kavramının ekonomik boyutu ortaya çıkmıştır. Öte yandan malvarlıklarının güvende olması, ekonomik hayatın karışıklık ve düzensizlikten

¹⁰⁹ Düğer, s. 437-438.

¹¹⁰ Duran idarenin faaliyetlerini kamu hizmeti, kolluk, özyönetim, öngörme ve özendirme-destekleme olmak üzere beşe ayırmaktadır. Bkz. Duran, Ders Notları, s. 243-378.

¹¹¹ İl Han Özay, Günışığında Yönetim, 3. B., İstanbul 2017, s. 721; Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, 3. B., Ankara 2012, s. 609.

¹¹² Kemal Gözler, İdare Hukuku C. II, 2. B., Bursa 2019, s. 479.

¹¹³ Ali Ulusoy, "Hukuk-Ekonomi İlişkisine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı" başlıklı oturum, (Uluslararası Hukuk Kurultayı 2008, Ekonomi ve Hukuk, Y. 2008, C. 4, s. 26-31), s. 26.

ari şekilde dirlik, esenlik içinde devam etmesi ekonomik kamu düzeni kavramı bağlamında ele alınmıştır¹¹⁴. Ayrıca ekonomik kamu düzeninin genellikle sözleşme özgürlüğüne ve girişimlere getirilen sınırlamaları ifade ettiği söylenmiştir¹¹⁵. Diğer taraftan ekonomik kolluktan bahsedebilmek için kamu düzeni kavramının geliştirilmesine gerek olmadığı, kamu düzeninin ekonomiye ilişkin konuları kapsayan genişlikte bir kavram olduğu dile getirilmiştir¹¹⁶. Ayrıca ekonomi ve hukuk ilişkisinin gelmiş olduğu bu süreçte ekonomik idari kolluk, idare hukukunun gelişen bir boyutu hâline gelmiştir¹¹⁷. Döngüsel ekonomi ile birlikte bu konu yeni bir boyut kazanmıştır denilebilir.

Görüldüğü üzere doktrinde ekonomik kamu düzeni kavramı daha ziyade dirlik ve esenlik bağlamında ele alınmıştır. Kamu yararının gereği olarak sosyal amaçlar ve milli ekonomik gereklerle özgürlüklere birtakım sınırlamalar getirilebilir¹¹⁸. Bu durum ekonomik kamu düzeninin koruyuculuk özelliği ile ilgilidir. Öte yandan kamunun ekonomi alanına müdahaleleri sebebiyle kamu düzeninin özellikli hâli olan ekonomik kamu düzeninin ortaya çıkmasına sebep olduğu dile getirilmiştir¹¹⁹. Klasik kamu düzeninde nelerin yapılmaması gerektiği anlayışı egemenken, ekonomik kamu düzeni ise nelerin yapılması gerektiğinin tespitini yapan pozitif ve düzenleyici niteliği haizdir¹²⁰.

Ekonomik kamu düzeni kavramının Anayasa’da açıkça düzenlenmesi gerektiği savunulmuştur¹²¹. Bu kavram her ne kadar Anayasa’da açıkça düzenlenmemişse de bazı Anayasa maddeleri bu kavram ile ilgilidir: Örneğin Anayasa’nın 167. maddesi doğrudan ekonomik kolluk ile ilgilidir. Söz konusu maddeye göre “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.” Ayrıca yine bu maddeye göre dış ticaretin millî ekonominin yararına olacak şekilde düzenlenmesi amacıyla kanunla cumhurbaşkanına yetki verilebileceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa’nın

¹¹⁴ Mustafa Erkan/ Mustafa Yaşar Demircioğlu, “Ülke Derecelendirmesinin Ekonomik Kamu Düzeni Üzerindeki Etkisi”, (İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2010, C. 1, S. 1, s. 107-132), s. 113.

¹¹⁵ Okay-Tekinsoy, Kamu Düzeni, s. 149.

¹¹⁶ Turan Yıldırım, Türk İhracat Rejimi ve İlgili Mevzuat, İstanbul 1991, s. 30.

¹¹⁷ Mutlu Kağıtçıoğlu, Para Piyasası Kurumlarına Yönelik Ekonomik Kolluk Faaliyeti, İstanbul 2016, s. 39.

¹¹⁸ AYM., E. 1985/9, K. 1986/14, T. 26.06.1986, RG Tarih-Sayı: 17.05.1987-19463.

¹¹⁹ Turgut Tan, “Sözleşme Özgürlüğüne Kamunun Müdahalesi”, Prof. Dr. Yıldırım Uler’e Armağan, Lefkoşa 2014, s. 516.

¹²⁰ Turgut Tan, Ekonomik Kamu Hukuku, Ankara 1984, s. 129.

¹²¹ İnal Cem Aşkun, “‘Türkiye’de Ekonomik Kamu Düzeni Kavramına Bağlı Örgütsel Yönetimin Atatürkçü Düşünce ve Kişilik Temelinde Konumuna İlişkin Bir İnceleme I”, (Atatürk Yolu Dergisi, Y. 1991, S. 7, s. 423-442), s. 423.

dördüncü kısım ikinci bölümünde yer alan 168 ila 173. maddelerinin de ekonomik kamu düzeni ile bağlantılı olduğunu söylemek mümkündür.

Maliyet ve fiyatlardaki düşüşler, üretimde gelişmiş teknolojinin kullanılmasını; kaynakların verimli ve daha etkili kullanılmasını maksat edinen rekabetçi sistem, kâr elde etme güdüsü ile beraber krize girmiştir ve bunun sonucunda rekabete ilişkin yapılan düzenlemeler bu aksaklıkları gidermeyi amaçlamıştır¹²². Piyasa ekonomisinin kurallarına uygun şekilde işlerliğini sürdürebilmesi ve piyasalarda etkin ve adil rekabetin inşa edilip korunabilmesi için ekonomik kolluk¹²³ faaliyetinin önem arz ettiği ifade edilmiştir¹²⁴. Ayrıca kolluk müdahalelerinin ekonomik alana yayılması iktisadi, teknik ve sosyal alanların yanı sıra hukuk - ekonomi ilişkisini gündeme getirerek ekonomik kolluğu önemli hâle getirmiştir¹²⁵. Ekonomik kolluk, idarenin ekonomik kamu düzenini sağlamak ve bu düzeni korumak için yürütmüş olduğu faaliyetlerdir¹²⁶. Ayrıca bu bir özel idari kolluk faaliyetidir¹²⁷. Ekonomik kolluk faaliyeti bağlamında merkezi idarenin yanı sıra düzenleyici denetleyici kurumlar da önemli rolleri üstlenmiş olup, bu kurumların özellikle düzenleme yetkilerinin yanı sıra yaptırım uygulama ve uyuşmazlık çözme yetkileri de önem arz etmektedir¹²⁸. Ekonomik kolluk idarenin piyasadaki aksaklıkları önlemek maksadıyla ekonomik alana müdahale etmesi şeklinde ifade edilmiştir¹²⁹. Fakat ekonomik kolluğu bu anlama sıkılaştırmak uygun olmayabilir. Özellikle döngüsel ekonomi açısından mesele ele alınacak olursa, her durumda piyasada aksaklık olması söz konusu olmayabilir. Bir diğer deyişle kullan ve sonra yeniden kullan politikasına uyulmaması durumunda piyasa aksaklığından ziyade belli bir ekonomi politikasına uymama söz konusu olacaktır. Dolayısıyla artık günümüzde ekonomik kolluğun sınırlarının genişlediğini kabul etmek gerekir.

Kolluk faaliyeti ekseninde ele alındığında idarenin ekonomik alana müdahale gerekçesi olarak ekonomik kalkınmayı sağlama ve koruma, rekabeti tesis etme gibi konular ilk olarak akıllara gelmektedir. Fakat bunların yanında artık döngüsel ekonomiyi tesis etme ve kamu düzeni bağlamında bu sistemi koruma da bulunmalıdır. Dolayısıyla ekonomik kamu düzeni kavramı gelişimini sürdürmektedir.

¹²² Müslüm Akıncı, "Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu", (Rekabet Dergisi, Y. 2001, C. 2, S. 1, s. 2-16), s. 2.

¹²³ Ekonomik kolluk kavramı yerine "iktisadi kolluk" kavramı da doktrinde kullanılmıştır. Bkz. Aslan, s. 3.

¹²⁴ Ahmet Fatih Özkan, "Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti", (Ankara Barosu Dergisi, Y. 2009, S. 4, s. 75-94), s. 84.

¹²⁵ İl Han Özay, "Hukuk-Ekonomi İlişkisine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı" başlıklı oturum, (Uluslararası Hukuk Kurultayı 2008, Ekonomi ve Hukuk, Y. 2008, C. 4, s. 17-25), s. 23.

¹²⁶ Tan, "Sözleşme Özgürlüğü", s. 517.

¹²⁷ Tan, Ekonomik, s. 127.

¹²⁸ Özkan, s. 85 vd.

¹²⁹ Düğer, s. 436.

Kolluk faaliyetinin önemli çıktılarından birisi idari yaptırım uygulama yetkisidir. Bu yetki hiç şüphesiz döngüsel ekonomiye geçişte kilit rol oynamakta olup önemi bir üst başlıkta incelendiğinden ayrıca burada değinilmeyecektir.

B. Sistemleşme Aracı Olarak Teşviğin Önemi

Özendirme ve destekleme faaliyeti kamu hizmeti ve kolluğun dışında kalan, hukuki rejimi farklı bir idari faaliyettir¹³⁰. Küreselleşme ile beraber ele alınması gereken serbest piyasa ekonomisi, liberal demokratik devletlerde önemli bir enstrümandır. Bu noktada idarenin vatandaşlarını cesaretlendirici, teşvik edici ve bazı durumlarda ise caydırıcı¹³¹ birtakım reaksiyonlar geliştirmesi önem arz etmektedir. Bu bağlamda idarenin faaliyetlerinden özendirme ve destekleme kritik önemi haiz bir araç olarak ortaya çıkmaktadır.

Ekonomi alanında idarenin yumuşak hamlelerde bulunması gereği ortaya çıkmış ve dengeleyici işlevinin yanı sıra tamamlayıcı özel hukuk kişilerinin yeteneklerinden istifade ederek toplumun refahına katkı sağlaması özendirme ve destekleme faaliyetinin önemini ortaya çıkarmıştır¹³². Özendirme-destekleme faaliyeti sayesinde özel kesim, planlamaya uygun hareket etmesi şartıyla devletten bazı mali kolaylıklar sağlamaktadır¹³³.

Ekonomik düzene ilişkin bir kararında Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 2, 36, 40 ve 41. maddelerine istinat ederek "özendirici tedbir" ve "özendirici yardım"ların öneminden bahsetmiş ve bunların sosyal devlet ilkesi ile uyumlu olduğunu belirtmiştir¹³⁴. Döngüsel ekonominin mali açıdan teşviği önem arz

¹³⁰ Duran, Ders Notları, s. 346; Aydın Gülan, İdare Hukuku Ders Notları (basılmamış), İstanbul 2018, s. 401; Ali Ulusoy, Türk İdare Hukuku, 5. B., Ankara 2022, s. 603; Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, İdare Hukuku, 5. B., Ankara 2007, s. 638; Metin Günday, İdare Hukuku, Ankara 2013, s. 23; Melikşah Yasin, "İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyetleri", İdare Hukuku, Ed.: Turan Yıldırım, 8. B., İstanbul 2022, s. 598. Necip Taha Gür, İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti, İstanbul 2019, s. 54 vd.

¹³¹ Gülan, Ders Notları, s. 401, 422.

¹³² Gür, Özendirme ve Destekleme, s. 78.

¹³³ Tan, "Ekonomik Hukuk", s. 38.

¹³⁴ "(A)nayasa'nın 2. maddesindeki sosyal devlet ilkesi veya Anayasa'nın 41. maddesindeki iktisadi ve sosyal hayatın düzenlenmesinde, kalkınma planlarının yapılmasında gösterilen kurallardan herhangi birisi, özel kesime, belli alanlarda ve belli ölçüde, özendirici tedbir olarak, Devletçe ödünç para yardımı yapılmasına engel sayılamaz; yeter ki yapılan yardımlar devletin doğrudan doğruya yerine getirmekle yükümlü bulunduğu iktisadi ve sosyal kalkınma ödevini başkalarına yaptırmak ve kendisinin eylemli olarak bu ödevin yüklerinden sıyrılmak istediği anlamına gelmesin. Yukarıda (2 sayılı bentte) açıklandığı üzere, 933 sayılı Kanunun koyduğu kurallarda böyle bir nitelik yoktur. Bundan başka özel kesime ödünç olarak yardım sağlanmasının da Anayasa'nın 41. ve sosyal devlet ilkesi bakımından 2. maddelerine aykırı bir yanı olup olmadığı konusunda doğru bir sonuca ulaşabilmek için bu maddeleri, Anayasa'nın 36., 40. maddeleri ile birlikte gözönünde tutmak gerekecektir; zira bir kurala tek başına düşünülerek anlam verilmek istenmesi, o kuralın, bağlı bulunduğu bütünün bir parçası olması nedeniyle, ilke olarak, hukuka uygun bulunmaz. Anayasa'nın, 36. maddesinde mülkiyet hakkını, 40. maddesinde çalışma ve sözleşme haklarını

etmektedir¹³⁵. Özel hukuk kişilerinin faaliyetlerinin özendirme ve destekleme kapsamı içine alınabilmesi için kamuya yararlı nitelikte olması gerekir¹³⁶. Döngüsel ekonominin kamuya yararlı olduğu göz önüne alındığında, özendirme ve destekleme kapsamı içinde değerlendirilmesi gereken önemli bir konu olarak ortaya çıkmaktadır.

Döngüsel ekonomiye geçiş sürecinde Türkiye'nin birtakım teşvik programlarının olduğu görülmekte olup bunların hepsine burada yer verilmeyecektir. Konuyla bağlantılı olarak bazı teşviklere değinilecek ve daha ziyade olması gereken üzerinde durulacaktır. Olması gereken üzerine yapılacak değerlendirmeler ise hâlihazırdaki teşviklerden bağımsız olarak ele alınacaktır. Zira aksi durumda çalışma gerektiğinden fazla hacimli olacak ve amacından sapabilecektir.

Ekonomik modellerin hayata geçirilmesinde en önemli hususlardan birisi hiç şüphesiz kaynak ihtiyacıdır. Bu kaynak ihtiyacının giderimi için bir borçlanma aracı türü olan yeşil tahvillerin önemi doktrinde dile getirilmiştir¹³⁷. Bu konuda özellikle kamu bankalarının pozisyonu önemlidir. Ziraat Bankası, sürdürülebilir tahvil ihraç ettiğini ve buradan elde edilen kaynağın sürdürülebilir finansman kapsamında belirlediği ilgili alanlarda sosyal ve çevresel kredilere aktarmak suretiyle sürdürülebilirlikle uyumlu şekilde düşük karbon ekonomisine geçişi desteklediğini basın açıklaması ile kamuoyuna duyurmuştur¹³⁸. Ayrıca Ziraat Bankası, döngüsel ekonomi alanında bulunan teknolojik gelişmelerin fırsata dönüştürülmesi hususunda kaynak yapısıyla katkıda bulunacağını duyurmuştur¹³⁹. Halkbank ise 2024 Entegre Faaliyet Raporu'nda; 2025 ve sonrası hedefi olarak döngüsel

ve devletin özel teşebbüsün ulusal iktisadın gereklerine ve sosyal ereklere uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alma ödevini öngörmüş bulunduğu dahi düşünülse, onun karma ekonomi düzenini benimsediği ve bu düzen içinde plan ereklere varılmasında özel teşebbüsten yardımcı bir etken olarak yararlanılmasını yasaklamadığı, yardımcı etken olan özel teşebbüse plan ereklere yönelmesi için belli ölçüde özendirici yardımlar yapılabileceği anlaşılar. 40. maddenin üçüncü fıkrası uyarınca ulusal iktisadın ve sosyal amaçların çerçevesi içinde çalışmakla ödevli bulunan özel teşebbüse, bu ödevini yerine getirdiği ölçüde ve sosyal devlet ilkesinin, ulusal eğitim ve savunma gibi işlerin gerektirdiği öncelikler göz önünde tutularak devletin öbür ödevlerini aksatmayacak kapsamda, bir takım özendirici yardımlar yapılmasının sosyal devlet ilkesiyle bağdaşmayan bir yanı dahi yoktur.” Bkz. AYM., E. 1967/41, K. 1969/57, T. 25.10.1969, RG Tarih-Sayı: 12.03.1971-13776.

¹³⁵ Türkiye'de döngüsel ekonominin mali açıdan teşviği ile ilgili gelişmeler hakkında bkz. İsmail Koç, "Mali Açından Döngüsel Ekonomiyi Teşvik Ediyor Muyuz?", (Maliye Araştırmaları Dergisi, Y. 2024, C. 10, S. 2, s. 87-120), s. 91 vd.

¹³⁶ Yasin, s. 598.

¹³⁷ Ahmet Faruk Aysan/Tarık Büyükdeniz, "Döngüsel Ekonominin Sermaye Piyasaları Yoluyla Finansmanı: Yeşil Tahviller", Döngüsel Ekonomi ve Sürdürülebilir Hayat, Ed.: Mehmet Bulut, Cem Korkut, Ankara 2022, s. 32 vd.

¹³⁸ https://www.ziraatbank.com.tr/tr/Bankamiz-ZB/basin-odasi/BasinBultenleri/ziraat_bankas_bas_n_ac_klamas_11012024_4958B-11012024.pdf, (Erişim Tarihi: 10.03.2025).

¹³⁹ https://www.ziraatbank.com.tr/tr/yatirimci-iliskileri-ZB/kurumsal-yonetim/Documents/Surdurulebilirlik_Politikasi.pdf, (Erişim Tarihi: 10.03.2025).

ekonomi modellerine katkı sağlayacağını ifade etmiştir¹⁴⁰. Vakıfbank ise Rapor'un-
da; döngüsel ekonomiye doğrudan değinmese de sürdürülebilir kalkınma yaklaşı-
mına sahip olduklarını belirtmiş ve sürdürülebilir kalkınma amaçlarına katkıları
ve stratejilerini ortaya koymuştur¹⁴¹. Ziraat Bankasının ise 2023 Entegre Faaliyet
Raporu'na ulaşılmıştır. Söz konusu raporda, döngüsel ekonomi alanındaki tekno-
lojik gelişmelere kaynak yapısıyla katkıda bulunacakları ifade edilmiştir¹⁴².

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, döngüsel ekonomi bağlamında “Yeşil Dönü-
şüm Destek Programı” çağrısı açmış olup döngüsel ekonomi ile uyumlu sürdü-
rülebilirlik hedeflerine katkı sunan, doğal kaynakları koruyan, düşük karbonlu
üretimi maksat edinen yatırımların desteklenmesini amaçlamıştır¹⁴³. KOSGEB
ise sanayide döngüsel ekonomiyi hayata geçirmek adına “Yeşil Sanayi Destek
Programı Proje Teklif Çağrısı” hazırlamıştır¹⁴⁴. Döngüsel ekonomi hususunda far-
kındalığı artırmak amacıyla çeşitli teşvik programlarının artırılması gerekme-
ktir. Döngüsel ekonomide yeniden kullanım, geri dönüşüm, onarım gibi yeşil
yatırımlar önem arz etmektedir. İdare bu yatırımları teşvik etmek amacıyla bu
alandaki işletmeleri desteklemelidir. Bu bağlamda döngüsel ekonomiyi benimse-
miş şirketlere yeşil yatırımlarını artırmaları için vergi indirimi ile kredi olanakları
verilebilir. Öte yandan döngüsel ekonomiyle ilgili yeni teknoloji ve yöntemler
geliştirmeyi amaçlayan işletmelere kamu desteği sağlanabilir ve bu işletmelerin
AR-GE faaliyetlerine yönlendirilmeleri isabetli olacaktır. Bu sayede inovasyon
yoluyla daha verimli döngüsel ekonomi çözümleri sağlanmış olur.

Döngüsel ekonominin en önemli hususlarından birisi atıkların geri dönüşümü
ve yeniden kullanımıdır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın bu
konudaki sıfır atık projesi önem arz etmektedir¹⁴⁵. Özellikle bu konuda mahalli ida-
relere önemli görevler düşecektir. Zira mahalli idareler, kaynaklar ve tüketicilere
yakınlık, sivil toplum ve özel sektöre örnek olabilme kabiliyeti gibi birtakım önem-
li araçlara sahiptir¹⁴⁶. Dahası, döngüsel ekonomi için mahalli idarelerin en önemli
kademe olduğu dile getirilmiştir¹⁴⁷. Mahalli idareler atık üretimini azaltmak, geri

¹⁴⁰ Halkbank, 2024 Entegre Faaliyet Raporu - Sağlam Adımlarla Geleceğe Odaklı Bankacılık, 2024, s. 103.

¹⁴¹ Vakıfbank, 2024 Entegre Faaliyet Raporu - Büyük Başarılarla Büyük Düşünenler Ulaşır, 2024, s. 40, 54 vd.

¹⁴² Ziraat Bankası, 2024 Entegre Faaliyet Raporu, 2023, s. 42.

¹⁴³ <https://yesildonusum.sanayi.gov.tr/Common/Files/YDDPCagriDuyurusu.pdf>, (Erişim Tarihi: 09.03.2025).

¹⁴⁴ https://webdosya.kosgeb.gov.tr/Content/Upload/Dosya/YE%C5%9E%C4%B0L%20SANAY%C4%B0%20DP/2023_%E2%80%9302_Sanayide_Temiz_ve_D%C3%B6ng%C3%BCsel_Eko-nomi_Proje_Teklif_%C3%87a%C4%9Fr%C4%B1s%C4%B1.pdf, (Erişim Tarihi: 09.03.2025).

¹⁴⁵ <https://sifiratik.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 09.03.2025).

¹⁴⁶ Önder Kutlu, “Yerel Yönetimlerin Döngüsel Ekonomi İçin Anlamı”, Döngüsel Ekonomi ve Sürdürü-
lebilir Hayat, Ed.: Mehmet Bulut, Cem Korkut, Ankara 2022, s. 328.

¹⁴⁷ Kutlu, s. 328.

dönüşüm tesislerini geliştirmek amacıyla işletmelere çeşitli teşvikler sunabilir¹⁴⁸. Atık yönetimi ve geri dönüşüm hususunda başarılı olmuş işletmeler çeşitli ödüllerle desteklenebilir. Nitekim bu hususta Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı teşvik aracı olarak “Sıfır Atık Belgesi” düzenlemektedir ve hatta bu konuda belgenin nasıl alınacağına ilişkin açıklayıcı metin de yayınlamıştır¹⁴⁹.

İstanbul Sanayi Odası ve İş Dünyası ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği ortaklığında İstanbul Kalkınma Ajansının desteğiyle yürütülmüş olan “Döngüsel Ekonomi ve Kaynak Verimliliği Platformu Projesi¹⁵⁰” ve bu projenin sonucunda üç sektördeki yirmi bir şirkete döngüsel ekonomi konusunda destek sağlanmış¹⁵¹ olması önemli bir teşvik faaliyeti olarak göze çarpmaktadır.

İller Bankası, “Türkiye: Su Döngüselliliği ve Verimliliği İyileştirme Projesi”nde döngüsel ekonomi ilkelerinin teşvik edileceğini belirtmiştir¹⁵². Fakat bu konuda asıl üzerinde durulması gereken hususlardan birisi özel sektörün bu hususta hareket etmesini sağlayacak teşvik politikalarının geliştirilmesidir.

Bütün bunlar için hukuki çerçevenin oturtulması gerekmektedir. Bu bağlamda döngüsel ekonominin teşviğine ilişkin kanuni düzenlemeler elzemdir. Bu sayede işletmeler belirli standartlara zorlanabilir ve daha kolay sonuçlar elde edilebilir. Öte yandan idare, enerji verimliliği, sürdürülebilir ürün tasarımı, geri dönüşüm ve atık yönetimi konularında düzenleme yoluyla tedbirler almalı, hâlihazırdaki düzenlemeleri de bu bağlamda revize etmelidir. İdarenin döngüsel ekonomi uygulamaları ve öteki politikaları arasında bir uyumun bulunması gerekmektedir. Bu durumda enerji, tarım ve sanayi gibi sektörlerin döngüsel ekonominin ilkelerine uygun duruma gelmesi için gerekli düzenlemeler yapılmalı ve sektörel uyum sağlanmalıdır.

C. Öngörüde Bulunup Planlama Yapmanın Gerekliliği

Öngörme ve alternatif belirleme, devletin temel işlevlerindendir¹⁵³. İdarenin öngörüde bulunma görevi sayesinde alternatifleri ortaya koymak, muhtemel gelişmelerle ilgili veriler sunmak gibi imkânlarla hem kronikleşmiş hukuki sorunlar

¹⁴⁸ Kutlu, s. 330.

¹⁴⁹ https://webdosya.csb.gov.tr/db/adana/menu/sifir-atik-belgesi-nasil-alinir_20200310090942.pdf, (Erişim Tarihi: 09.03.2025).

¹⁵⁰ <https://www.istka.org.tr/haber/dongusel-ekonomi-ve-kaynak-verimliliği-platformu-projesi-tanitildi>, (Erişim Tarihi: 24.01.2025).

¹⁵¹ <https://www.isoyesilblog.com/dongusel-ekonomi-ve-kaynak-verimliliği-platformu-projesi-sona-erdi/>, (Erişim Tarihi: 24.01.2025).

¹⁵² İller Bankası, Türkiye: Su Döngüselliliği ve Verimliliği İyileştirme Projesi - Çevresel ve Sosyal Yönetim Çerçevesi, 2023, s. 2.

¹⁵³ Aydın Gülan, “Güncellenmesi Gereken Bir Misyon: Danıştayın İstisari Görevleri”, 150. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, Ankara 2018, s. 75.

çözülebilir hem de ileriye dönük başarılı analizler yapılarak reformların gerçekleştirilmesi daha olası hâle gelir¹⁵⁴.

Öngörme (planlama), idarenin faaliyetlerinden birisidir¹⁵⁵. Öngörme ve planlamanın farklı kavramlar ve farklı idari faaliyetler olduğu dile getirilmiştir¹⁵⁶. Bu konu idare hukukunun gelişmekte olan bir alanı olduğundan henüz taşları oturmamıştır. Çalışmanın konusuyla doğrudan ilgili olmadığından bu husustaki tartışmaların detayına girilmemiştir. Fakat belirtmek gerekir ki planlama, bazı durumlarda öngörü ile yapılmaktadır ve öngörmenin sonucunda planlama ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla gerek öngörme gerekse planlama kavramları geniş anlamıyla ele alındığında birbirlerini kapsar¹⁵⁷.

Öngörme, kalkınmayla ilgili bir faaliyet olmakla birlikte buna indirgenmemelidir¹⁵⁸. Kamu yararına ilişkin birçok husus öngörme faaliyeti ile doğrudan ilgilidir ve döngüsel ekonomi de bunlardan birisidir. Öngörme sürecinde seçilen konu üzerinde idare araştırma yapıp veri toplamalı ve bu verileri işlemek suretiyle alternatifler ortaya koymalıdır¹⁵⁹.

Döngüsel ekonomiye geçiş tamamen idarenin öngörme faaliyetinin başarısı ile doğru orantılıdır. Bu geçiş süreci makro ve mikro düzeyde birçok değişikliği gerektirmekte olup, ürünün tasarlanmasından tüketiciye ulaşmasına kadar olan süreçler titizlikle öngörülmeli ve stratejiler belirlenmelidir¹⁶⁰. Öte yandan özellikle üreticilerin döngüsel ekonomiye geçiş sürecinde birtakım teşviklerden istifade edilmesi kritik önemi haizdir. Bir diğer ifadeyle, burada idarenin özendirme-des-tekleme faaliyetleri devreye girmelidir.

Anayasa madde 166/1 hükmüne göre ekonomik kalkınmayı sağlamak ve bu maksatla planlama yapmak ve gerekli teşkilatı kurmak görevi devlete verilmiştir.

¹⁵⁴ Gülan, "Danıştayın İstisari Görevleri", s. 73.

¹⁵⁵ Turgut Tan, Planlamanın Hukuki Düzeni, Ankara 1976, s. 8 vd.; Günday, s. 23; Gülan, Ders Notları, s. 291-292.

¹⁵⁶ Gür, öngörmenin, planlama olmadığını, planlamanın bir aşaması olduğunu kabul etmektedir. Bkz. Necip Taha Gür, "İdare ve Gelecek Yaklaşımı: İdarenin Gelecek Öngörüsünün İdari Faaliyetlerdeki Yeri ve Görünümü Hakkında Değerlendirmeler", (İHİD, Y. 2024, S. 23, s. 95-113), s. 104. Durmuş ise planlama ile öngörmenin farklı kavramlar olduğunu, planlamanın hedefe gitme, öngörmenin ise hedefe gidilecek farklı yollar ile farklı hedeflerle ilgili durumlar olduğunu ifade etmiştir. Bkz. Fatih Durmuş, "İdarenin Öngörme ve Alternatif Üretim Faaliyeti Hakkında İnceleme: Düşünülemez Düşünmek", (DÜSOBED, Y. 2023, C. 13, S. 2, s. 295-307), s. 297.

¹⁵⁷ Nitekim Gür, öngörme ile planlamayı ayrı idari faaliyet olarak kabul etmesine karşın, geniş anlamıyla öngörme faaliyetinin planlama faaliyetini de içerebileceğini ifade etmiştir. Bkz. Gür, "Öngörü", s. 105.

¹⁵⁸ Mahmut Ceylan, "İdarenin Öngörme (Planlama) Faaliyeti ve Bu Faaliyetin Deprem Örneği Üzerinden Önemi Anlamak", (Çukurova Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Y. 2023, S. 4, s. 116-134), s. 121.

¹⁵⁹ Durmuş, s. 296.

¹⁶⁰ Yılmaz, "Enerji Yönetimi", s. 21.

Her ne kadar söz konusu madde özellikle sanayi ve tarımın dengeli ve uyumlu olarak hızla gelişmesi ile ülke kaynaklarının verimli şekilde kullanılmasını ön plana çıkarsa da sanayi ve tarımda yapılacak olan değişim ve dönüşümler döngüsel ekonomi bağlamında da ele alınabilecek konulardır.

Plan uygulamasının hâlihazırdaki hukuki işlemlerden farklı olarak yeni bir hukuki işlem türü olduğu dile getirilmiştir¹⁶¹. Planların hukuki niteliği üzerine yapılan tartışmaları¹⁶² incelemek çalışmanın amacını aşacağı gibi çalışmanın hacmini de gereksiz olarak artıracaktır.

Yukarıda “döngüsel ekonomi” bağlamında idarenin düzenleyici rolünün ve uygulama yetkisinin öneminden bahsedildi. İki yetkinin başarılı sonuç doğurması, isabetli planlama yapmak ile mümkündür. Zira idare hedeflerini isabetli öngörüp planlayamazsa hem uygulama hem de düzenleme yetkisinde başarısız olacaktır¹⁶³. Başarısız şekilde yürütülen veya hiç yapılmayan öngörme faaliyeti kaynak israfına sebep olur; bu durum başarısızlığı beraberinde getirir ve sonuç olarak mali problemler doğar¹⁶⁴.

Öngörme faaliyeti idarenin en önemli faaliyetlerinden birisidir. Döngüsel ekonomi gibi önemli bir kavramın işlerlik kazanabilmesi için hiç şüphesiz idarenin başarılı planlar yapması gerekmektedir. Yukarıdaki başlıkta ele alınan özendirme-destekleme faaliyetinin döngüsel ekonomi bağlamında başarıya ulaşmasının en kritik noktalarından birisi, idarenin bu hususta isabetli ve gerçekçi planlar yapması gerekliliğidir. Ayrıca yapılmış olan bu planların aynı başarı ile tatbik edilmesi gerekir.

Döngüsel ekonomi ilkelerinin hayata geçirilmesinde sadece idarenin faaliyetleri yeterli değildir. Bunun yanında özel sektör ve sivil toplum ile iş birliği yapılmalı ve paydaş katılımı sağlanmalıdır. Enerji verimliliği projeleri, yenilikçi geri dönüşüm çözüm yöntemleri ve çevre dostu üretim açısından üretim tekniklerinin geliştirilmesi önem arz etmekte olup, bu alanda faaliyet yürütenlerin çoğunlukla özel sektör olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bu sebeple, idare yapacağı planlamalarda muhakkak özel sektör ve sivil toplum ile iş birliğini göz önünde bulundurmalıdır.

Döngüsel ekonomi kısa vadeli kazanımlar değil, uzun vadeli sürdürülebilirlik hedeflerini benimser. Döngüsel ekonomiyi benimsemiş bir toplum inşa etmek için uzun vadeli strateji ve hedefler belirlenmelidir. Bu bağlamda idare, döngüsel

¹⁶¹ Tan, “Ekonomik Hukuk”, s. 38.

¹⁶² Bu konu hakkında bkz. Tan, “Ekonomik Hukuk”, s. 36-38.

¹⁶³ Lillian R. Altree, “Administrative Sanctions: Regulation and Adjudication”, (Stanford Law Review, Y. 1964, C. 16, s. 3, s. 630-648), s. 639-640.

¹⁶⁴ Ceylan, “Öngörme”, s. 127.

ekonomiyi planlarken kalkınma hedefleriyle uyumlu hareket etmeli ve kalkınma hedefleri de döngüsel ekonomiyi desteklemelidir. Öte yandan döngüsel ekonominin herkesçe benimsenebilmesi adına toplumun tüm kesimlerini içine alan planlamalar yapılmalıdır. Bu planlamada sosyal ve çevresel etkiler, ekonomik maliyetler dikkate alınmak suretiyle sürdürülebilir kalkınma bakımından kapsayıcı çözümler ortaya konulmalıdır.

Döngüsel ekonomi sadece bir sektöre ait anlayış değildir. Tüm ekonomik ve endüstriyel faaliyetleri kapsar. Dolayısıyla idare yapacağı planlamalarda sektörel uyum ve entegrasyonu da sağlamalıdır. Tarım, enerji, sanayi, atık yönetimi gibi farklı sektörlerde ekonomi stratejilerinin birbirine uyumlu şekilde entegrasyonu önemlidir. İdare, sektörel düzeyde atılacak adımları öngörmeli ve sektörler arasındaki kaynakların verimli paylaşımının nasıl olması gerektiğinin çerçevesini çizmelidir. Tarım politikaları, sanayi politikaları ve enerji politikaları gibi farklı politika alanları arasında uyumu sağlayacak güçlü bir koordinasyon inşa edilmelidir.

SONUÇ

Günümüzde sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada önemli bir rolü olduğu anlaşılan döngüsel ekonomi, atıkların en aza indirilmesi, doğanın korunması, malzemelerin tekrar değerlendirilebilmesini sağlayan bir modeldir. Uzun vadeli sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşma hususunda önemli bir araç olan döngüsel ekonomi hakkında küresel ve ulusal bazda farkındalık ve çalışmalar her geçen gün artmaktadır. Doğrusal ekonominin tersine döngüsel ekonomi, ürünlerin uzun süreli olması, geri dönüşüm sistemlerinin aktif olması ve tüketim döngüsünün değiştirilmesini hedeflemektedir. Bunun neticesinde doğal kaynakların korunması ve çevrenin üzerindeki olumsuz baskının kaldırılması sağlanacaktır. Öte yandan döngüsel ekonomi modeli birtakım ekonomik faydalar sağlamayı da amaçlamaktadır. Bu kapsamda yeni iş fırsatlarının ortaya çıkması, üretim maliyetlerinin düşürülmesi ve kaynak verimliliğinin artırılması hedeflenmektedir.

Dünyanın geneline bakıldığında döngüsel ekonomi açısından kayda değer gelişmeler olduğu görülmektedir. Avrupa Yeşil Mutabakatı, Avrupa Birliği'nin bu konudaki stratejik hedeflerini ortaya koyan önemli bir adımdır. Döngüsel Ekonomi Eylem Planı, Avrupa Birliği üyesi olan ülkelerde döngüsel ekonomiye geçişin hızlandırılmasını amaçlamaktadır. Birleşmiş Milletler'in sürdürülebilir kalkınma amaçları arasında bulunan 12 numaralı "Sorumlu Üretim ve Tüketim" hedefi, döngüsel ekonomi ile doğrudan bağlantılıdır. Ayrıca Birleşmiş Milletler Çevre Programı döngüsel ekonomi ile ilgili önemli çalışmalar yapmıştır. OECD'nin döngüsel ekonomiyi destekleyen raporları ve uluslararası iş birliğini teşvik eden politikaları önem arz etmektedir. Afrika Döngüsel Ekonomi İttifakı, Kıta'da dön-

güsel ekonomiye geçişi amaçlarken, Asya-Pasifik Ekonomik İş Birliği de bu konuyu gündemine almıştır. Önemli üretim kapasitesine sahip Çin'in 14. Beş Yıllık Planı da döngüsel ekonomiye yönelik stratejik hedeflerini ve uygulamalarını içermektedir. Kısacası; küresel ölçekte döngüsel ekonomi modeli insanlık için elzem olarak görülmektedir denilebilir.

Küresel gelişmelere koşturucu olarak Türkiye'de de bu konuda çalışmalar başlamıştır. Çalışmada kapsamlı bir şekilde yer verilmiş olan bilimsel eserlerden de anlaşılacağı üzere döngüsel ekonomiye geçişte kilit rol idareye düşmektedir. İdare, yapacağı öngörüler ve düzenlemelerle murat edilen hedefe ulaşımı kolaylaştıracaktır. Öte yandan idare, özendirme ve destekleme kapsamında yürütülecek politikalar belirlemek ve ilgili yasaların uygulanmasına ilişkin düzenlemeler yapmak suretiyle de çevresel hedeflere ulaşmak bakımından gerekli idari yaptırımları uygulama yetkisine de sahiptir. İdarenin hukuki muamelelerinden düzenleyici ve birel işlemler döngüsel ekonomiye geçişte önemli hukuki araçlardır. Dolayısıyla Türkiye'de sürecin başarıyla ilerlemesi için idarenin elinde etkin ve stratejik araçlar bulunmaktadır.

Sonuç olarak, döngüsel ekonomi gerek küresel gerekse ulusal düzlemde büyük bir dönüşüm sürecidir. İdarenin planlayıcı, düzenleyici ve destekleyici rolü döngüsel ekonominin benimsenip gelişmesinde belirleyici faktörlerden birisidir. Döngüsel ekonomi modeline geçiş uzun vadede sadece olumsuz çevresel etkileri azaltarak daha yaşanılabilir dünyayı sağlamayacak, aynı zamanda ekonomik dönüşümü de sağlayacaktır.

Türkiye'nin döngüsel ekonomi modeline geçiş sürecinde önemli adımlar atıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu kapsamda ortaya konulan öngörüler, planlar, düzenlemeler önem arz etmektedir. Döngüsel ekonomiye geçiş sürecinde amaca ulaşma hususunda başarı elde edilmesi için idarenin kilit rolünün önemi kavranmalı ve planlamalar bu doğrultuda yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akıncı, Müslüm. “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi*, Y. 2001, C. 2, S. 1, s. 2-16.
- Akılmaz, Bahtiyar, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Ankara 2000.
- Altree, Lillian R., “Administrative Sanctions: Regulation and Adjudication”, *Stanford Law Review*, Y. 1964, C. 16, S. 3, s. 630-648.
- APEC, APEC Capacity Building Workshop to Promote MSMEs’ Implementation of Circular Economy in Manufacturing Industries, APEC Small and Medium Enterprises Working Group, Workshop Summary Report, Singapur 2024.
- APEC, Promoting Circular Economy in the Construction Industry within the APEC Region Using an Industrial Symbiosis Approach APEC Policy Partnership for Science, Technology and Innovation, Singapur 2024.
- APEC, Understanding the Bio-Circular-Green (BCG) Economy Model, APEC SOM Committee on Economic and Technical Cooperation, Melbourne 2022.
- Aslan, Zehreddin, “Devletin Ekonomiye Müdahalesi ve İktisadi Müdahalesi ve İktisadi Kolluk Faaliyeti İçinde Rekabetin Korunması”, *İÜSBFD*, Y. 1996, S. 14, s. 1-6.
- Aşkun, İnal Cem, “Türkiye’de Ekonomik Kamu Düzeni Kavramına Bağlı Örgütsel Yönetimin Atatürkçü Düşünce ve Kişilik Temelinde Konumuna İlişkin Bir İnceleme I”, *Atatürk Yolu Dergisi*, Y. 1991, S. 7, s. 423-442.
- Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, 3. B., Ankara 2012.
- Ayanoğlu, Taner, “Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru”, *İHİD*, Y. 2000, C. 13, S. 1-3, s. 1-66.
- Aydinoğlu-Yalçın, Zeynep Nihal, “Türkiye Çevre Ajansının Hukuki Yapısı ve Çevrenin Korunmasındaki Rolü”, *Kırıkkale Hukuk Mecmuası*, Y. 2024, C. 4, S. 2, s. 459-491.
- Aysan, Ahmet Faruk/Büyükdeniz, Tarık, “Döngüsel Ekonominin Sermaye Piyasaları Yoluyla Finansmanı: Yeşil Tahviller”, *Döngüsel Ekonomi ve Sürdürülebilir Hayat*, Ed.: Mehmet Bulut, Cem Korkut, Ankara 2022.
- Cazala, Julien, “Le Soft Law International Entre Inspiration et Aspiration”, *RIEJ*, Y. 2011, C. 66, s. 41-84.
- Ceylan, Mahmut, “İdarenin Öngörme (Planlama) Faaliyeti ve Bu Faaliyetin Deprem Örneği Üzerinden Önemi Anlamak”, *Çukurova Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Y. 2023, S. 4, s. 116-134. (“Öngörme”).
- Ceylan, Mahmut, *İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki*, Ankara 2021.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), 2023, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028_11122023.pdf.

- Çal, Sedat, "Ekonomik Düzenleme (Regülasyon), Özelleştirme, İdare Hukuku ve Uluslararası Tahkim Matrisinde Değerlendirmeler", *Sosyoekonomi Dergisi*, Y. 2010, C. 13, S. 13, s. 59-79.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İklim Değişikliği Azaltım Stratejisi ve Eylem Planı'nda (2024-2030), [https://iklim.gov.tr/db/turkce/icerikler/files/%C4%B0klim%20De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi%20Azalt%C4%B1m%20Stratejisi%20ve%20Eylem%20Plan%C4%B1%20\(2024-2030\).pdf](https://iklim.gov.tr/db/turkce/icerikler/files/%C4%B0klim%20De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi%20Azalt%C4%B1m%20Stratejisi%20ve%20Eylem%20Plan%C4%B1%20(2024-2030).pdf).
- Duran, Lûtfi, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?", *İHİD*, Y. 1983, C. 4, S. 1-3, s. 33-42.
- Duran, Lûtfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1982. (Ders Notları).
- Durmuş, Fatih, "İdarenin Öngörme ve Alternatif Üretme Faaliyeti Hakkında İnceleme: Düşünülemez Düşünmek", *DÜSOBED*, Y. 2023, C. 13, S. 2, s. 295-307.
- Düğer, Sırrı, "Yeni Ekonomik İdare Hukuku: Teknolojik Gelişmeler Karşısında İdarenin İktisadî Hayata Müdahalesindeki Değişim", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y. 2022, C. 26, S. 1, s. 427-475.
- Erdoğan, Nazmiye, "Döngüsel Ekonomi ve Üniversitelerde Çevre Yönetimi", *Döngüsel Ekonomi ve Sürdürülebilir Hayat*, Ed.: Mehmet Bulut, Cem Korkut, Ankara 2022.
- Erkan, Mustafa/ Mustafa Yaşar Demircioğlu, "Ülke Derecelendirmesinin Ekonomik Kamu Düzeni Üzerindeki Etkisi", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y. 2010, C. 1, S. 1, s. 107-132.
- European Commision, A new Circular Economy Action Plan, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN>.
- European Commision, First Circular Economy Action Plan, https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/first-circular-economy-action-plan_en.
- Fetting, Constanze, *The European Green Deal*, Viyana 2020.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku C. I, 2. B.*, Bursa 2019. (C. I).
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku C. II, 2. B.*, Bursa 2019.
- Gözübüyük, Şeref/Tan, Turgut, *İdare Hukuku*, 5. B., Ankara 2007.
- Gülan, Aydın, "Güncellenmesi Gereken Bir Misyona: Danıştayın İstisnâî Görevleri", 150. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, Ankara 2018. ("Danıştayın İstisnâî Görevleri").
- Gülan, Aydın, *İdare Hukuku Ders Notları (basılmamış)*, İstanbul 2018. (Ders Notları).
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, Ankara 2013.
- Gür, Necip Taha, "İdare ve Gelecek Yaklaşımı: İdarenin Gelecek Öngörüsünün İdari Faaliyetlerdeki Yeri ve Görünümü Hakkında Değerlendirmeler", *İHİD*, Y. 2024, S. 23, s. 95-113. ("Öngörme").
- Gür, Necip Taha, *İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti*, İstanbul 2019. (Özendirmeye ve Destekleme).

- Halkbank, 2024 Entegre Faaliyet Raporu - Sağlam Adımlarla Geleceğe Odaklı Bankacılık, 2024.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ekonomi Reformları, 2021, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/03/Ekonomik-Reformlar-Kitapcigi.pdf>.
- Hepburn, Cameron/Qi, Ye/Stern, Nicholas/Ward, Bob/Xie, Chunping/Zenghelis, Dimitri, "Towards Carbon Neutrality and China's 14th Five-Year Plan: Clean Energy Transition, Sustainable Urban Development, and Investment Priorities", *Environmental Science and Ecotechnology*, Y. 2021, C. 8, s. 1-8.
- İller Bankası, Türkiye: Su Döngüselliği ve Verimliliği İyileştirme Projesi - Çevresel ve Sosyal Yönetim Çerçevesi, 2023.
- Jones, Andrew/Ström, Patrik, "Introduction: Conceptualising Research into the Green Economy", *Research Handbook on the Green Economy*, Ed. Andrew Jones, Cheltenham 2024.
- Kağıtçıoğlu, Mutlu, Para Piyasası Kurumlarına Yönelik Ekonomik Kolluk Faaliyeti, İstanbul 2016.
- Kazel-Bozkur, Gamze, "Döngüsel Ekonomi Kavramı ve Bu Alanda Dünya ve Türkiye'deki Gelişmeler", *Anahtar*, Y. 2022, C. 34, S. 402, s. 14-16. ("Döngüsel Ekonomi").
- Kirchher, Julian/Reike, Denise/Hekkert, Marko, "Conceptualizing the Circular Economy: An Analysis of 114 Definitions", *Resources, Conservation & Recycling*, Y. 2017, S. 127, s. 221-232.
- Koç, İsmail, "Mali Açından Döngüsel Ekonomiyi Teşvik Ediyor Muyuz?", *Maliye Araştırmaları Dergisi*, Y. 2024, C. 10, S. 2, s. 87-120.
- Korhonen, Jouni/Honkasalo, Antero/Seppälä, Jyri, "Circular Economy: The Concept and its Limitations", *Ecological Economics*, Y. 2018, S. 143, s. 37-46.
- Kutlu, Önder, "Yerel Yönetimlerin Döngüsel Ekonomi İçin Anlamı", *Döngüsel Ekonomi ve Sürdürülebilir Hayat*, Ed.: Mehmet Bulut, Cem Korkut, Ankara 2022.
- Li, Shanshan/Hu, Zhengjun, "The Impact of the Circular Economy Pilot Policy on Carbon Emissions in Chinese Cities and Its Underlying Mechanisms", *Sustainability*, Y. 2024, C. 16, s. 1-25.
- Mukhopadhyay, Pradipta, "Green Economy: An Emerging Path Towards Sustainable Development. An Explorative Study", *IJARST*, Y. 2024, C. 4, S. 1, s. 368-378.
- OECD, *Environmental Performance Reviews Turkey 2019*, OECD Environmental Performance Reviews, Paris 2019.
- OECD, *Improving Resource Efficiency and the Circularity of Economies for a Greener World*, Paris 2020.
- OECD, *Monitoring Progress Towards a Resource-Efficient and Circular Economy*, Paris 2024.
- OECD, *The Circular Economy in Cities and Regions Synthesis Report*, OECD Urban Studies, Paris 2020.

- Okay-Tekinsoy, Özge. İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, İstanbul 2011. (Kamu Düzeni).
- Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları C. III, 3. B., İstanbul 1966.
- Özay, İl Han, "Hukuk-Ekonomi İlişkisine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı" başlıklı oturum, Uluslararası Hukuk Kurultayı 2008, Ekonomi ve Hukuk, Y. 2008, C. 4, s. 17-25.
- Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, 3. B., İstanbul 2017.
- Özkan, Ahmet Fatih, "Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti", Ankara Barosu Dergisi, Y. 2009, S. 4, s. 75-94.
- Öztürk, Burak, Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Ankara 2009.
- Prieto-Sandoval, Vanessa/Jaca, Carmen/Ormazabal, Marta, "Towards a Consensus on the Circular Economy", Journal of Cleaner Production, Y. 2018, S. 179, s. 605-615.
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2023 Sanayi ve Teknoloji Stratejisi, 2019, <https://www.sanayi.gov.tr/assets/pdf/SanayiStratejiBelgesi2023.pdf>.
- Sarıca, Ragıp, Türkiye'de İcra Uzununun Tanzim Salahiyeti, İstanbul 1943.
- Schröder, Patrick/Barrie, Jack, How the Circular Economy Can Rescue the UN's Sustainable Development Goals and Shape What Follows Them: Proposed Guiding Principles for Immediate Action with a 2050 Policy Blueprint for the Circular Transition, London 2024.
- Sun, Dongyuan, "Circular Economy and Municipal Solid Waste Management in China", Journal of Education, Humanities and Social Sciences, Y. 2023, C. 8, s. 1756-1762.
- Şahin, Cenk Yaşar, Amerikan Federal İdare Hukukunda "Regülasyon" ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları, İstanbul 2010.
- Tan, Turgut, "Anayasal Ekonomik Düzen", Anayasa Yargısı Dergisi, Y. 1990, C. 7, s. 159-178.
- Tan, Turgut, "Ekonomik Hukuk ve Ekonomik Kamu Hukuku", Amme İdaresi Dergisi, Y. 1972, C. 5, S. 1, s. 15-42. ("Ekonomik Hukuk").
- Tan, Turgut, "Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi", Amme İdaresi Dergisi, Y. 1975, C. 8, S. 2, s. 33-49.
- Tan, Turgut, "Sözleşme Özgürlüğüne Kamunun Müdahalesi", Prof. Dr. Yıldırım Uler'e Armağan, Lefkoşa 2014. ("Sözleşme Özgürlüğü").
- Tan, Turgut, Ekonomik Kamu Hukuku, Ankara 1984. (Ekonomik).
- Tan, Turgut, Planlamanın Hukuki Düzeni, Ankara 1976.
- The World Bank, Economic, Trade, and Industry Implications of the Circular Economy Transition in Türkiye, Washington 2025.
- The World Bank, Türkiye's Circular Economy Transition in the EU's Global Value Chain Ecosystem, Washington 2025.

- Ticaret Bakanlığı, Yeşil Mutabakat Eylem Planı, 2021, <https://ticaret.gov.tr/data/60f1200013b876eb28421b23/MUTABAKAT%20YE%C5%9E%C4%B0L.pdf>.
- Türkoğlu-Üstün, Kamile, “Yeni Bir Dönemin Başlangıcı: Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türk Çevre Hukuku ve Politikalarına Etkileri”, Memleket Siyaset Yönetim, Y. 2021, C. 16, S. 36, s. 329-366.
- TÜSİAD, Avrupa Yeşil Mutabakatı Döngüsel Ekonomi Eylem Planı Türk İş Dünyasına Neler Getirecek? Projesi”, 2021, file:///C:/Users/Casper5/Downloads/tusiad-dongusel-ekonomi-raporu-haziran-2021.pdf.
- Ulusoy, Ali, “Hukuk-Ekonomi İlişisine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı” başlıklı oturum, Uluslararası Hukuk Kurultayı 2008, Ekonomi ve Hukuk, Y. 2008, C. 4, s. 26-31.
- Ulusoy, Ali. Türk İdare Hukuku, 5. B., Ankara 2022.
- UNEP, Building Circularity into Economies: Through Sustainable Procurement and Resource Efficiency, 2018.
- UNEP, Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want, 2019.
- UNEP, Resource Efficiency: Potential and Economic Implications, 2017.
- UNEP, The Weight of Cities: Resource Requirements of Future Urbanization, 2018.
- Vakıfbank, 2024 Entegre Faaliyet Raporu - Büyük Başarılarla Büyük Düşünenler Ulaşır, 2024.
- World Economic Form, Five Big Bets for the Circular Economy in Africa African Circular Economy Alliance Insight Report, 2021.
- Yasin, Melikşah, “İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyetleri”, İdare Hukuku, Ed.: Turan Yıldırım, 8. B, İstanbul 2022.
- Yıldırım, Turan, Türk İhracat Rejimi ve İlgili Mevzuat, İstanbul 1991.
- Yılmaz, Filiz, “Enerji Yönetimi ve Türkiye: Avrupa Yeşil Mutabakatı Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, Akademia Doğa ve İnsan Bilimleri Dergisi, Y. 2022. C. 8, S. 1, s. 19-38.
- Zhu, Fangyang/Lai, Liangrong/Zhu, Zhidong/Zhang, Xiaojie, “A Study on the Path of Improving the Performance o China’s Provincial Circular Economy-An Empirical Study Based on the fsQCA Method”, Frontiers in Environmental Science, Y. 2022, C. 10, s. 1-19.
- Ziraat Bankası, 2024 Entegre Faaliyet Raporu, 2023.

Elektronik Kaynaklar

- <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y3/T2/WebOnergeMetni/c0986a6f-d636-4c89-a92f-5db951eeeb09.pdf>.
- <https://dongusel.csb.gov.tr/>.

- <https://donguselekonomi.istanbul.edu.tr/tr/content/dongusel-ekonomi/dongusel-ekonomi-nedir%3F>.
- https://english.www.gov.cn/news/202312/19/content_WS6580d2b6c6d0868f4e8e2507.html.
- https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en.
- <https://iklim.gov.tr/db/turkce/dokumanlar/paris-anlasmasi-13-20220808231948.pdf>.
- <https://iklim.gov.tr/paris-anlasmasi-i-34>.
- <https://iklim.gov.tr/turkiyenin-ulusal-dongusel-ekonomi-eylem-plan-i-hazirlandi-haber-4421>.
- <https://sdgs.un.org/goals>.
- <https://sifiratik.gov.tr/>.
- https://webdosya.csb.gov.tr/db/adana/menu/sifir-atik-belgesi-nasil-alinir_20200310090942.pdf.
- https://webdosya.csb.gov.tr/db/dongusel_en/icerikler/2_ingr-d_v-ves_en-20221011181945.pdf.
- https://webdosya.kosgeb.gov.tr/Content/Upload/Dosya/YE%C5%9E%C4%B0L%20SANAY%C4%B0%20DP/2023_%E2%80%93_02_Sanayide_Temiz_ve_D%C3_%B6ng%C3%BCsel_Ekonomi_Proje_Teklif_%C3%87a%C4%9Fr%C4%B1s%C4%B1.pdf.
- <https://www.apec.org/>.
- <https://www.isoyesilblog.com/dongusel-ekonomi-ve-kaynak-verimlilik-platformu-projesi-sona-erdi/>.
- <https://www.istka.org.tr/haber/dongusel-ekonomi-ve-kaynak-verimlilik-platformu-projesi-tanitildi>.
- <https://www.undp.org/china/publications/issue-brief-chinas-14th-five-year-plan>.
- https://www.ziraatbank.com.tr/tr/Bankamiz-ZB/basin-odasi/BasinBultenleri/ziraat_bankas__bas_n_ac_klamas__11012024_4958B-11012024.pdf.
- https://www.ziraatbank.com.tr/tr/yatirimci-iliskileri-ZB/kurumsal-yonetim/Documents/Surdurulebilirlik_Politikasi.pdf.
- <https://yesildonusum.sanayi.gov.tr/Common/Files/YDDPCagiriDuyurusu.pdf>.