

- ARAŞTIRMA MAKALESİ -

OECD ÜLKELERİNDE YEŞİL BÜTÇE GİRİŞİMLERİ NE DURUMDA? KANITLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ*

Mehmet AVCI¹

Öz

Dünyanın geleceği bakımından iklim değişikliği, biyoçeşitliliğin azalması ve çevrenin bozulması gibi konular önemli bir risk olarak görülmektedir. Söz konusu risklerin giderilmesinde hükümetler hem küresel hem de ulusal taahhütleri yerine getirmek ile mükelleftir. Hükümet politikalarının bir yansıması olarak bütçeler, söz konusu taahhütlerin yerine getirilmesinde önemli bir araç olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda son yıllarda bütçe ile çevre arasındaki ilişkinin yeşil bütçeleme ya da çevreye duyarlı bütçeleme gibi kavramlarla literatürde incelendiği görülmektedir. Çevre ve iklim değişikliği amaçlarını gerçekleştirmek üzere bütçe politikası araçlarının kullanımı yeşil bütçeleme olarak ifade edilmektedir. Yeşil bütçeleme anlayışı, bütçe ve maliye politikalarının çevresel etkilerini ve bunların ulusal ve uluslararası taahhütler ile uyumunu içermektedir. OECD, yeşil bütçeleme anlayışının gelişiminde üye ülkeler için politikalar üreterek öncü rol oynamaktadır. Bu çalışmada, 35 OECD ülkesinde ilk defa 2020 yılında gerçekleştirilen yeşil bütçeleme uygulamaları araştırmasından elde edilen anket bulguları değerlendirilmektedir. Elde edilen bulgulara göre yeşil bütçelemeyi uygulayan ülke sayısı 14'tür. Uygulamanın teşvik edici sebepleri arasında en yaygın olanı politika yapımında çevreye duyarlılığı geliştirmektir. Yeşil bütçe araçları arasında genellikle çevresel etki değerlendirmesi, fayda maliyet analizi, karbon değerlendirmesi ve yeşil bütçe etiketleme tercih edilmektedir. Hesap verebilirlik ve saydamlık açısından önemli görülen bilgi paylaşımında genellikle tercih edilen yöntem ise açık veri portalleridir. Diğer yandan uygulamanın zorlukları arasında metodolojinin olmaması ve kaynak yetersizliği öncelikli nedenler olarak sayılmaktadır. Ayrıca 14 ülke içindeki yeşil bütçe performans sıralamasında Fransa 0.7 ile en yüksek skora sahiptir. Özünde teorik olarak önemli faydaları öngörülen yeşil bütçelemenin pratikteki durumunun daha fazla araştırılması gerekirken, OECD'nin bu süreçte bir metodoloji geliştirmesi de belirsizliklerin azaltılması ve uygulamanın yaygınlaştırılması bakımından önemlidir.

Anahtar Kelimeler: Yeşil Kalkınma, Yeşil Bütçeleme, OECD, Anket.

JEL Kodları: Q01, Q58.

Başvuru: 31.07.2022

Kabul: 13.09.2022

* Bu makale, 4-5 Temmuz 2022 tarihleri arasında Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi tarafından düzenlenen Uluslararası Sosyal Bilimler Konferansı II'de özet olarak sunulan bildirden türetilmiştir.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, mehmetavci@comu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-5672-4142>.

WHAT ABOUT GREEN BUDGET INITIATIVES IN OECD COUNTRIES? EVALUATION OF THE EVIDENCE²

Abstract

Climate change, biodiversity loss, and environmental degradation are all seen as major threats to the world's future. Governments are required to achieve certain national and global commitments in order to minimize these threats. Budgets are seen as a key tool in meeting these obligations since they reflect government objectives. In this context, in recent years, the relationship between government budgets and the environment has been analyzed in the literature with concepts including green budgeting or environmentally friendly budgeting. Green budgeting is the use of budget policy tools to meet environmental and climate change goals. The environmental implications of budget and fiscal policies, as well as their accordance with national and international obligations, are part of the green budgeting approach. By developing policies for member countries, the OECD is a leader in the development of green budgeting. In this study, the survey findings from the first-ever green budgeting practices research in 35 OECD member countries in 2020 are evaluated. The results show that 14 nations are using green budgeting. Promoting environmental awareness in the development of policies is the most common incentive for implementation. Green budget tools that are commonly favored include carbon assessment, environmental impact assessment, cost-benefit analysis, and green budget labeling. The preferred approach for sharing information, which is vital in terms of accountability and transparency, is generally open data portals. On the other hand, lack of methodology and resources are viewed as the primary causes of implementation challenges. In addition, France ranks first out of 14 nations in the green budget performance ranking with a score of 0.7. It is vital for the OECD to build a methodology in this process in order to reduce uncertainties and disseminate the practice, even though the theoretically significant benefits of green budgeting should be further examined in practice.

Keywords: *Green Development, Green Budgeting, OECD, Survey.*

JEL Codes: *Q01, Q58.*

“Bu çalışma Araştırma ve Yayın Etiğine uygun olarak hazırlanmıştır.”

1. GİRİŞ

Dünyada çevresel sürdürülebilirlik bakımından endişelerin arttığı görülmektedir. Dünya Ekonomik Forumu'nun yayımladığı Küresel Risk Algısı raporlarına göre dünyanın en önemli sorunlarının başında çevresel sorunlar gelmektedir (WEF, 2022). Çevre sorunları, çözüme kavuşturulmadığı ya da en azından sürdürülebilir bir konuma getirilmediği takdirde gelecek nesiller bakımından ciddi bir risk olarak görülmektedir. Çevre sorunlarının temelinde iktisadi faaliyetlerin etkisi görece daha fazladır. İnsanların karşılaştığı en önemli sorunlardan birisi olan iklim değişikliği;

² The Extended English Summary is located the end of the Article.

emisyolları azaltmayı, düşük karbonlu enerji teknolojilerine geçişi ve daha da kapsamlı olarak ekonomik sistemi yeşillendirmeyi gerekli kılmaktadır (Lamperti vd., 2019:74). Yeşil ekonomi, ekonomik büyüme ile çevresel sürdürülebilirliği birbirine bağlayan önemli bir kavram olup, ekonomik büyümenin sağlanmasında önceliği yenilenebilir enerji, düşük karbonlu ulaşım, enerji tasarrufu, atık yönetimi, sürdürülebilir tarım ve balıkçılık gibi yeşil sektörlerle vermektedir (Jones, 2011:326). Bu yaklaşımın arkasında gelecekteki ekonomik refahın yeşil teknolojik büyümeye bağlı olduğu düşüncesi yer almaktadır.

Çevre sorunlarının çözümü sektörler arasında dayanışmayı gerektirmektedir. Bu bağlamda bir ülkenin kalkınma yolunu belirleyen kilit sektörler arasında hükümet, piyasa ve sivil toplum yer almakta olup, her birisinin kalkınma sürecinde önemli fonksiyonları söz konusudur (Petrie, 2021:10). Hükümetler vergilendirme, kamusal hizmet sunumu, regülasyonlar ve gelirin yeniden dağılımıyla oyunun kurallarını belirlemek isteyen piyasada faaliyette bulunan firmalar kaynaklarını tüketici ve yatırımcıların talepleri doğrultusunda mal ve hizmet sunmak üzere kullanmakta, istihdamı sağlamakta ve refahı artırmaktadır. Sivil toplum ise hükümetin ve piyasanın tercihlerini oy, tüketim ve yatırım kararları ile etkilemeye çalışmaktadır. Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması bakımından çevresel yönetim önem taşırken, aktörler arasında özellikle hükümetlerin rolü diğerlerine göre daha öne çıkmaktadır. Hükümetlerin sahip olduğu yetki ve araçlar (yasa yapımındaki etkisi, regüle edici fonksiyonları, maliye politikası araçlarını kullanımı vb.) daha çeşitlidir. Bu bağlamda yeşil dönüşümün ekonomik büyüme modellerine dahil edilmesinde ve ekonomik büyüme ile çevre arasındaki ikilemin çözümünde hükümetin kilit bir rolü bulunmaktadır (Liu, 2020:73). Hükümetler, örneğin çevreye zararlı faaliyetlerin azaltılması ve engellenmesi, dışsal maliyetlerin içselleştirilmesi, çevreye duyarlı üretim süreçlerinin teşvik edilmesi gibi uygulamalar ile çevresel sürdürülebilirlik bakımından önemli adımlar atabilmektedir.

Sürdürülebilir kalkınma için farklı sektörlerde yeşil düşünce anlayışının benimsenmesi ve politikaların bu doğrultuda belirlenmesi amaçlanmaktadır. Çevre politikası entegrasyonu sürdürülebilir kalkınma fikrinin uygulanması ve kurumsallaşması bakımından ilk operasyonel ilkedir (Lenschow, 2002: 19). Bu yaklaşımın amacı çevre sorunlarının çözümüne yönelik daha öngörülü bir yaklaşımı kurumsallaştırmaktır (Jordan ve Lenschow, 2008: 70). Bu bağlamda hükümetin eylemlerini gerçekleştirmede en önemli araç olan bütçenin de yeşil düşünceye sahip olması ve çevreye duyarlı bütçe politikalarının oluşturulması beklenmektedir. Bütçeler hükümetin en önemli mali planı olarak toplum, ekonomi ve çevre üzerinde etkili olma gücüne sahiptir. Bu bağlamda bütçe kapsamında vergi ve harcamalar iklim hedeflerine ulaşmada ve çevresel sorunlar ile mücadelede kilit role sahiptir. Emisyonların ve kirlenici faaliyetlerin vergilendirilmesi bunların azalmasına yardımcı olabilirken harcamalar ise yeşil teknolojilere araştırma ve yatırım desteği sağlayarak yeşil dönüşüme katkı sağlar (OECD, 2021c: 3). Dünyada hükümetler fosil yakıt üretimi için sağlanan destekleri sistematik bir şekilde azaltıp çevre dostu düşük karbonlu üretimi teşvik etmek üzere vergi ve harcama planları yaparak bütçeyi çevresel sürdürülebilirlik bakımından önemli bir araç olarak kullanmaya

başlamıştır. Yeşil düşünce anlayışının devlet bütçeleri üzerindeki yansıması yeşil bütçeleme ya da çevreye duyarlı bütçeleme olarak literatürde yerini almıştır. Diğer yandan kamu maliyesi ve çevre arasındaki ilişkinin yeşil veya ekolojik vergi kavramı üzerinden ele alındığı da görülmekle birlikte söz konusu kavram, harcamaları dikkate almaması nedeniyle yeşil bütçeleme kavramına göre daha dar anlamı içermektedir. (Kohlhaas, 1999:24).

Bu çalışmada OECD ülkelerinde yeşil bütçe uygulamalarının bir durum tespiti ve değerlendirmesinin yapılması amaçlanmaktadır. Çalışma, literatürdeki vergi ve kamu harcamalarının çevresel sürdürülebilirlik üzerindeki etkisini araştıran çalışmalardan farklılaşarak sistemin özüne odaklanmaktadır. Bu bağlamda yeşil bütçe uygulamasının OECD ülkeleri örnekleminde yapısını, uygulama biçimini ve uygulamadaki güçlüklerini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bunun için 35 OECD ülkesinde 2020 yılında OECD'nin gerçekleştirdiği Gelişmekte Olan Yeşil Bütçeleme Uygulamalarına İlişkin Anket araştırmasının bulguları referans alınmaktadır. Çalışmada öncelikle yeşil bütçeleme anlayışı ele alınmakta ve OECD ülkelerinde yeşil bütçeleminin çerçevesi ortaya konulmaktadır. Daha sonrasında ise yeşil bütçe uygulamaları hakkında oluşturulan dokuz araştırma sorusu OECD anketinden elde edilen bulgular çerçevesinde değerlendirilmektedir.

1.1. Yeşil Bütçeleme

1980'li yıllar ile sürdürülebilir kalkınma paradigmasının artan önemi, politika yapımında çevreyi dikkate alan anlayışın benimsenmesini tetiklemiş ve uluslararası düzeyde, Brundtland Raporu (1987) ve Gündem 21 (Birleşmiş Milletler, 1992) eylem planı söz konusu anlayışın güçlendirilmesi çağrısında bulunmuştur (Jacob vd., 2008: 25). Bu kapsamda gelişmiş ülkelerde çevre odaklı karar alma bakımından ulusal plan ve stratejiler, stratejik çevre değerlendirmeleri, yeşil bütçeleme gibi yeni yaklaşım ve araçlar teşvik edilmiştir.

Kamu maliyesi ile çevre arasındaki ilişkide küresel kamusal mallar ve dışsallıkların da oldukça önemli bir yeri bulunmaktadır. Her ne kadar konu genelde sürdürülebilir kalkınma ile ilişkili olsa da kamu maliyesi özelinde ise küresel kamusal mallar ve dışsallıklar ile de ilişkilidir. Küresel kamusal mallar sınır ötesi dışsallıklara sahip olup, genellikle küresel bir maliyet olarak ortaya çıkmaktadır. Çevresel sorunlar da küresel ölçekte ortaya çıkan bir sorunsal olarak görülmektedir. Uluslararası çevresel sorunlar potansiyel olarak büyük ve uzun süreli refah kayıplarına neden olmaktadır (Buchholz ve Konrad, 1994: 299). Bu bağlamda söz konusu sorunun çözüme kavuşturulamaması durumunda ortakların trajedisi³ (Hardin, 1968: 1245) adı verilen durum ortaya çıkabilmektedir. Çevre ile ilgili sorunlar küresel bir özellik taşımakta ve dünya üzerinde bütün ülkelerin ortak bir sorunu olarak çözüm beklemektedir. Bu bağlamda sınır ötesi dışsallıklara sahip olan çevre sorunlarının çözümü bakımından

³ Literatürde ortakların trajedisi (tragedy of commons) olarak bilinen kavram ile ortak kullanıma tabi olan malların bireyler tarafından sınırsızca kullanımı sonrasında tükenmesi veya yok olması dolayısıyla refah kaybının ortaya çıkması durumu ifade edilmektedir. Bu türde mallar için okyanus, deniz, orman vb. örnek verilebilir.

ülkeler arası ilişkilerin geliştirilmesi, uluslararası ve ulusal anlamda plan ve stratejilerin oluşturulması ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan devletin piyasayı düzenleyici rolü bağlamında üretim sürecinde ortaya çıkan dışsallıkları içselleştirmesi mümkündür. Dışsallıklar maliye politikasının çözüme kavuşturmaya çalıştığı bir sorunsal olarak ekonomide kaynak dağılımında etkinliğin bozulmasına yol açmaktadır. Çevresel dışsallıklar da hem çevre sorunlarının küresel ölçekte bir sorun olmasıyla hem de piyasada çevreye zarar veren bir üretim sürecinin varlığıyla ilgili olarak ortaya çıkan bir sorundur. Üretim sürecinde kural koyan tarafta bulunan devlet, vergi ve harcamaları çevresel amaçlar perspektifinde kullanabilmektedir. Diğer bir ifade ile vergi ve harcamalar iklim hedeflerine ulaşmada ve çevresel sorunlar ile mücadelede kilit role sahiptir. İktisadi faaliyetlerin yol açtığı emisyonların ve kirletici faaliyetlerin vergilendirilmesi bunların azalmasına yardımcı olurken harcamalar ise yeşil teknolojilere araştırma ve yatırım desteği sağlayarak yeşil dönüşüme katkı sağlamaktadır (OECD, 2021c: 3).

Maliye politikası ve yıllık bütçe döngüsü, çevre politikalarını hükümetin tamamında yaygınlaştırmak ve önceliklendirmek için tartışmasız en güçlü araç olarak kabul edilmektedir (Petrie, 2022: 15). Bütçeler ekonomi ve toplum üzerinde önemli etkilere sahip olup, son yıllarda söz konusu etkinin çevre üzerinde kullanılmaya çalışıldığı söylenebilir. Bu bağlamda yeşil bütçe kavramının popülerlik kazandığı görülmektedir.

Yeşil bütçe anlayışının ortaya çıkmasında, iki temel bütçe bileşeni olan gelir ve harcamaların, ekolojik etkilerinin değerlendirilmesi ve çevresel hedefleri desteklemeye yardımcı olacak şekilde ayarlanabilmesi fikri bulunmaktadır. Bu fikir kapsamında çevreye zararlı faaliyetlere ilişkin vergi, harç ve ücretlerin artırılması, kirletici faaliyetlere dönük teşviklerin yeniden yapılandırılması veya azaltılması ve kamu ihale kurallarının çevreye duyarlı bir şekilde düzenlenmesi gibi uygulamalar yer almaktadır (Kohlhaas, 1999: 23).

İklim değişikliğinin hükümetlere uzun vadeli maliyetler getirebilecek büyük bir risk olacağı düşüncesi de yeşil bütçe fikrinin sebeplerinden birisi olarak kabul edilmektedir (Cremins ve Kevany, 2018: 33). İklim değişikliğinin orta ve uzun vadede devlet bütçelerinin mali sürdürülebilirliğini etkilemesi beklenmektedir. Mali sürdürülebilirlik, birçok ülke için ulusal ve yerel düzeyde vergi gelirleri ile kamu harcamaları arasında bir denge gerektiren önemli bir politika hedefidir. Örneğin, iklim değişikliğinin etkileri, altyapının yeniden inşası veya afet yardımı transferleri için daha yüksek kamu harcamalarına yol açarak, kamu bütçelerinde dengesizliğe neden olabilir. Ayrıca iklim değişikliğinin vergi tabanını azaltan ve dolayısıyla vergi gelirlerini düşüren, mali dengesizlikleri artıran olumsuz ekonomik etkileri de bulunabilir. Buna göre iklim değişikliğinin kamu maliyesi üzerinde direkt ve dolaylı riskleri göz önünde bulundurulduğunda hükümetlerin iklim değişikliğine yönelik politikalar üretmesi bir zorunluluk haline gelmiştir (OECD, 2021b).

Kamusal kaynakların sınırlı olduğu ve hükümetlerin birbiriyle rekabet eden politika önceliklerinin bulunduğu dikkate alındığında hükümetlerin iklim ve çevresel

hususlara öncelik vermeleri zorlaşabilmektedir. İklim ve çevre ile ilgili hedeflere gereken önemin verilmesi ve daha bilinçli politikaların belirlenmesi ve bu konuda bütünlüğün sağlanması bakımından yeşil bütçeleme anlayışı önemli bir araçtır. Bu bağlamda yeşil bütçeleme, kamusal kaynakları daha çevre dostu politika ve programlara kaydırarak tüm kamusal birimlerin çevresel performansını iyileştirmeyi amaç edinirken bunu birbirine bağlı, sistematik ve bütüncül bir yapı içerisinde sağlamaktadır (Jacob vd., 2008: 36). Yeşil bütçeleme kapsamında kaynakların çevresel hedeflere uygun şekilde kullanımının yanı sıra kaynak oluşturmada da çevreye duyarlı bir şekilde hareket edilmektedir. Bu bağlamda örneğin çevre vergileri ile çevreye duyarlı politikaların üretilmesi mümkündür. Sonuç olarak yeşil bütçeleme, gelir ve harcama olmak üzere tüm mali kararları içeren ve bunları sürdürülebilirlik kriterlerine göre ayarlayan bir reform olarak tanımlanabilir (Schlegelmilch, 1999: 5).

Öncelikli bütçelemenin bir uygulama biçimi olan yeşil bütçeleme, bütçe politikalarının çevresel hedeflerle daha iyi uyumlaştırılması amacıyla, bütçe kalemlerinin çevresel katkılarının belirli performans göstergelerine göre belirlendiği ve değerlendirildiği bir bütçe süreci olarak tanımlanmaktadır (Bova, 2021: 6). Öncelikli bütçeleme, kaynakların belirli bir hedefe yeniden odaklanmasını içermekte olup, kaynakları ve teşvikleri belirli önceliklere göre dağıtmayı, bu önceliklerin önemini belirtmeyi ve tüm kamusal birimlerin bu doğrultuda harekete geçmesini sağlamayı amaçlamaktadır (OECD, 2019a: 5). Yeşil bütçelemede de öncelik çevre olup, bu önceliğe göre kamusal kaynakların dağılımı ve gelirlerin oluşturulması amaçlanmaktadır. Böylece bütçe politikaları ile çevresel hedefler arasında bir ilişki kurulmaktadır.

Yeşil bütçeleme kullandığı araçlar ile bütçesel kararların çevresel etkilerini, ulusal ve uluslararası hedeflerle uyumunu değerlendirmeyi ve sürdürülebilir kalkınmaya dönük bilgiye dayalı katkı sağlamayı içeren bir süreçtir (OECD, 2020). Yeşil bütçeleme, biyolojik çeşitlilik, hava kalitesi ve su gibi iklim ve çevresel boyutlara ilişkin yeşil hedeflere ulaşılmasına yardımcı olmak için çeşitli araçları kullanan bir yaklaşımdır. Yeşil bütçeleme kendi başına mevcut politikaları değiştirmese de karar vericilere bütçeleme seçeneklerinin çevresel ve iklim etkileri hakkında daha net bir anlayış sağlar. Ulusal ve uluslararası taahhütleri yerine getirmek için gelir artırmanın ve kaynak tahsisinin nasıl optimize edileceğine dair daha bilinçli kararların alınmasını sağlamak için araçlardan elde edilen bilgiyi sistematik ve koordineli bir şekilde bir araya getirir (OECD, 2021a: 10). Diğer bir ifade ile yeşil bütçeleme süreci kaynakların bileşimi ve dağılımı konularının daha ötesini kapsayan bir süreçtir (Russell ve Benson, 2013: 244).

Bütçe hazırlık, görüşme, onaylama, uygulama, izleme ve denetleme gibi farklı aşamalardan oluşan bir süreçtir. Yeşil bütçelemenin mantığında bütçe sürecinin her aşamasında çevresel duyarlılığın oluşturulması bulunmaktadır. Bu bağlamda ele alındığında yeşil bütçeleme, bütçe sürecini çevresel hedeflerle uyumlu hale getirmeye yönelik tüm çabaları kapsamaktadır (Bova, 2021: 6). Bütçe döngüsünde farklı aşamalarda yeşil bütçelemeyi destekleyen farklı araçların kullanılması

mümkündür. Zira dünyada yeşil bütçeleme uygulamalarına bakıldığında tek tip bir uygulama yönteminin olmadığı ve ülkelerin farklı araçları kullanabildiği görülmektedir. Farklı aşamalarda kullanılan araçlara ilişkin bilgi Tablo 1’de verilmiştir.

Tablo 1. Bütçe Döngüsünde Yeşil Bütçeleme Uygulamaları

| Aşama | Araç |
|---|--|
| <i>Ulusal Planlama</i> | Çevre amaç ve hedeflerini içeren ulusal kalkınma planı |
| <i>Mali Strateji</i> | Çevresel sonuçlara, iklim değişikliğine ve sürdürülebilir kalkınma amaçlarına bağlamak İklim unsurlarını içeren makro ekonomik model Yeşil vergi incelemesi |
| <i>Bütçe Hazırlık</i> | Altyapı projelerinin çevresel etkilerinin değerlendirmesi İklim değişikliği fayda maliyet analizi İklim harcamaları kodu Kapsamlı yeşil harcama kodu Çevresel olarak zararlı harcama kodu Karbon fiyatlama Yeşil harcamalar için ayrılmış karbon vergisi Yeşil harcamalar |
| <i>Bütçe Görüşme</i> | Çevresel hedefleri içeren bütçe dokümanları Yeni politikaların iklim etkilerinin zorunlu olarak açıklanması Bütçenin sürdürülebilirlik üzerindeki etkileri konusunda Parlamentoya tavsiye Çevre sektöründe performans bütçeleme Çevresel risklerle ilişkili mali risk değerlendirmesi |
| <i>Bütçe Finansmanı</i> | Yeşil tahvil Sürdürülebilir kalkınma amaçları tahvilleri |
| <i>Bütçe Uygulaması</i> | Yeşil tedarik |
| <i>İzleme, değerlendirme ve denetim</i> | Performans göstergeleri İklim harcamaları denetimi Çevresel etkilerin denetimi ve bağımsız değerlendirmesi |
| <i>Mali Raporlama</i> | İklim harcamalarının yıl içi raporları Çevre sektörüne ait performans raporu Yeşil tahvil sahiplerine raporlama |
| <i>Kamusal Katılım</i> | Karbon vergilerinde katılımcılık İklim değişikliği uyum harcamalarında katılımcılık |

Kaynak: Petrie, 2022: 14

Yeşil bütçelemede, yeşil düşüncenin bütçe sürecinin her aşamasına entegre edilmesi beklenmektedir. Yeşil bütçelemeyi destekleyen araçlar aracılığıyla toplanan bilgiler, stratejik önceliklere uygun olarak kamu kaynaklarının tahsisini desteklemek üzere hükümetin yıllık bütçe döngüsünün farklı aşamalarında bir girdi olarak kullanılabilir (OECD, 2021a: 38). Çevresel politika entegrasyonu, çok aşamalı bir bütçe

döngüsünün her aşamasında gereklidir. Bu amaç için çok çeşitli mekanizmalar mevcuttur. Bunlar genel olarak harcamaları çevresel koşulların yerine getirilmesi koşuluna bağlamayı, etki değerlendirmesi ve raporlama yoluyla politika öğrenimini teşvik etmeyi ve çevresel sivil toplum kuruluşları arasında farkındalığı artırarak şeffaflığa katkı sunmayı içerir (Wilkinson vd., 2008: 79-80). OECD, çevresel hedefleri desteklemek ve sürdürülebilir toplumlar geliştirmek için bütçe sürecinin nasıl kullanılacağına dair sekiz ilke ortaya koymuştur (Bova, 2021: 7). Bunlar; çevresel taahhütler üzerinde bütçe etkisinin kapsamlı değerlendirmesi, kanıt toplamak, araçlar ve politikalarda tutarlılık, taahhütlerin güvenilirliği, saydamlık, çevresel bakış açısını mevcut bütçe süreçlerine tam olarak entegre etmek, mali sürdürülebilirliği sağlamak ve bütüncül (hükümetin tüm birimleri) bir yaklaşım ortaya koymaktır.

Yeşil bütçelemenin sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi bakımından mali sistemde bazı unsurların yer alması gerekmektedir. Petrie (2022: 16) yeşil bütçelemeye giriş için gerekli olan noktaları şu şekilde sıralamaktadır:

- Çevresel limitleri ve hedefleri içeren yeşil orta vadeli mali strateji
- Yeşil bütçe etiketleme/devlet yeşil tahvillerinin ihracı
- Çevreye zararlı harcamaların yeşil bütçeyle etiketlenmesi
- Yeni politikaların beklenen çevresel etkilerinin yıllık bütçede açıklanması
- Çevreye duyarlı kamu yatırım yönetimi süreçleri
- Çevreye zarar veren vergi ve sübvansiyonların gözden geçirilmesi
- Yeşil vergilerin kullanımının yaygınlaştırılması
- Yeşil mali risk analizi
- Devlete ait işletmeler sektörünün çevresel etkilerinin gözetimi
- Çevre sektöründe performans odaklı bütçeleme
- Periyodik yeşil harcama incelemesi

Etkin yeşil bütçeleme, mali sürdürülebilirliği veya ekonominin istikrarını tehlikeye atmadan belirli bir amaç için kaynak sağlamaya izin veren bir hükümet bütçelemesi olup, ulusal öncelikli alanlara ilişkin mali alan yaratılmasına olanak sunarak hükümetlerin kaynakları sürdürülebilir şekilde kullanmasına yardımcı olur (Maria Cimpoeru, 2012: 488). Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında devletin elindeki en önemli araç olarak gösterilecek yeşil bütçe uygulamasıyla uzun vadede elde edilecek birtakım çıktılar söz konusu olacaktır. Söz konusu çıktılar şunlardır (Cremens ve Kevany, 2018: 6):

- Sistematik bir şekilde mevcut ve potansiyel mali araç ve politikaların iklim ve enerji hedefleriyle uyumlarının incelenmesi
- Politikaların doğrudan, dışsal, yerleşik ve uyarılmış etkilerine bölünmesi
- Düşük karbona geçişi kolaylaştırmak için tüm mali araçların haritasının çıkarılması
- Karbondan arındırma yollarının potansiyel uzun vadeli mali etkilerinin eleştirel bir şekilde incelenmesi

- İklim ve çevresel sonuçlara karşı alınan bireysel önlemlerin etkisini tahmin etmek için yeni araç ve göstergelerin geliştirilmesi

Uzun vadede sürdürülebilir kalkınmaya hizmet edecek olan yeşil bütçe anlayışıyla maliye, çevre ve refah konularında faydaların elde edilmesi mümkündür (OECD, 2005: 12). Mali açıdan değerlendirildiğinde enerji ve doğal kaynaklar üzerine konulan vergiler ek gelir yaratarak yeni bir gelir akımı meydana getirir. Ayrıca vergi sistemlerindeki bozulmaların en aza indirilmesine ve genel olarak ekonomik büyümenin desteklenmesine de katkıda bulunabilir. Çevresel açıdan ele alındığında kirliliğin kontrol edilmesi ve önlenmesi, doğal kaynak yönetiminin iyileştirilmesi, atıkların güvenli bir şekilde bertaraf edilmesi ve yaptırımlar ile fonların oluşturulması önemli faydalar arasında gösterilmektedir. Yoksulluğun azaltılması açısından ise su ve elektrik hizmetlerine erişimi geliştirmek, kaynakların yoksul yanlısı yatırımlar için harekete geçirilmesi ve yoksulları etkileyen çevresel ve diğer sorunların çözümü için kaynakların kullanımı şeklinde faydaları söz konusudur (OECD, 2005: 12).

Yeşil bütçelemenin sağlayacağı faydalar, çevresel hedefler ve bütçe politikası arasındaki ilişkinin veriye dayalı biçimde daha sağlıklı bir yapıda kurulmasına katkı sağlayacaktır. Yeşil bütçe kapsamında örneğin ekolojik vergilerin konulması veya çevreye zararlı teşviklerin kesilmesi gibi uygulamalar, hükümet bütçelerinde ek kaynak oluşturulmasını ya da harcamalar üzerinde tasarruf edilmesini sağlayarak hükümet bütçesinin daha etkin kullanımına olanak sunabilir (Kohlhaas, 1999:23). Böylece söz konusu fazlalıklar çevreyle ilgili sorunların çözümünde kullanılarak çevresel performansın iyileştirilmesine katkı sağlayabilir.

1.2. OECD Ülkelerinde Yeşil Bütçelemenin Çerçevesi

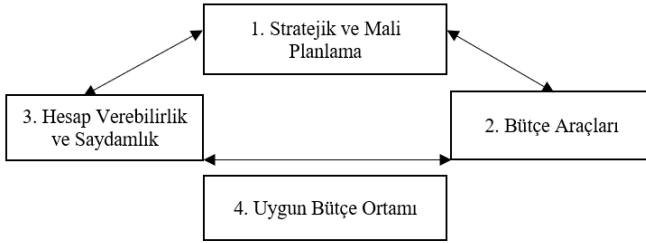
1970'lerin başından bu yana, birçok OECD ülkesi sanayi, enerji, ulaşım, konut, tarım ve diğer sektörlerde karar almada çevre odaklı bakış açısını kazandırmak üzere çeşitli araçları kullanmıştır. Örneğin Almanya'da ilk çevresel eylem programı 1971 yılına dayanırken, Avrupa Birliği ilk çevre eylem programını 1973'te duyurmuş ve tüm politikaların çevre odaklı olması gerektiğini tavsiye etmiştir. Bu bağlamda kurumsal ve idari anlamda dönüşümler gerçekleştirilmiş ve farklı politikaların çevre üzerindeki etkisini araştıran raporların hazırlanma zorunluluğu gibi birtakım araçlar örneğin ABD, Kanada ve bazı diğer OECD ülkelerinde uygulamaya konulmuştur (Jacob vd., 2008:24).

Bireysel anlamda ülkelerin çabaları önemli iken çevre ile ilgili sorunların çözümünde uluslararası iş birliği de gerekmektedir. Ulus devletlerin sorun ile mücadelesi tek başına yeterli olmayabilir. Bunda çevrenin sınır ötesi dışsallıkları olan bir küresel bir sorun olması etkilidir. Bu bağlamda çevre konusunda hedeflere ulaşmak üzere hükümetlerin uluslararası yükümlülükleri yerine getirmesi gerekmektedir. Dünya genelinde birçok ülkenin kabul ettiği Paris Antlaşması (2015), Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (2016) ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi gibi anlaşmalar yeşil bütçelemenin gelişiminde oldukça önemli

görülmektedir. Bu bağlamda OECD ülkelerinde 2017'de Tek Gezegen Zirvesi'nde başlatılan Yeşil Bütçelemede Paris İşbirliği, anılan anlaşmalarda ülkelerin karşı karşıya kaldığı yükümlülüklerin yerine getirilmesi bakımından önemli bir girişim olarak kabul edilmektedir. Bu girişim ile ülkelerin yeşil bütçelemeye ilişkin deneyimlerinin, en iyi uygulamalarının ve verilerinin paylaşılması yenilikçi yeşil araçların ve tutarlı yaklaşımların tasarlanması ve genel olarak koordinasyonun sağlanması amaçlanmaktadır (OECD, 2019a: 8).

OECD (2020), yeşil bütçelemeyi çevresel hedeflere ulaşmaya yardımcı olmak için bütçe politikası oluşturma araçlarını kullanma olarak tanımlamakta, buna bütçe veya maliye politikalarının çevresel etkisinin ve ulusal ve uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesine yönelik tutarlılığının değerlendirilmesini de dahil etmektedir. OECD, etkili bir yeşil bütçelemenin unsurlarını birbiriyle ilişkili dört bileşen ile açıklamaktadır (OECD, 2021a: 11). Bu bağlamda yeşil bütçelemenin bileşenleri Şekil 1'de verilmiştir.

Şekil 1. OECD Ülkelerinde Yeşil Bütçelemenin Çerçevesi



Kaynak: OECD, 2021a: 11

Yeşil bütçelemede öncelikle hükümetin çevre ve iklimle ilgili stratejik öncelik ve hedeflerinin, mali planlamaya bilgi sağlamaya yardımcı olacak şekilde açıkça ortaya konması gerekmektedir. Bu kapsamda öncelikleri ve hedefleri belirleyen ulusal iklim değişikliği planı veya çevresel stratejiler oluşturulmalıdır. Bunlar vergi ve harcama kararlarının şekillenmesinde belirleyici unsur olacaktır. Güçlü bir stratejik çerçeve çevresel anlamda daha etkin bir bütçelemenin gerçekleşmesine katkı sunar. Yeşil bütçelemede ikinci bileşen, bütçe uygulamalarının çevresel hedefler ile ilişkisini ortaya koyarak veri oluşturulmasına olanak sunan çeşitli araçlardır. Söz konusu araçlar aynı zamanda politikaların tutarlı olmasını sağlamaktadır. Ükelere göre değişen araçlar, stratejik çerçevede belirlenen çevresel hedeflere uygun bütçe politikalarının oluşturulmasına katkı sunmalıdır (OECD, 2021a: 11). Yeşil bütçe araçlarına yeşil bütçe kodu, çevresel etki değerlendirmesi, performans değerlendirmesi gibi uygulamalar örnek olarak verilebilir. Söz konusu araçlar ile elde edilen bilgi, karar alma süreçlerinin daha bilinçli bir şekilde gerçekleşmesine yardımcı olacaktır. Yeşil bütçelemede üçüncü bileşen hesap verebilirlik ve saydamlığa hizmet eden raporlamadır. Raporlamayla paydaşlara (parlamento, sivil toplum vb.) yeşil bütçe uygulamalarına ilişkin bilgi sunulurken bir denetim

mekanizması yaratılır. Bu durum hesap verebilirlik ve saydamlığı sağlayarak yeşil bütçeleme daha etkin bir şekilde uygulanmasını sağlar. Yeşil bütçeleme bakımından son bileşen ise modern bir bütçe yapısının varlığıdır. Böyle bir yapı stratejik plan ve bütçe ilişkisinin kurulduğu, çok yıllık bütçeleme anlayışının, sonuç ve kanıt odaklı bütçe sürecinin ve parlamento ve sivil toplumun katılımının sağlandığı bir ortamı sunmaktadır (OECD, 2020). Yeşil bütçe uygulamalarının devamlılığı bakımından etkin bir bütçe yönetimi çerçevesinin oluşturulması oldukça önemli görülmektedir.

OECD ülkelerinde politika yapımında çevreye duyarlı olmak üzere uygulanan araçlar iletişim, organizasyonel ve prosedürel olmak üzere üç ana grupta ele alınabilir (Jacob vd., 2008: 27-28). İlk grup; anayasaya çevresel hükümlerin dahil edilmesi, ulusal çevre planları ve/veya stratejileri, sürdürülebilir kalkınma stratejileri, sektörel çevre stratejileri geliştirmek için gereklilikler, çevresel performans hakkında rapor verme yükümlülükleri ve çevresel performans harici ve bağımsız incelemeleri (bilimsel organlar, meclis komisyonları veya denetim mahkemesi) gibi araçları kapsamaktadır. İkinci grup organizasyonel anlamda reformlar ile genellikle ilgili aktörleri yeniden düzenleyerek siyasi ve idari karar vermede prosedürel değişiklikleri beraberinde getirir. Bu kapsamda farklı birimlerin birleştirilmesi, yeşil kabine, sektörel birimlerde çevre birimlerinin kurulması ve birimler arası çalışma gruplarının oluşturulması gibi adımları içermektedir. Son grupta ise çevre bakanlığı için genişletilmiş haklar (örneğin, veto, danışma), yeşil bütçeleme, stratejik çevresel değerlendirmeler ve yeni politika ve düzenlemelerin değerlendirilmesine çevresel boyutların dahil edilmesi gibi araçlar bulunmaktadır.

2. YÖNTEM

Bu çalışmanın amacı literatürde sıklıkla yapıldığı üzere çevre ile ilgili veriler ile bütçe bileşenleri olan harcama ve vergiler arasındaki ilişkiyi yansıtan ekonometrik tahminler yapmak değildir. Çalışmanın amacı her ne kadar 90'lı yıllar ile birlikte popülerlik kazanmış olsa da halen yeni bir yaklaşım olarak görülen ve uygulaması geniş perspektifte yaygınlaştırılmayan yeşil bütçe (YB) uygulamasının OECD ülkeleri örneğinde yapısını, uygulama biçimini ve uygulamadaki güçlüklerini ortaya koymaktır. Diğer bir ifade ile çalışmada OECD ülkelerinde YB uygulamalarının kompozisyonu hakkında bir durum tespiti ve değerlendirmesinin yapılması amaçlanmaktadır. Bunun için 35 OECD ülkesinde 2020 (Temmuz-Eylül) yılında OECD'nin gerçekleştirdiği *Gelişmekte Olan Yeşil Bütçeleme Uygulamalarına İlişkin Anket*⁴ araştırmasının bulguları değerlendirilmektedir.

Söz konusu anket farklı ülkelerde YB'nin teknik boyutu bakımından yapılan ilk ve tek araştırma olma özelliğine sahip olup, üye ülkelerde YB uygulamaları ve/veya

⁴ Söz konusu ankete ve OECD yeşil bütçe veri tabanına https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_GREENBUD adresinden ulaşılabilir. Ayrıca, söz konusu anket AB Komisyonu ile ortak uygulanmıştır. AB'de 2021 yılında da uygulanan anketin bulgularına https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/green-budgeting-eu_en adresinden ulaşılabilir.

gelecekte YB uygulamalarına ilişkin planları hakkında bilgi toplamayı amaç edinmektedir. Diğer yandan YB uygulamalarının mevcut olduğu ülkelerde uygulamanın detayları hakkında araştırma yaparak uygulamanın yapısı, biçimi ve karşılaşılan güçlükleriyle ilgili bilgi üretimi ve bunun YB'yi uygulamayı düşünen ülkelere de yol gösterici olmasını sağlamak hedeflenmektedir. Ayrıca OECD, YB Veri Tabanı ile YB'ye ilişkin kamuya açık ve ülkeler arasında karşılaştırılabilir veri seti de sunmaktadır.

Ankete katılanlar her OECD ülkesinin bütçe yetkilileri olup, katılımcılar ülkenin mevcut uygulama ve prosedürlerini değerlendirirken kaynak göstererek objektif bir şekilde anketi yanıtlamışlardır. Bunun yanı sıra şahsi düşüncelerini yansıtan da bazı sorular söz konusudur. Ayrıca veriler merkezi/federal hükümetleri kapsamaktadır. Anket dokuz bölümde 35 ana sorudan ve verilen yanıtlar çerçevesinde alt sorulardan oluşmaktadır. Anketin yapısına ilişkin bilgi Tablo 2'de verilmiştir.

Tablo 2. OECD YB Uygulamalarına İlişkin Anket Yapısı

| Bölüm | Başlık | Sorular |
|-------|---|---------|
| 1 | YB uygulama durumu | 1 ve 35 |
| 2 | YB gelecek planlaması | 2-8 |
| 3 | Stratejik çerçeve ve YB | 9-14 |
| 4 | YB araç ve metodolojisi | 15-21 |
| 5 | Hesap verebilirlik ve saydamlık | 22-23 |
| 6 | YB uygun ortamı | 24-26 |
| 7 | YB'nin etkileri | 27-30 |
| 8 | Çevreye duyarlı ve yeşil politika yapımında diğer araçlar | 31-32 |
| 9 | Covid-19 ve YB | 33-34 |

Kaynak: OECD, 2022

OECD'nin etkin YB'nin çerçevesi olarak belirlemiş olduğu ve Şekil 1'de verilmiş olan unsurlar ankette 3, 4, 5 ve 6 numaralı bölümlere denk gelmektedir. Bu bağlamda araştırmada söz konusu bölümlerin ağırlıklı olduğu 9 araştırma sorusu belirlenmiş olup, bunlar Tablo 3'te verilmiştir.

Tablo 3. Araştırma Soruları

| No | Araştırma Sorusu | İlgili Bölüm |
|----|---|--------------|
| 1 | Uygulamadan hangi birim/birimler sorumludur? | 1 |
| 2 | Uygulamanın teşvik edici unsuru nedir? | 3 |
| 3 | Uygulamanın yasal temeli nedir? | 3 |
| 4 | Uygulamaya kılavuzluk eden ulusal strateji var mıdır? | 3 |
| 5 | Uygulama hükümetin hangi düzeylerinde uygulanmaktadır? | 3 |
| 6 | Uygulama araçları nelerdir? | 4 |
| 7 | Uygulamaya dair kamuoyu bilgilendirmesi yolları nelerdir? | 5 |
| 8 | Uygulamayı destekleyici unsurlar nelerdir? | 6 |
| 9 | Uygulamanın güçlükleri nelerdir? | 6 |

Tablo 3'te belirtilen araştırma sorularının yanıtları OECD tarafından gerçekleştirilen anket araştırması bulgularından yararlanılarak ortaya konulmaktadır. Bulgular bağılı altında araştırma sorularına ilişkin bulgulara yer verilmektedir.

3. BULGULAR

OECD tarafından gerçekleştirilen araştırmada örnekleme 35⁵ ülkenin 14 (Avusturya, Kanada, Kolombiya, Danimarka, Fransa, İngiltere, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Meksika, Hollanda, Norveç, Portekiz, İsveç)'ünün YB uyguladığı tespit edilmiş (OECD, 2021a: 13) olup, bu sayı örneklemin %40'ına denk gelmektedir. Ayrıca YB'yi uygulamayı planlayan 5 (Yunanistan, Macaristan, Letonya, Polonya ve Slovenya) ülke bulunmaktadır. Bu ülkeler yakın gelecekte YB uygulamalarını gerçekleştirmeyi hedeflemektedir.

YB uygulamasında sorumlu birimler ülkelerde farklılıklar taşımaktadır. 14 OECD ülkesinde YB'den sorumlu birimlerin dağılımı Tablo 4'te verilmiştir.

⁵ Ülkeler: Avusturya, Kanada, Kolombiya, Danimarka, Fransa, İngiltere, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Meksika, Hollanda, Norveç, Portekiz, İsveç, Avustralya, Belçika, İsviçre, Şili, Çekya, Almanya, İspanya, Estonya, Finlandiya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, Japonya, G. Kore, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya, Slovenya, Türkiye, Yeni Zelanda.

Tablo 4. YB Uygulamasında Sorumlu Birim

| Ülke | Merkezi Bütçe Otoritesi (Maliye Bakanlığı) | Çevre Bakanlığı | İlgili Bakanlıklar |
|------------|---|--------------------|-----------------------|
| Avusturya | ✓ | ✓ | |
| Kanada | ✓ | | ✓ |
| Kolombiya | ✓ | ✓ | |
| Danimarka | ✓ | | |
| Fransa | ✓ | ✓ | |
| İrlanda | ✓ | | |
| İtalya | ✓ | | ✓ |
| Lüksemburg | ✓ | | |
| Meksika | ✓ | | |
| Hollanda | ✓ | ✓ | |
| Norveç | | ✓ | |
| Portekiz | | ✓ | |
| İsveç | ✓ | ✓ | ✓ |
| İngiltere | ✓ | ✓ | |

Kaynak: OECD, 2022

Çevresel politika entegrasyonu hangi birimlerin çevreyle ilgili harcamaları kontrol ettiği ile yakından ilişkilidir. Çevresel fonların yönetiminde stratejik kararların genellikle çevre bakanlıkları yerine maliye bakanlıkları tarafından alındığı bilinmektedir. Diğer bir ifade ile özellikle yüksek maliyetli çevresel projelerin kontrolünde, kamusal kaynakların yönetiminde yetkili birim olan maliye bakanlıklarının daha etkili olduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla çevre ile ilgili harcamalar genellikle çevre dışı birimler tarafından üstlenilmektedir (Wilkinson vd., 2008: 79-80). Diğer yandan özellikle maliye bakanlıkları ile mukayese edildiğinde çevre bakanlarının çok eski köklerinin olmayışı ve çevre bakanlarının siyasi etkisinin daha sınırlı ve tecrübesinin daha az olması, hükümetler içinde kamusal kaynakların kullanım alanının belirlenmesinde çevresel duyarlılığı ön planda tutmak adına bir dezavantaj olarak görülebilir (Maria Cimpoeu, 2012: 491). Buna göre çevresel hedeflere yönelik kaynakların tahsisi bakımından YB uygulamasının sorumlu birimi önem taşımaktadır. OECD ülkelerinde genelde maliye bakanlıklarının bu konuda sorumlu olduğu görülmektedir. Her ne kadar çevre bakanlıklarının sorumlu olduğu görülse de maliye bakanlıklarının üstünlüğü dikkat çekici olup, bu durum kamusal kaynakların çevresel hedeflere aktarılmasında bir risk oluşturabilir. Bu bağlamda iki birim arasındaki koordinasyon YB sürecinin başarısı bakımından önem taşımaktadır.

YB uygulamasını gerçekleştiren ülkelerde uygulamanın teşvik edici unsurlarına dair bilgi ise Şekil 2’de verilmiştir.

Şekil 2. YB Uygulamasında Teşvik Edici Unsur



Kaynak: OECD, 2022

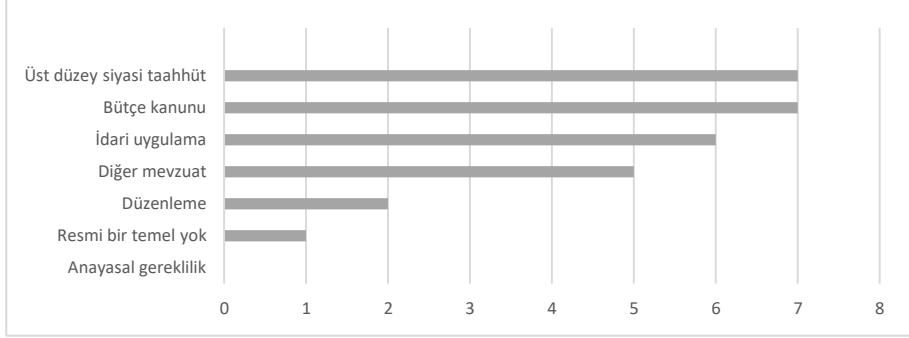
YB uygulayan ülkelerde YB'yi teşvik edici unsurlar arasında en yaygın olanı çevreye duyarlı politika yapımını yaygınlaştırma düşüncesidir. Her alanda alınacak kararların çevreyle ilişkisini kurmak çevresel sürdürülebilirlik bakımından oldukça önemlidir. OECD ülkelerinde çevresel hedeflere ulaşmak, ulusal ve uluslararası taahhütleri yerine getirmek YB uygulamasında yaygın olarak belirtilen unsurlar arasında ikinci sıradadır. Özellikle çevreyle ilgili uluslararası anlaşmaların varlığı hükümetler üzerinde birtakım yükümlülükleri beraberinde getirmektedir. YB, özellikle çevresel yükümlülüklerin sistematik bir şekilde yerine getirilmesi bakımından fonksiyonel bir çözüm mekanizmasıdır.

OECD ülkelerinde YB uygulamasında, bütçe şeffaflığını sağlamak da itici bir güç olarak görülmektedir. Yeni bütçe sistemleri ve yaklaşımları bilgiye oldukça önem vermekte ve bilginin şeffaflığa, hesap verebilirliğe ve katılımcılığa temel oluşturması bakımından kamu mali sisteminin içerisine çeşitli mekanizmalar eklemektedir. Performans hedeflemesi de bu anlamda oldukça önem taşımaktadır. YB uygulamasında da harcamalar ve gelirlerin her birinin çevresel etkisi ve belirlenen performans kriterleri kapsamında değerlendirilmesi bilgi ile mümkündür. Doğru, güvenilir, güncel, kapsamlı ve tutarlı bilginin varlığı şeffaflığın varlığına işaret etmektedir. Şeffaflık, planlanan politikaların hedefine ulaşması bakımından oldukça önemlidir. Bunda paydaşların sürece dair bilgi sahibi olmasını sağlaması ve katılımı teşvik etmesi etkilidir. Zira sürdürülebilir kalkınma politika belge ve strateji kılavuzları, sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılmasında temel ön koşullardan birinin karar alma sürecine geniş halk katılımının sağlanması olduğunu vurgulamaktadır (Steurer, 2008:98).

Diğer yandan elde edilen bulgular arasında hiçbir ülke YB uygulamasının teşvik edici unsuru olarak kamusal baskıyı belirtmemiştir. Bu durumda hükümetlerin YB uygulamasında diğer unsurların yanı sıra kendi içsel motivasyonlarının da etkili olduğu söylenebilir. Diğer bir ifade ile diğer unsurlar sabitken, kamusal baskı yokken hükümetler YB'yi uygulamaya başlamıştır.

YB'nin yasal altyapısı uygulamanın geleceği ve sürdürülebilirliği bakımından oldukça önemlidir. Buna göre OECD ülkelerinde YB uygulamalarında yasal temellerin dağılımına ait bilgi Şekil 3'te verilmiştir.

Şekil 3. YB Uygulamasında Yasal Temeller



Kaynak: OECD, 2022

OECD ülkelerinde YB uygulaması genellikle siyasi taahhüt (7 ülke), bütçe kanunu (7 ülke) ve idari uygulamalar (6 ülke) tarafından desteklenmektedir. Yasal bir zeminin bulunması önemli olmakla birlikte YB'nin bütçe kanunu tarafından desteklenmesi konunun bütünlüğü ve sürecin etkinliği bakımından önemlidir. Örneğin İtalya'da bütçe kanunu kapsamında çevre koruma ile ilgili bütçe harcamaları ve bunların uygulamasına ilişkin bilginin raporlanmasına dair özel hükümler söz konusudur (OECD, 2021a: 18). Dolayısıyla YB'nin bir bütçe uygulama yaklaşımı olduğu göz önünde bulundurulduğunda bütçe kanunu kapsamında ele alınmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

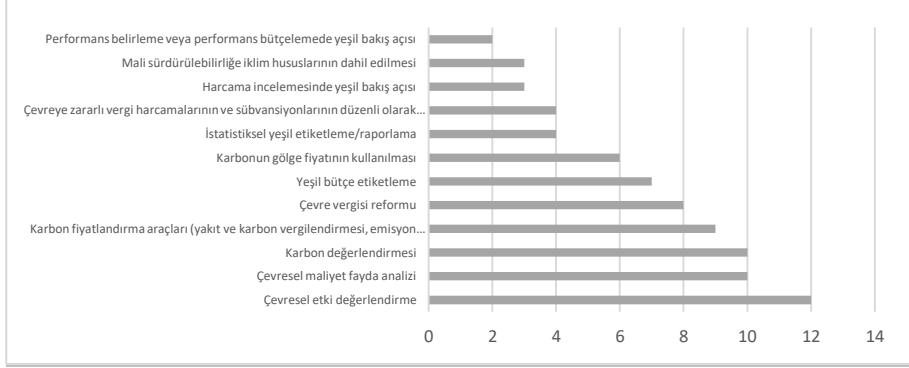
Ulusal stratejilerin YB'ye ilişkin öncelik ve hedefleri ortaya koyması YB uygulamasının güçlü bir stratejik çerçeveye sahip olması bakımından gerekli görülmektedir. Ancak OECD ülkelerinde bu konuda bir eksikliğin bulunduğu ifade edilebilir. Araştırma bulgularına göre YB uygulayan ülkeler arasında sadece 4'ü (Kanada, Kolombiya, Fransa ve Meksika) YB uygulamalarına yön veren bir ulusal stratejiye sahip olduğunu belirtmiştir (OECD, 2022).

Etkin bir YB uygulaması, bütüncül bir perspektifte hükümetin tüm düzeylerinde uygulamaya konulması ile mümkündür. Diğer bir ifadeyle ülkede merkezi idare dışında kalan idarelerin de çevreye duyarlı politikalar üretmesi gerekmektedir. OECD (2019b: 24)'e göre 2000-2016 döneminde çevre ve iklim ile ilgili harcamaların yaklaşık %55'i ve yatırımların ise yaklaşık %64'ü merkezi idare dışındaki idareler tarafından yapılmıştır. Bu bilgi, yeşil dönüşümde merkezi idarelerin dışındaki idarelerin oldukça önemli bir rolünün olduğunu ortaya koymaktadır. Buna karşın araştırma bulgularına göre YB uygulayan 14 OECD ülkesinin sadece 3 (Avusturya, Kolombiya ve Portekiz)'ü bölgesel ve yerel düzeyde de YB uygulamasının olduğunu belirtmiştir (OECD, 2022). Bu durumda OECD

ülkelerinde YB uygulamalarının genellikle merkezi/federal yönetim düzeyinde gerçekleştirildiği ifade edilebilir.

YB araçları bütçe göstergelerinin çevresel ve iklimsel hedefler üzerindeki etkisini ortaya koymaktadır. OECD ülkelerinde YB sürecinde farklı araçlar kullanılmaktadır. Buna göre OECD ülkelerinde en yaygın kullanılan araçlara ilişkin bilgi Şekil 4'te yer almaktadır.

Şekil 4. YB Uygulamasında Araçlar



Kaynak: OECD, 2022

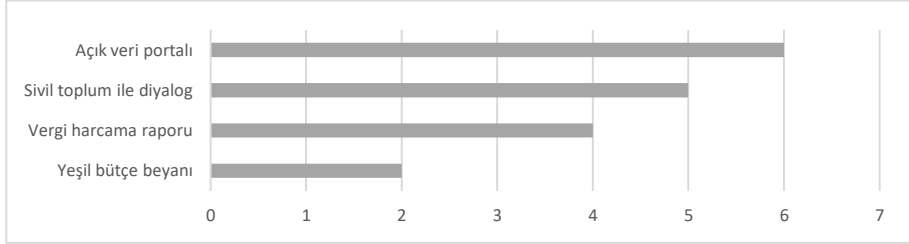
OECD ülkelerinde YB sürecinde en yaygın kullanılan araç, çevresel etki değerlendirmesi olup, bununla bütçe unsurları olan harcama ve vergilerle ilgili alınan bir kararın çevresel etkilerinin değerlendirilmesi sağlanmaktadır. İkinci sırada en yaygın kullanılan araçlar ise çevresel fayda ve maliyet analizi ile karbon değerlendirmesidir. İlki proje veya politikalarla ilgili alınacak olan kararlarda kararın ekonomik, sosyal ve çevresel fayda ve maliyetleri üzerine odaklanırken ikincisi ise proje veya politikaların tahmini sera gazı emisyonu miktarını değerlendirmektedir.

Araçlar arasında dikkat çekici bir uygulama YB etiketlemedir. YB etiketleme, bütçe bileşenlerini iklim ve çevresel etkileri bakımından sınıflandırmakta ve hükümetin yeşil eylemlerine dair bir bilgi sunmaktadır. AB Komisyonu, üye ülkelerin YB uygulamalarını geliştirmek adına çevreye etkileri bakımından yeşil ve kahve olmak üzere iki bütçe kalemi listesi yayınlamıştır. Listeler bütçe bileşenleri olarak harcamaları, gelirleri ve vergi harcamalarını dikkate almakta ve bunları detaylarına inerek yeşil veya kahve şeklinde tanımlamaktadır. Bileşenler sektörlere, kategorilere ve alt kategorilere ayrılarak sınıflandırılmaktadır. Örneğin sektör olarak ulaşım, kategori olarak ulaşım altyapısı ve alt kategori olarak da sürdürülebilir ve düşük karbonlu demiryolu şeklinde bir sınıflandırma yapılabilmektedir (EU, 2021: 16). Ayrıca söz konusu listeler üye ülkelerin kendi bütçe etiketlemelerini oluşturması bakımından da bir örnek teşkil etmektedir. Harcamalar bakımından ele alındığında YB etiketleme ile bütçede harcamaların hangilerinin çevreye duyarlı olduğu (veya olmadığı) belirlenerek karar alıcıların kaynak kullanım tercihini bu doğrultuda

yapması (veya yapmaması) teşvik edilmektedir. OECD ülkelerinde söz konusu aracı kullanan ülke sayısı 7 (Kolombiya, Fransa, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Meksika ve Norveç)'dir.

Etkili bir YB çerçevesinin bir unsuru da uygulamaya dair kamuoyu bilgilendirmesinin zamanında, tam ve doğru bir şekilde yapılmasıdır. Saydamlık YB uygulamalarının izlenmesi bakımından anahtar unsurdur. Bunu sağlamanın farklı yolları bulunmaktadır. OECD ülkelerinde YB uygulayan ülkelerde kamuoyu bilgilendirmesine ilişkin dağılım Şekil 5'teki gibidir.

Şekil 5. YB Uygulamasında Bilgilendirme Yolları

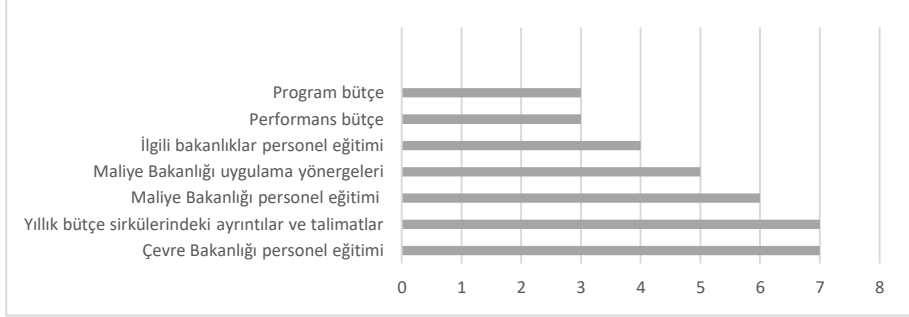


Kaynak: OECD, 2022

Şekil 5 incelendiğinde YB uygulamalarına ilişkin bilgilendirmenin daha yaygın şekilde açık veri portalları üzerinden yapıldığı görülmektedir. Bunu sivil toplum ile diyalog, vergi harcama raporları ve yeşil bütçe beyanı takip etmektedir. Günümüzde kamusal faaliyetlere ilişkin bilginin kurumların internet sayfalarından kolayca elde edildiği görülmektedir. Diğer yandan sivil toplum kuruluşlarının çevresel sürdürülebilirlik konusunda kamuoyu oluşturması bakımından önemli bir rolü bulunmaktadır. Bu bağlamda hükümet ile sivil toplum arasındaki diyalog sürdürülebilir kalkınma yolunda hedeflere ulaşmak için yararlı görülmektedir.

OECD'nin etkili YB uygulaması için gerekli gördüğü bir diğer unsur da uygun bütçe ortamıdır. Bu bağlamda uygulamayı destekleyen ve engelleyen hususların tespit edilmesi gerekmektedir. OECD ülkelerinde YB uygulamasını destekleyen unsurlar Şekil 6'da verilmiştir.

Şekil 6. YB Uygulamasını Destekleyen Unsurlar

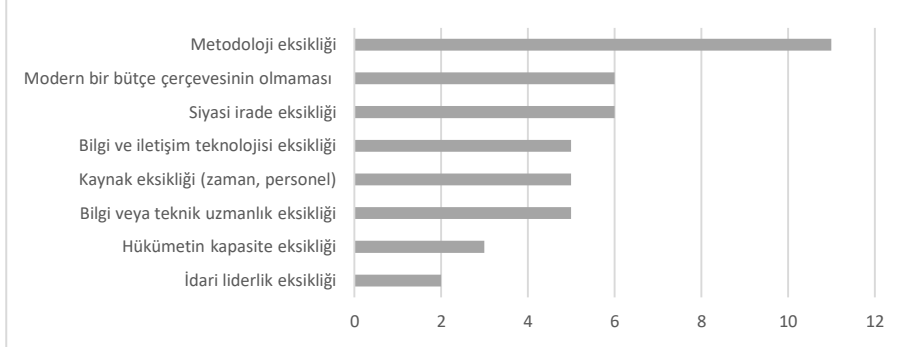


Kaynak: OECD, 2022

Şekil 6'ya göre OECD ülkelerinde YB uygulamalarını destekleyen unsurlar arasında en yaygın çevre bakanlığı personelinin eğitimi olarak gösterilmektedir. Bunu bütçe metinlerindeki ayrıntı ve talimatlar, maliye bakanlığı personelinin eğitimi, uygulama yönergeleri, performans bütçe ve program bütçe takip etmektedir. Genel olarak insan kaynağının eğitimi ve gelişimi YB'nin etkili bir şekilde uygulanması bakımından önemli görülmektedir. YB yaklaşımının pratikte yeni olduğu düşünüldüğünde belirsizliklerin giderilmesinde eğitimin ve standart ilkelerin belirlenmesinin etkili olması beklenmektedir.

Uygulamanın güçlüklerine dair tespitler ise Şekil 7'de verilmiştir.

Şekil 7. YB Uygulamasının Güçlükleri



Kaynak: OECD, 2022

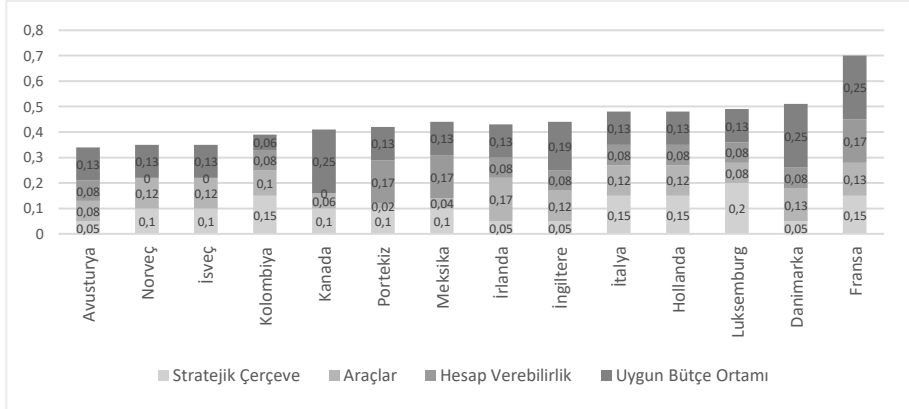
OECD ülkelerinde YB uygulayan ülkelerin güçlük olarak gördükleri unsurların başında metodoloji eksikliği gelmektedir. Buna göre YB uygulamasının ne şekilde olması gerektiğine dair net bir tarif bulunmamaktadır. YB araçlarının da ülkelere göre değişiklik göstermesi bu bulguyu desteklemektedir. Bu bağlamda OECD'nin üye ülkelere yol gösterici olması ve bir standardın sağlanması bakımından YB metodolojisinin belirlenmesi gerekmektedir. YB uygulamasındaki diğer güçlükler ise plan bütçe ilişkisini yansıtan modern bir bütçe çerçevesi, siyasi irade, bilgi ve

iletişim teknolojileri, kaynak, uzmanlık, hükümet kapasitesi ve idari liderlik konularındaki yetersizliklerdir.

Araştırmada katılımcılara YB uygulamalarının politika oluşturmada ve kaynakların dağılımında etkili bir unsur olup olmadığına dair şahsi görüşleri de sorulmuştur. Elde edilen bulgularda 7 ülke (Avusturya, Kolombiya, Fransa, İrlanda, İtalya, Meksika, Norveç) temsilcisi bunun etkili olmadığına, 4 ülke (Portekiz, Hollanda, Lüksemburg, Danimarka) temsilcisi bazı sektörlerde etkili olduğuna ve 3 ülke (İngiltere, İsveç, Kanada) temsilcisi ise tüm sektörlerde etkili olduğuna dair görüş belirtmiştir. Ayrıca soruya olumlu yaklaşanlara yeşil bütçe uygulamasının politika belirlemede ve kaynak dağılımında ne kadar etkili olduğu (1=biraz etkili 3=çok etkili) sorulmuştur. Bulgulara göre yeşil bütçe uygulamasının politika belirlemede ve kaynakların dağılımında etki düzeyini Kanada, İsveç, Danimarka, Lüksemburg temsilcileri orta, İngiltere temsilcisi ileri ve Hollanda ve Portekiz temsilcileri ise az bulmaktadır.

Araştırma sorularına ait bulgular buraya kadarki kısımda verilmiştir. Şekil 1’deki OECD’nin etkili YB için belirlemiş olduğu çerçeve unsurlar dikkate alınarak YB uygulayan ülkelerin performans bulguları ise 0 (=kötü performans) ile 1 (iyi performans) değeri aralığında olmak üzere Şekil 8’de verilmiştir.

Şekil 8. YB Uygulayan OECD Ülkelerinde Performans Değerlendirmesi



Kaynak: OECD, 2022

Şekil 8’de dört unsura ilişkin performans değerleri kümülatif olarak dikkate alındığında ilk sırada Fransa (0.7) yer alırken son sırada ise Avusturya (0.34) bulunmaktadır. Performans sıralamasında en yüksek skorlar stratejik çerçeve unsuru açısından Fransa, Hollanda, İtalya ve Kolombiya (0.15)’ya, araçlar açısından Fransa ve Danimarka (0.13)’ya, hesap verebilirlik açısından Fransa, Meksika ve Portekiz (0.17)’ya ve uygun bütçe ortamı bakımından ise Fransa, Danimarka ve Kanada (0.25)’ya aittir.

OECD ülkeleri arasında bulunan Türkiye özelinde de bulgulara yer verilmesinde fayda görülmektedir. Türkiye, YB uygulamayan ülkeler arasında yer almaktadır. Ayrıca gelecekte YB uygulamasına dair bir planlamanın olmadığı da anket bulgularından elde edilen bir sonuçtur. Türkiye özelinde YB uygulaması önündeki güçlükler arasında siyasi irade, kaynak (zaman ve personel) ve metodoloji eksikliği ön plana çıkmaktadır.

4. TARTIŞMA

YB yaklaşımının henüz yeni bir uygulama olması bazı belirsizlikleri de beraberinde getirmektedir. Söz konusu belirsizliklerin varlığında uygulamanın yaygınlık düzeyi de düşük kalmaktadır. Nitekim OECD ülkelerinin sadece %40'ı YB'yi uygulamaktadır. Yaklaşımın geleceği bakımından önem arz eden hususlar; metodoloji, stratejik çerçeve, yetkili otorite, uygulama ölçeği ve temsilcilerin görüşleri ölçütleri bağlamında ortaya konulabilir. Bu alanlarda gerçekleştirilecek adımların YB ile ilgili belirsizlikleri ortadan kaldırıp, YB'nin yaygınlaşmasında ülkeleri teşvik etmesi beklenmektedir.

YB uygulamalarına ilişkin belirsizliklerin en önemli sebebi olarak yaklaşımın belirli bir metodolojisinin bulunmayışı gösterilebilir. Uygulamanın nasıl gerçekleştirileceğine dair yol gösterici bir kılavuzun bulunması gerekmektedir. Özellikle OECD'nin bu konudaki eksikliği gidermesi, üyeleri arasında yaklaşımın yaygınlaşması bakımından önem taşımaktadır. Metodoloji noktasında özellikle uygun YB araçlarının tercihi ve uluslararası ve ulusal stratejilerle uyumu ön plana çıkmaktadır. Araçlar ile alınan her türlü mali kararın çevresel etkileri hakkında bir bilgi sağlanmış olacaktır. Ayrıca bu bilginin uluslararası karşılaştırılabilir özelliğinin bulunması durumunda YB uygulamasında en iyi örnek uygulamaların ortaya çıkması mümkün hale gelecektir. Bu da yaklaşımı henüz uygulamamış ülkelerin doğru politikalar geliştirmesine katkı sunacaktır. Diğer yandan uluslararası ve ulusal stratejilerin yön verdiği bir YB yaklaşımının benimsenmesi çevresel açıdan etkin politikalar üretilmesine hizmet edecektir.

YB'nin etkinliğine dair bir diğer belirsizlik, uygulamanın yetkili idarelerine ilişkindir. Sürecin çevreyle ilişkili olması çevre bakanlıklarının süreçte etkin olmasını gerektirmektedir. Ancak süreçte genelde maliye bakanlıklarının yetkili olduğu görülmektedir. Bu konuda iki birim arasında koordinasyonun sağlanması sağlıklı bir YB süreci için hayati öneme sahiptir.

YB'de belirsizlik yaratan bir diğer husus ise uygulamanın ölçeği ile ilgilidir. Hem merkezi hem de diğer idareleri kapsayacak şekilde bütüncül bir hükümet perspektifiyle uygulanmadığı takdirde çevresel hedeflere ulaşılması mümkün olmayabilir. Dolayısıyla OECD ülkelerinde uygulamanın merkezi idare dışındaki idareler bazında da yaygınlaştırılması önemlidir.

YB'nin çevresel hedeflere ulaşılmasına katkısı kaynak dağılımına hizmet etmesiyle doğru orantılıdır. OECD ülkelerinde gerçekleştirilen YB araştırmasında ankete

katılan ülke temsilcilerinin özellikle kaynak dağılımında ve politika oluşumunda YB uygulamasını etkili bir araç olarak görmemeleri oldukça önemli bir tespittir. Bu bulgu bireylerin şahsi görüşlerini yansıtırken yüksek bir ihtimalle uygulamadaki tecrübelerini de kapsamaktadır. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerde dahi politika yapımında ve kaynak dağılımında çevresel unsurlar dışındaki faktörlerin daha etkili olduğu görüşü yaygındır. Bu bağlamda politik faktörler ön plana çıkmaktadır. Politik kaygılar iktidarların varlığını sürdürmesi bakımından kaynakların çevresel hedeflerden ziyade siyasi kazançlar doğrultusunda kullanımını teşvik edebilir. Kurumsal ve iktisadi gelişimde daha ileri olan OECD ülkelerinde dahi durumun böyle olması gelişmekte olan ülkelerde YB'nin uygulanabilirliği noktasında endişeleri beraberinde getirmektedir.

Her ne kadar YB ile ilgili teorik beklentiler çevresel sürdürülebilirlik bakımından olumlu yönde olsa da pratikte bunun somut bir şekilde teyit edilmesi gerekmektedir. YB'nin çevresel hedeflere ulaşma noktasındaki katkısı bakımından ampirik literatür henüz gelişmemiştir. Bu da uygulamanın faydası bakımından belirsizlikleri beraberinde getirmektedir. YB uygulamasında yaygın olan güçlüklerin varlığı da göz önünde bulundurulduğunda yaklaşımın başarılı sonuçlar verip vermeyeceği orta ve uzun vadede görülecektir. Hem metodoloji eksikliği hem de uygulamanın başarısına dair somut bulgunun olmaması YB'nin yaygınlaşması önünde bir sorun olarak görülmektedir. Ancak özünde çevresel hedeflere odaklanması ve politika yapma sürecini buna dayandırması, yaklaşımın uzun vadede sürdürülebilir kalkınma bakımından olumlu sonuçlar vereceği kanaatini de oluşturmaktadır.

Türkiye özelindeki bulgular ele alındığında YB'nin uygulanmasında öncelikle siyasi iradenin adım atması gerekmektedir. Hükümetin çevresel amaçlara ulaşmak üzere YB'yi bir araç olarak görmesi ve bunu uygulamaya koyması ve daha da önemlisi buna ilişkin bir planlama yapması önemli görülmektedir. Diğer yandan tüm OECD ülkeleri bulguları birlikte değerlendirildiğinde YB uygulaması öncelikle görece daha yüksek bir kalkınmışlığı gerektirmektedir. Diğer bir ifadeyle kalkınmış ülkelerde çevreye entegre edilmiş politikaların hayata geçmesi daha olanaklıdır. Bu bağlamda Türkiye'nin önünde kat etmesi gerektiği bir mesafe söz konusudur. Örneğin hukukun üstünlüğünün bulunduğu, saydamlığın, katılımcılığın ve hesap verebilirliğin iyi işlediği, çevre bilincinin geliştiği bir toplumda çevreye zararlı uygulamaların engellenmesi ya da çevreye entegre politikaların üretilmesi daha mümkündür. Ancak Türkiye açısından kalkınmışlığın temel göstergesi olan kurumsal kalite bileşenlerinde genellikle düşük bir performans söz konusudur (WGI, 2022).

SONUÇ

Bütçeler hükümetlerin en önemli mali planı olup, kamusal kaynakların nerelerden elde edileceği ve nerelere dağıtılacağına ilişkin bilgi sunmaktadır. Kaynakların sınırlı olduğu ancak devletin rol ve sorumluluklarının sürekli artış gösterdiği günümüzde önceliklendirme yaparak kaynakların dağıtılması gerekmektedir. Çevresel sürdürülebilirlik günümüzün en önemli sorunlarının başında gelmektedir. Çevresel sorunların sınır ötesi dışsallıklarının varlığı, özellikle uluslararası anlaşmalar yoluyla sorunun çözümünde hükümetleri çeşitli yükümlülükler altına sokmaktadır. Hükümetlerin söz konusu yükümlülüklerini yerine getirmesinde YB uygulaması günümüzde savunulan yaklaşımlardan birisi olup, kamu maliyesi ile çevre arasında köprü görevi görmektedir.

YB öncelikli bütçeleştirilmenin bir uygulama biçimi olup, çevresel hedeflere ulaşılmasında bütçe bileşenlerinin çevresel etkilerini çeşitli performans göstergelerine göre değerlendiren ve karar alma sürecini çevreyle entegre eden bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım ile temel amaç çevresel sürdürülebilirliğin sağlanmasında mali araçların etkin bir şekilde kullanımını sağlamaktır. Diğer bir ifadeyle YB’de bilinçli bir politika izleme süreci ile çevresel hedeflere ulaşılması arzu edilmektedir.

OECD, YB’ye önem vermekte olup, YB’nin üye ülkelerin kamu mali sistemine dahil edilmesi için çaba sarf etmektedir. Bu bağlamda Yeşil Bütçelemede Paris İşbirliği (2017) girişimi YB’nin üye ülkelerde yaygınlaştırılmasını amaçlamaktadır. OECD etkili bir YB’nin birbiriyle ilişkili dört unsur üzerine inşa edileceğini ileri sürmektedir. Bunlar stratejik ve mali planlama, bütçe araçları, hesap verebilirlik ve saydamlık ve uygun bütçe ortamıdır. Stratejik ve mali planlama, uluslararası ve ulusal çevresel stratejiler ile mali kaynakları buluşturabilen bir YB’nin varlığını arzulamaktadır. YB araçları bütçe göstergelerinin çevresel ve iklimsel hedefler üzerindeki etkisini ortaya koymaya imkân tanıyan unsurlardır. Çevresel gelişmelere ilişkin bilginin üretilmesi ve yayımlanması hesap verebilirlik ve saydamlığa işaret etmektedir. YB’nin etkili bir şekilde uygulanması için destekleyici unsurların da kamu mali sistemine entegre edilmesi gerekmektedir. Destekleyici unsurlar YB’nin uzun vadede sürdürülebilirliği bakımından oldukça önemli görülmektedir.

OECD, YB’nin ne durumda olduğunu ortaya koymak üzere 2020 yılında Gelişmekte Olan Yeşil Bütçeleme Uygulamalarına İlişkin Anket uygulamış ve elde edilen bulguları YB veri tabanında yayımlamıştır. Anket ile YB’nin yapısı, biçimi ve eksiklikleri ile ilgili veri oluşturularak hem YB’nin gelişimine destek hem de YB’yi uygulayacak ülkelere yol gösterici kılavuz olması amaçlanmaktadır. Söz konusu anketin AB Komisyonu tarafından AB üyesi ülkelerde de yapıldığı ve hatta bunun 2021 yılında da devam ettirildiği görülmektedir.

OECD ülkeleri bulgularında 14 ülkenin YB uyguladığı, 5 ülkenin de yakın gelecekte uygulamayı planladığı görülmektedir. YB’nin uygulanmasındaki güçlükler arasında en yaygın unsurlar sırasıyla; metodolojinin yokluğu, modern bir bütçe çerçevesinin eksikliği, siyasi iradenin yetersizliği, bilgi ve iletişim teknolojilerinin yetersizliği,

kaynakların (zaman, personel) eksikliği, hükümetin kapasite yetersizliği ve idari liderlik eksikliği olarak belirtilmiştir. Ayrıca YB'ye yön veren ulusal stratejilerin de çok yaygın olmadığı görülmektedir.

OECD ülkelerinde YB'yi uygulayan 14 ülkenin kendi içindeki performans sıralamasında ise ilk sırada 0.7 skoru ile Fransa yer alırken son sırada son sırada 0.34 skoruyla Avusturya bulunmaktadır. OECD'nin belirlemiş olduğu YB çerçevesi unsurları bağlamında performans sıralamasında ise en yüksek skorlar stratejik çerçeve unsuru açısından Fransa, Hollanda, İtalya ve Kolombiya (0.15)'ya, araçlar açısından Fransa ve Danimarka (0.13)'ya, hesap verebilirlik açısından Fransa, Meksika ve Portekiz (0.17)'ya ve uygun bütçe ortamı bakımından ise Fransa, Danimarka ve Kanada (0.25)'ya aittir.

OECD ülkelerinde YB'ye dair son yıllarda bir ilgi söz konusudur. Henüz yeni bir uygulama olarak değerlendirilebilecek YB'nin yaygınlaşması bakımından OECD'nin bazı tedbirleri alması gerekmektedir. Öncelikle YB uygulamasına yol gösterebilecek bir metodolojinin oluşturulması sağlanmalıdır. Bu YB'i uygulamayan ülkeleri de teşvik edecektir. Diğer yandan çıktı/sonuç odaklı modern bütçe sistemlerin yaygınlaştırılması gerekir. Bu YB'yi destekleyecek uygun bir bütçe ortamının gelişimi bakımından yararlı olacaktır. Ayrıca YB sürecinin siyasi irade tarafından sahiplenilmesi ve bunun desteklendiği mesajının tüm kamu kurumları ve personeli bakımından verilmesi gerekmektedir. YB'nin uygulanmasında yasal altyapının sağlanması, uygulamanın bütüncül perspektifte merkezi idare dışındaki idareleri de kapsayacak biçimde yaygınlaştırılması çevresel hedeflere ulaşılmasında yarar sağlayacaktır. Son olarak YB'nin somut yararlarını gösteren ampirik analizlerin sıklaştırılması gerekmektedir.

Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkeler bağlamında ise YB uygulamaları için uygun ortamın sağlanması öncelikli adım olarak görülmektedir. Etkin işleyen bir YB için öncelikle kurumsal yapıdaki iyileşmelerin diğer bir ifadeyle kalkınmanın kabul edilebilir düzeylere ulaşması gerekmektedir. Yapısal sorunların giderilmesi ve çevresel bilincin gelişmesi YB uygulamalarının daha etkin sonuçlar üretmesi bakımından oldukça önemlidir.

WHAT ABOUT GREEN BUDGET INITIATIVES IN OECD COUNTRIES? EVALUATION OF THE EVIDENCE

1. INTRODUCTION

It is clear that there are more people around the world that are worried about environmental sustainability. Environmental issues are the most significant issue in the globe, according to the World Economic Forum's Global Risk Perception surveys (WEF, 2022). If environmental issues are not handled or at least brought to a sustainable position, future generations are thought to be at considerable risk. Environmental issues are a universal issue that all nations in the globe face and are now waiting for a solution. To address environmental issues with cross-border externalities, it is required to strengthen international contacts, build national and international plans and strategies, and uphold commitments. A country's growth path is mostly determined by the government, the market, and civil society, each of which plays a crucial role in that process (Petrie, 2021:10). The government is crucial in integrating green transformation into models of economic growth and in providing a solution to the conflict between economic expansion and environmental protection (Liu, 2020:73). The adoption of green thinking across various industries and the formulation of policies in this regard are goals for sustainable development. Since the budget is the most crucial vehicle for making the government's plans a reality, it is expected that it will integrate green principles and adopt ecologically friendly budgetary practices. Both taxes and spending, as part of the budget, are essential to accomplishing climate goals and solving environmental issues. The term "green budgeting" or "environmentally friendly budgeting" refers to the application of green thought to government spending plans.

2. METHODS

In this study, it is aimed to determine and evaluate the situation about green budget practices in OECD countries. In this context, the results of the 2020 (July–September) OECD Survey on Emerging Green Budgeting Practices in 35 OECD countries are assessed. The research questions for the study are listed below:

1. Which unit(s) are responsible for the green budgeting?
2. What is the incentive elements of the green budgeting?
3. What is the legal basis of the green budgeting?
4. Is there a national strategy to guide green budgeting?
5. At what levels of government does green budgeting apply?
6. What are the green budgeting tools?
7. What are the ways of informing the public about the green budgeting?
8. What are the supporting elements of the green budgeting?
9. What are the difficulties of the green budgeting?

3. RESULTS

The results show that 14 OECD countries are using green budgeting. It has been noted that the finance ministries are the authorized units for green budgeting in most OECD countries. The environmental ministries also have authority on green budgeting implementations. In most OECD countries, political commitment, budget law, and administrative procedures promote legal basis of green budgeting. Only four of the OECD countries are implementing green budgets (Canada, Colombia, France, and Mexico), according to the research findings, declared to have a national policy that directs green budget implementations. In OECD countries, central/federal governments generally implement green budget policies. Promoting environmental awareness in the development of policies is the most common incentive for implementation. Green budget tools that are commonly favored include carbon assessment, environmental impact assessment, cost-benefit analysis, and green budget labeling. The preferred approach for sharing information, which is vital in terms of accountability and transparency, is generally open data portals. On the other hand, lack of methodology and resources are viewed as the primary causes of implementation challenges. In addition, France ranks first out of 14 nations in the green budget performance ranking with a score of 0.7.

4. DISCUSSION

The contribution of the green budget to the achievement of environmental goals is directly proportional to its service to resource allocation. The participants of the countries taking part in the survey did not consider the use of green budgets to be a successful instrument, particularly for allocating resources and formulating policy, according to the OECD's green budget research. Although this finding reflects the views of certain individuals, it also most likely takes into consideration their real-world experiences. Additionally, as green budgeting is still a relatively new strategy, no empirical research has been conducted. The theoretical benefits of green budgeting need to be tested in practice. Empirical techniques should be applied in this case.

CONCLUSION

The most crucial financial plan for governments is the budget, which details how and where public funds will be obtained and allocated. Resources need to be allocated by prioritizing since there are little resources but an ever-growing role and responsibility of the state. Environmental sustainability is one of the most important problems of today. The existence of cross-border externalities of environmental problems puts governments under various obligations, especially in solving the problem through international agreements. In order to satisfy the commitments of the governments, one strategy is the use of a green budget, which acts as a link between public finance and the environment.

There has been an interest in green budgeting in OECD countries in recent years. The OECD needs to take action with regard to green budgets. First, it is important to make sure that a methodology for green budgeting is established. Second, output/results-focused budgeting systems need to be strengthened for green budgeting. This will help establish a favorable fiscal environment that will support green budgeting. Third, there should be political will to support the green budgeting process, and all public organizations should be informed that this is the case. Fourth, the legal infrastructure of green budgeting should be established, and green budgeting should be expanded in sub-units outside the central administration in a holistic framework. Finally, more empirical analysis is needed to validate the benefits of green budgeting.

KAYNAKÇA

- Bova, E. (2021). Green Budgeting Practices in the EU: A First Review. Erişim: 02.01.2022, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/green-budgeting-practices-eu-first-review_en
- Buchholz, W. ve Konrad, K. A. (1994). Global Environmental Problems and the Strategic Choice of Technology. *Journal of Economics*, 60 (3), 299-321.
- Cremins, A. ve Kevany, L. (2018). An Introduction to the Implementation of Green Budgeting in Ireland. Erişim: 01.01.2022, <https://igees.gov.ie/wp-content/uploads/2019/01/The-Implementation-of-Green-Budgeting-in-Ireland.pdf>
- EU (2021). Green Budgeting: Towards Common Principles. Erişim: 03.05.2022, https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162 (3859), 1243-1248.
- Jacob, K., Volkery, A. ve Lenschow, A. (2008). Instruments for Environmental Policy Integration in 30 OECD Countries. Jordan, A. J. ve Lenschow, A. (Ed.), *Innovation in Environmental Policy?* içinde, (s. 24-48). UK: Edward Elgar.
- Jones, B. (2011). Driving A Green Economy Through Public Finance and Fiscal Policy Reform. *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 2 (2), 325-349.
- Jordan, A. ve Lenschow, A. (2008). Policy Paper Environmental Policy Integration: a State of the Art Review. *Environmental Policy and Governance*, 20, 147-158.
- Kohlhaas, M. (1999). Green Budget Reform: Macroeconomic Impacts and Impacts on Innovation. Schlegelmilch, K. (Ed.), *Green Budget Reform in Europe* içinde, (s. 23-32). Germany: Springer.
- Lamperti, F., Mazzucato, M., Roventini, A. ve Semieniuk, G. (2019). The Green Transition: Public Policy, Finance, and the Role of the State. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 88 (2), 73-88.
- Lenschow, A. (2002). Greening the European Union: An Introduction. A. Lenschow (Ed.), *Environmental Policy Integration* içinde, (s. 3-21). USA: Earthscan Publications Ltd.
- Liu, Q. (2020). Green Policy and Green Finance Allocative Efficiency. *International Journal of Science*, 7 (3), 73-84.
- Maria Cimpoeru, V. (2012). An Empirical Study on Key Indicators of Environmental Quality: Green Budgeting - A Catalyst For Sustainable Economy and A Factor For Institutional Change. *Sustainability and Organizational Change*, 14 (32), 485-500.
- OECD (2005). *Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019a). Budgeting for Outcomes. Erişim: 25.04.2022, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/performance-results-meeting-2019.htm>

- OECD (2019b). Financing Climate Objectives in Cities and Regions to Deliver Sustainable and Inclusive Growth. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020). OECD Green Budgeting Framework (Highlights). Erişim: 01.01.2022, <http://dx.doi.org/www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>.
- OECD (2021a). *Green Budgeting in OECD Countries*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021b). Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability. Erişim: 01.01.2022, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Climate-change-and-long-term-fiscal-sustainability.pdf>
- OECD (2021c). Introductory Note on Integrating Climate into Macroeconomic Modelling: Drawing on the Danish Experience. Erişim: 01.01.2022, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/integrating-climate-into-macroeconomic-modelling.pdf>
- OECD (2022). Green Budgeting Database, Erişim: 02.03.2022, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_GREENBUD
- Petrie, M. (2021). Introduction: The Twin Environmental Crises and Wishful Thinking. Petrie, M. (Ed.), *Environmental Governance and Greening Fiscal Policy* içinde, (s. 1-19). Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Petrie, M. (2022). Integrating Economic and Environmental Policy. *Policy Quarterly*, 18 (2), 10-17.
- Russel, D. ve Benson, D. (2014) Green Budgeting in An Age of Austerity: A Transatlantic Comparative Perspective. *Environmental Politics*, 23 (2), 243-262.
- Schlegelmilch, K. (1999). Introduction to the Green Budget Reform Seminar. Schlegelmilch, K. (Ed.), *Green Budget Reform in Europe* içinde, (s. 23-32). Germany: Springer.
- Steurer, R. (2008). Sustainable Development Strategies. Jordan, A. J. ve Lenschow, A. (Ed.), *Innovation in Environmental Policy?* içinde, (s. 93-113). UK: Edward Elgar.
- WEF (2022). The Global Risks Report 2022, Erişim: 02.03.2022, <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022/>
- WGI (2022). World Governance Indicators Database, Erişim: 09.08.2022, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- Wilkinson, D., Benson, D. ve Jordan, A. (2008). Green Budgeting. Jordan, A. J. ve Lenschow, A. (Ed.), *Innovation in Environmental Policy?* içinde, (s. 70-92). UK: Edward Elgar.

| KATKI ORANI / CONTRIBUTION RATE | AÇIKLAMA / EXPLANATION | KATKIDA BULUNANLAR / CONTRIBUTORS |
|---|--|--|
| Fikir veya Kavram / <i>Idea or Notion</i> | Araştırma hipotezini veya fikrini oluşturmak / <i>Form the research hypothesis or idea</i> | Mehmet AVCI |
| Tasarım / <i>Design</i> | Yöntemi, ölçeği ve deseni tasarlamak / <i>Designing method, scale and pattern</i> | Mehmet AVCI |
| Veri Toplama ve İşleme / <i>Data Collecting and Processing</i> | Verileri toplamak, düzenlemek ve raporlamak / <i>Collecting, organizing and reporting data</i> | Mehmet AVCI |
| Tartışma ve Yorum / <i>Discussion and Interpretation</i> | Bulguların değerlendirilmesinde ve sonuçlandırılmasında sorumluluk almak / <i>Taking responsibility in evaluating and finalizing the findings</i> | Mehmet AVCI |
| Literatür Taraması / <i>Literature Review</i> | Çalışma için gerekli literatürü taramak / <i>Review the literature required for the study</i> | Mehmet AVCI |