

ÇEVRE POLİTİKASININ EKONOMİK ARAÇLARI VE TÜRKİYE’DE BELEDİYE UYGULAMALARI

ECONOMIC INSTRUMENTS OF ENVIRONMENTAL POLICY AND MUNICIPAL IMPLEMENTATIONS IN TURKEY

Ülkü ARIKBOĞA*

Özet

Bu çalışmada, çevre politikasının ekonomik araçları Türkiye’deki belediye uygulamaları açısından ele alınmıştır. Bu kapsamda, belediyelerin günümüzde kullandığı ekonomik araçlar tespit edilerek, bu araçların etkinliği incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmada öncelikle çevre sorunlarının çözümü konusunda geliştirilen çevre politikası araçlarından bahsedilmiş, düzenleyici, katılımcı ve ekonomik araçlar hakkında bilgi verilmiştir. Türkiye’de belediyelerin çevre politikasının ekonomik araçlarına ilişkin uygulamaları ise mevcut yasal düzenlemeler doğrultusunda belediyelerin yetkili olduğu alanlar kapsamında ele alınmıştır. Bu çerçevede, belediyelerin yasalar kapsamında kullandığı ekonomik araçlar; vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ücretler başlıkları altında incelenmiştir. Ayrıca, belediyelerin son yıllarda atıkların geri dönüşümünü teşvik edici nitelik taşıyan bazı örnek uygulamaları da bir ekonomik araç olarak teşvikler başlığı altında değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Çevre Politikasının Ekonomik Araçları, Çevre Vergileri, Çevre Temizlik Vergisi, Atık Ücretleri.

JEL Sınıflandırması: H23, K32, Q58

Abstract

This study discusses economic instruments of environmental policy in terms of municipal implementations in Turkey. In this context, economic instruments used by municipalities today are determined and the effectiveness of these instruments has been studied. In this study, firstly environmental policy instruments developed for the solution of environmental problems are mentioned; information about regulatory, participatory (voluntary) and economic instruments are given. Implementations concerning economic instruments of environmental policy of municipalities in Turkey are examined in accordance with current legal regulations, within the scope of the areas where municipalities are authorized. In this context, economic instruments used by municipalities within the scope of the law are analyzed under the headings of taxes, charges, expenditure contribution shares

* Dr. Öğr. Üyesi, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ulku.arikboga@marmara.edu.tr, Orcid Id:0000-0003-3260-6763.

and fees. In addition, some examples of implementations of municipalities in recent years that are encouraging waste recycling are evaluated as an economic instrument under the heading of subsidies.

Keywords: Economic Instruments of Environmental Policy, Environmental Taxes, Environmental Cleaning Tax, Waste Fees.

JEL Classification: H23, K32, Q58

I. Giriş

Çevre sorunları 1970’li yıllardan bu yana dünya gündemini meşgul eden önemli sorunlardan birini oluşturmaktadır. Küresel ısınma, ozon tabakasındaki incelme, asit yağmurları, yağmur ormanlarının ve türlerin yok olması, kuraklık ve çölleşme gibi küresel düzeyde ortaya çıkan ve günlük hayatımızın ihmal edilemez bir parçası haline gelen birçok çevre sorunu, bu sorunların çözümü noktasında ulusal ve uluslararası düzeyde çevre politikalarının geliştirilmesini ve çeşitli araçların uygulamaya konulmasını gerekli kılmıştır.

Çevre sorunlarının çözümü konusunda geliştirilen araçlar genel olarak düzenleyici araçlar, katılımcı araçlar ve gönüllü uygulamalar ve ekonomik araçlar olmak üzere üç başlık altında ele alınmaktadır. Çevrenin korunması ve çevre sorunlarının çözümü konuları merkezi yönetim ile birlikte yerel düzeyde hizmet sunan yerel yönetim birimlerinin de ortak sorumluluğundadır. Dolayısıyla, çevre sorunlarının çözümüne yönelik geliştirilen bu araçların uygulanması noktasında merkezi yönetim kuruluşlarının yanı sıra, yerel yönetimler de rol üstlenmektedir. Türkiye’de gerek Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu, gerekse Çevre Kanunu ve diğer ilgili mevzuat uyarınca belediyelere çevre konusunda önemli görevler verilmiştir. Bu görevlerin yerine getirilmesi konusunda yine ilgili mevzuatlarla çizilen sınırlar çerçevesinde belediyelere çevre politikası araçlarından yararlanma imkanı sağlanmıştır. Bu çalışmada, bir yerel yönetim kuruluşu olarak belediyelerin yararlandığı çevre politikası araçları, ülkemizde halen gelişmeye açık bir alan olarak değerlendirilebilecek olan ekonomik araçlar kapsamında ele alınacaktır. Bu kapsamda, belediyelerin günümüzde kullandığı ekonomik araçlar tespit edilerek, bu araçların etkinliği incelenmeye çalışılacaktır.

Çalışmada öncelikle çevre politikası ve çevre politikasının düzenleyici, katılımcı ve ekonomik araçları hakkında bilgi verilecektir. Türkiye’de belediyelerin çevre politikasının ekonomik araçlarına ilişkin uygulamaları ise mevcut yasal düzenlemeler doğrultusunda belediyelerin yetkili olduğu alanlar kapsamında ele alınacaktır. Bu çerçevede, belediyelerin yasalar kapsamında kullandığı ekonomik araçlar; vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ücretler başlıkları altında incelenecektir. Ayrıca, belediyelerin son yıllarda atıkların geri dönüşümünü teşvik edici nitelik taşıyan bazı örnek uygulamalarından da bir ekonomik araç olarak teşvikler başlığı altında bahsedilecektir.

2. Çevre Politikası

Çevre politikası, bir toplumda yürütülen faaliyetlerin doğaya ve doğal kaynaklara olan zararlı etkilerinin önlenmesi amacıyla yönetim birimleri tarafından bilinçli bir şekilde yürütülen

faaliyetleri ifade etmektedir.¹ Çevre politikası kapsamında yürütülen faaliyetler, hem mevcut durumda çevrenin korunmasını, hem de bozulan çevrenin yeniden eski haline getirilmesini ya da çevrenin bozulmasına sebep olanların cezalandırılmasını içermektedir.²

Çevre politikası dar anlamda düşünüldüğünde, “*çevre konularında devletin etkinlikleri, oluşturulan kurumsal yapı ve kullanılan yöntemleri*” ilgilendirmekte iken; geniş anlamda “*toplumun çevreyle ilişkisini düzenlemek için belirlenen amaçlar, hedefler, ilkeler ve tercihler ile çevrenin korunması ve geliştirilmesine dönük olarak alınan önlemler bütünü*” ifade etmektedir.³

Çevre politikası kapsamında insanların üretim ve tüketim faaliyetleri sonucu ortaya çıkan zararların giderilmesine yönelik olarak hedefler belirlenmekte ve bazı önlemler alınmaktadır. Ancak, çevre politikası yalnızca alınacak önlemlerle ilgilenmemekte, bu önlemlerin getirdiği mali yükün nasıl karşılanacağı ile de ilgilenmektedir.⁴

Çevre politikalarının yöneldiği hedefler ülkeden ülkeye farklılık arz edebilmektedir. Bununla birlikte, genel olarak çevre politikalarının sağlıklı çevre koşullarının sağlanması, çevre değerlerinin korunması ve geliştirilmesi ve çevre politikaları uygulamalarından kaynaklanan yükün dağıtımında toplumsal adalet ilkelerine uyulması hedeflerine yöneldiği söylenebilir.⁵

1970’li yıllardan itibaren çevre sorunlarının yoğun bir şekilde tartışılmasıyla birlikte, çevre politikaları uluslararası düzeyde ele alınmaya başlanmıştır. Çevre sorunları Birleşmiş Milletler, OECD, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşların gündeminde yer almış ve bu kuruluşlar çevre konusunda uluslararası çalışmalar yürütmüştür.⁶ Tüm dünyaya hitap eden bir kuruluş olarak Birleşmiş Milletler’in çalışmaları uluslararası çevre politikaları açısından önem taşımaktadır. Diğer taraftan uluslararası düzeyde çevre politikalarının belirlenmesi konusunda Avrupa Birliği başarılı bir örnek olarak görülmektedir.⁷

Avrupa Birliği bünyesinde çevreye ilişkin mevzuat düzenleme çalışmaları 1970’li yıllardan itibaren başlamış ve uluslararası belgelerde Birlik bünyesindeki ortak çevre politikaları ve çevre politikası ilkelerinden bahsedilmiştir. 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi, 1992 tarihli Maastricht Anlaşması, 1997 tarihli Amsterdam Anlaşması bu belgeler arasında yer almaktadır.⁸ Bu çerçevede, “*çevre kalitesini koruma ve iyileştirme, insan sağlığını koruma, doğal kaynaklardan yararlanmayı rasyonelleştirme, bölgesel ya da dünya çapındaki çevre sorunlarıyla baş etmek için uluslararası*

1 McCormick, J. (2001). Environmental Policy in the European Union, New York, Palgrave, s.21.

2 Şahin, Y. (2015). Kentleşme Politikası, Ankara, Ekin Yayınevi, s.369.

3 Keleş, R. ve diğerleri (2015). Çevre Politikası, Ankara, İmge Kitabevi, s.243.

4 Mutlu, A. (2006). Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları, Maliye Dergisi, Sayı 150, s.63.

5 Keleş, R. ve diğerleri, 2015, s.243-244.

6 Keleş, R. ve diğerleri, 2015, s.338-344.

7 Mengi, A. (1997). Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 138-139, 150.

8 Sarıkaya, H.Z. (2004). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Çevre Politikaları ve Uygulamaları, Su Kirlenmeleri Kontrolü Dergisi, 14 (1), s.1-3; McCormick, 2001, s.74.

düzye önllemleri destekleme” Avrupa Birliği’nin çevre politikası hedefleri arasında yer almıştır.⁹ “Kirlenen öder ilkesi, önleme ilkesi, ihtiyat ilkesi, çevreye verilen zararları kaynağında önleme ilkesi, sürdürülebilir kalkınma ilkesi, yüksek düzeyde koruma ilkesi, subsidiarity ilkesi, bütünleyicilik ilkesi, işbirliği ilkesi” yine bu belgeler ile kabul edilen çevre politikası ilkeleridir.¹⁰

Uluslararası düzeyde çevre politikalarının geliştirilmesi çevre sorunlarının çözümü konusunda uluslararası işbirliğini artırmaktadır. Ancak, uluslararası çevre politikalarının başarılı olabilmesi için çevre zararlarını önlemeye ilişkin tedbirlerin ilgili bütün ülkeleri kapsamı ve yaptırım yetkisi bulunan uluslararası denetleme birimlerinin kurulması gerekmektedir.¹¹ Bunun yanı sıra, ülkeler arasında bilgi alışverişinin ve şeffaflığın sağlanması uluslararası düzeyde uygulanan çevre politikalarının başarı koşulları arasında sayılmaktadır. Gerek ulusal, gerekse uluslararası seviyede çevre politikaları oluşturulurken dikkat edilmesi gereken hususlardan birisi de, çevre politikasının kısa ve uzun dönemde ortaya çıkacak fayda ve maliyetlerinin hesaplanarak, maliyetlerin bugünkü kuşaklar ile gelecek kuşaklar arasında dengeli bir şekilde dağıtılması hususudur.¹²

Diğer yandan, uluslararası kuruluşlar tarafından geliştirilen ilke ve söylemler genel olarak ülkelerin çevre politikaları üzerinde etkili olmakla birlikte, çevre politikası uygulamaları ve bu politika uygulamaları sonucu elde edilen sonuçlar ülkeden ülkeye farklılaşabilmektedir. Bu konuda her bir ülkenin gelenekleri, karar alma ve uygulama aşamaları üzerinde etkili olan söylemler ve çevreci talepler etkili olabilmektedir¹³

3. Çevre Politikası Araçları

Çevre sorunlarının çözümü konusunda geliştirilen araçlar genel olarak düzenleyici araçlar, katılımcı araçlar ve gönüllü uygulamalar ve ekonomik araçlar olmak üzere üç başlık altında ele alınmaktadır.

3.1. Düzenleyici Araçlar

“Kumanda ve kontrol araçları” olarak da bilinen düzenleyici araçlar, kanunlar ya da diğer düzenleyici işlemler yoluyla çevre kirliliğine yol açan kişi ya da kuruluşların davranışlarını değiştirmek amacıyla kullanılmaktadır.¹⁴ Devletin yaptığı bu düzenlemeler ile genel olarak atıkların ve emisyonların kontrol altına alınması yoluyla endüstrinin etkilenmesi hedeflenmektedir. Bununla birlikte, yapılan düzenlemelerin kuruluşların yanı sıra, kişilerin yaşamlarını etkileme durumu da söz konusu olabilmektedir (şehir merkezinde bulunan araçların kullanımına sınırlama getirilmesi gibi).¹⁵

9 Moussis, N. (2004). Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi, Çev. Ahmet Fethi, İstanbul, Mega Press, s.342.

10 McCormick, 2001, s.74-86; Sarıkaya, H.Z., 2004, s.1-2.

11 Mengi, 1997, 180-183.

12 Mutlu, 2006, 63.

13 Orhan, G. (2018). “Türkiye’de Çevre Politikaları,” Türkiye’de Kentsel Alan ve Çevre Politikaları Analizleri, Editör: Elvettin Akman ve Cenay Babaoğlu, Ankara, Ekin Yayınevi, s.5.

14 Smith, S. (2011). Environmental Economics: A Very Short Introduction, Oxford, Oxford University Press, s.40.

15 Connelly, J. and Smith, G. (2003). Politics and the Environment: From Theory to Practice, New York, Routledge, s.158.

Devletin yaptığı düzenlemeler genellikle üretim süreci sonucu ortaya çıkacak kirliliğin kontrol edilmesine yönelik standartların belirlenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.¹⁶ Standartların yanı sıra, yasak ve cezalar da düzenleyici araçlar arasında yer almaktadır. Yasaklar tek başına (plastik poşet yasağı ya da avcılık yasağı gibi) ya da standartlar ile birlikte (önceden belirlenen belirli sınır değerleri aşan kirliliğin ya da gürültünün yasaklanması gibi) kullanılabilir. Standart ve yasakların uygulanması ise bu konuda belirlenen cezalar ile desteklenmektedir.

Diğer taraftan, belirli projelerin çevresel ekonomik ve toplumsal etkilerinin değerlendirilerek çeşitli aşamalarda (işletme öncesi, işletme ve işletme sonrası) izlenmesi ve denetlenmesini amaçlayan Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) uygulaması da düzenleyici araçlar arasında değerlendirilmektedir.¹⁷

Kumanda ve kontrol araçları, kirlilik yayan bir maddenin kesin olarak yasaklanması gerektiği durumlarda etkin bir araç olarak kabul edilmektedir. Bunun yanı sıra, ciddi çevresel zararların ortaya çıkabileceği durumlarda emisyonun durdurulması ya da azaltılması konusunda düzenleyici araçlar hızlı bir çözüm yolu olabilmektedir. Ancak, standartlardan beklenen faydanın sağlanabilmesi için etkin bir şekilde uygulamanın gerçekleştirilebilmesi gerekmektedir. İlgili faaliyetler konusunda yeterince bilgiye ulaşmanın zaman alması ve maliyetli olması, idari gereksinimler ve personel yetersizliği gibi unsurlar etkin bir uygulamanın önündeki engeller arasındadır. Diğer yandan, kumanda ve kontrol araçları kirliliklerin önlenmesi konusunda kuruluşlara standartların ötesinde inisiyatif alma ve bu konuda teknoloji geliştirme fırsatı sağlama hususunda zayıf kalmaktadır. Kumanda ve kontrol araçlarının eleştirilen bir başka yönü ise, getirilen düzenlemelerin kolay bir şekilde kamu otoriteleri ve özel sektör arasında pazarlık konusu edilebilmesidir.¹⁸ Dolayısıyla, düzenleyici araçların diğer çevre politikası araçları ile de desteklenmesi gerektiği söylenebilir.

3.2. Katılımcı Araçlar ve Gönüllü Uygulamalar

Katılımcı araçlar, çevre sorunlarına yol açanların ve bu sorunlardan etkilenenlerin çevre politikasına ilişkin süreçlere katılmasına imkan tanımaktadır. Katılımcı araçlar ile bilgilendirme toplantıları, politika görüşmeleri, referandumlar, yuvarlak masa toplantıları vb. araçlar kullanılarak halkın çevreye ilişkin planlama, politika oluşturma, karar alma ve uygulama süreçlerine katılımının sağlanması hedeflenmektedir.¹⁹

16 Bu standartlar ortam standartları, emisyon standartları ve tasarım standartları şeklinde üç başlık altında ele alınabilir. Ortam standartları belirli bir bölgede (cadde, göl, akarsu vb.) ortaya çıkan kirlilik düzeyi üzerine konulan sınırlamaları göstermekte iken, emisyon standartları ile fabrikalar, motorlu taşıtlar gibi belirli bir kaynaktan salınan kirliliğe sınırlama getirilmektedir. Tasarım standartları ise üretim süreçlerinde kirliliği kontrol etmeye yönelik belirli bir teknolojinin kullanılmasını gerektirmektedir. Carter, N. (2007). *The Politics of the Environment*, New York, Cambridge University Press, s.323.

17 Keleş ve diğerleri, 2015, s.285-287.

18 Connelly and Smith, 2003, 160; Barde, J. P. (1994). *Economic Instruments In Environmental Policy: Lessons From The OECD Experience And Their Relevance to Developing Economies*. OECD Development Centre, Working Paper:92, s.8.

19 Keleş ve diğerleri, 2015, s.289-295; Orhan, 2018, s.8.

İlgili paydaşların karar alma süreçlerine katılımını amaçlayan bu araçların yanı sıra, gönüllü uygulamalar da çevre politikası araçları arasında değerlendirilmektedir.²⁰ Gönüllü uygulamalar bireylerin ve kurumların yasal düzenlemeler ya da finansal araçlar söz konusu olmadan kendiliklerinden yaşam tarzlarını değiştirerek ve “ekolojik vatandaşlar” gibi davranarak daha sürdürülebilir bir toplum olma hedefine katkıda bulunmalarını sağlamaktadır. Devletler, bilgilendirme kampanyaları düzenleyerek, vatandaşların çevreye ilişkin bilgilere ulaşma imkanlarını artırarak ya da vatandaşların kirleticilere karşı yargı organları nezdinde dava açmalarını kolaylaştırarak gönüllü uygulamaları teşvik edebilmektedir.²¹

Gönüllü politika araçları iki grupta değerlendirilmektedir. Birinci grupta bilgilendirme ve eğitimler en yaygın araçlar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yöntemde genellikle merkezi yönetim ya da yerel yönetimler konferans ya da çalıştaylar yoluyla kuruluşların çevreye ilişkin farkındalıklarını geliştirmeye çalışmaktadır. Bunun yanı sıra, gönüllü standartlar olarak da adlandırılan Çevre Yönetim Sistemi de birinci grupta yer alan araçlar arasındadır. Çevre Yönetim Sistemi (ISO 14001), kuruluşlara çevreye olan etkilerini değerlendirme ve çevresel performanslarını geliştirme imkanı vermekte ve sistemin gerektirdiği çeşitli kriterlere uyulmasını sağlamaktadır. Kuruluşlar çeşitli sebeplerle gönüllü olarak bu sisteme uyum sağlayarak sertifika alma yoluna gitmektedir. Diğer yandan gerek çeşitli devletler, gerekse Avrupa Birliği ISO 14001 Çevre Yönetim Sistemi'nin benimsenmesini teşvik etmektedir.

İkinci grup gönüllü politika araçları ise, gönüllü anlaşmalardır. Gönüllü anlaşmalar çevre politikalarının yapım sürecinde devletin diğer ilgili aktörlerle işbirliği içinde hareket edip, tartışarak anlaşmaya varmasını sağlamaktadır. Gönüllü anlaşmalar iyileştirilmek istenen davranış ya da eylemin tartışma ve anlaşmaya dayalı olarak belirlenmesi, dolayısıyla gönüllü olması nedeniyle düzenleyici araçlar ve ekonomik araçlardan farklılaşmaktadır.²²

3.3. Ekonomik Araçlar

Ekonomik araçlar, “kirleten öder” ilkesini uygulayarak piyasa başarısızlıklarını önlemeyi amaçlamaktadır. Piyasa başarısızlıkları, doğal kaynakların kullanımı sırasında ortaya çıkan dışsal maliyetlerin (dışsallıkların) piyasa fiyatlarına yansımaması, bu nedenle de doğal kaynakların aşırı tüketimi nedeniyle ortaya çıkmaktadır.²³ Üretim ya da tüketim faaliyetinde bulunan kişi ya da kuruluşların maliyetlerini hesaplarken çevreye verdikleri zararları hesaba katmamaları üretim maliyeti ile sosyal maliyet arasında fark oluşmasına ve fiyatlandırmanın yanlış yapılmasına yol açmaktadır.²⁴

20 Bazı yazarlar gönüllü uygulamaları ayrı bir başlık altında ele almakta iken, Keleş, Hamamcı ve Çoban gönüllü uygulamaları katılımcı araçlar başlığı altında ele almıştır. (Keleş ve diğerleri, 2015, s.289-302).

21 Carter, 2007, s.329.

22 Connelly and Smith, 2003, s. 172-176.

23 Carter, 2007, s.332.

24 Balın, B. E. (2011). Çevre Politikası: İktisadi Bir Yaklaşım, İstanbul, Derin Yayınları, s.36.

“Kirlenenden öder” ilkesi ise, kişileri gerçekleştirdikleri faaliyetlerden bizzat sorumlu tutmakta ve zarara sebep olanların bu zararı karşılaması gerektiğini savunmaktadır. Bu ilkeye göre, kirlenmeye sebep olanlar, bu kirlenmenin maliyetine katlanmalıdır.²⁵ Bu durumda devlet, “kirlenenden öder” ilkesi çerçevesinde çevre vergileri, kirlilik izinleri vb. ekonomik araçları kullanarak piyasaya müdahale etmeli ve dışsal maliyetlerin içselleştirilmesini sağlamalıdır.²⁶ Böylece, çevrenin iyileştirilmesine yönelik maliyetlerin mal ve hizmetlerin fiyatlarına yansıtılması sağlanarak, çevreye verdiği zararın bedeline katlanan üretici ve tüketicilerin davranışlarının sistematik olarak değiştirilmesi hedeflenmektedir.²⁷ Diğer taraftan, kirliliğe sebep olan ve bu kirliliğin maliyetini üstlenmek durumunda olan firmalar, zaman içinde kirliliğin maliyetine katlanmak yerine, kirliliği kontrol edecek bir yatırıma girişmeyi de tercih edebilecektir.²⁸

Genel olarak vergiler, harçlar ve ücretler, ticari izin belgeleri, sübvansiyonlar, depozito geri ödeme sistemi ve performans bonoları ekonomik araçlar arasında değerlendirilmektedir.²⁹ Aşağıda bu araçlar hakkında kısaca bilgi verilecektir.

3.3.1. Vergiler

Çevre vergileri 1990’lı yılların ortalarından itibaren birçok ülkenin kullandığı ekonomik araçlar arasında yer almaktadır. OECD’nin tanımına göre; “*Vergi matrahı, kullanıldığında ya da çevreye salındığında çevre üzerinde negatif etki doğurduğu kanıtlanmış fiziki bir birimden oluşuyorsa*” bu vergi çevre vergisi olarak tanımlanmaktadır.³⁰ Diğer taraftan, Avrupa Birliği Komisyonu ve OECD tarafından “*çevre ile ilgili vergiler*” başlığı ile ortak bir tanım yapılmıştır. Buna göre çevre ile ilgili vergiler; “*Devlet tarafından zorunlu ve karşılıksız olarak alınan ve matrahı özel olarak çevre ile ilgili olduğu varsayılan ödemelerdir.*” Enerji üretimi, motorlu taşıtlar, atıklar, emisyonlar, doğal kaynaklar vb. konular çevre ile ilgili matrahlar arasında sayılmıştır.³¹

Avrupa Birliği ve Eurostat (Avrupa İstatistik Ofisi), çevre vergilerini; enerji vergileri, ulaşım vergileri, kirlilik üzerinden alınan vergiler, doğal kaynak vergileri şeklinde dört başlık altında sınıflandırmıştır.³²

Enerji vergileri akaryakıt, doğalgaz, kömür ve elektrik gibi enerji ürünlerinin kullanımı üzerinden alınmaktadır. Avrupa Komisyonu ve Eurostat tarafından yapılan sınıflandırmada karbon

25 Cordato, Roy E. (2001). The Polluter Pays Principle: A Proper Guide for Environmental Policy, Washington D.C., Institute for Research on Economics of Taxation, s.1.

26 Carter, 2007, s.333.

27 Balın, 2011, s.36.

28 Barde, 1994, s.10.

29 Barde,1994, 10-12; Carter, 2007, s.332-338; Balın, 2011, s.37-60; OECD (1989). Economic Instruments For Environmental Protection, Paris, OECD, s.14-16; European Environment Agency (EEA) (2005). Market Based Instruments for Environmental Policy in Europe, EEA Technical Report No:8/2005, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, s.6.

30 OECD (1997). Environmental Taxes and Green Tax Reform, Paris, OECD, s.18.

31 OECD (2006). The Political Economy of Environmentally Related Taxes, Paris, OECD. s.26.

32 EEA, 2016, s.19; Eurostat (2018a). Environmental Tax Revenues, https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/env_ac_tax_esms.htm. Erişim Tarihi (27.12.2018).

vergileri de bu gruba dahil edilmiştir. Karbon vergileri, fosil yakıt üreticilerinden bu yakıtların içerdiği karbon miktarına dayalı olarak alınan bir tür satış vergisi niteliğindedir. İsveç, Norveç, Finlandiya ve Kolombiya'da karbon vergisi uygulanmaktadır.

Ulaşım vergileri, motorlu taşıtların mülkiyeti ya da kullanımı ile ilişkilendirilmiştir. Bu vergiler, motorlu taşıtların ithalatı ya da satışı üzerinden alınabileceği gibi, yolların kullanımına ilişkin yıllık yol vergisi şeklinde de alınabilmektedir. Motorlu Taşıtlar Vergisi bu grupta değerlendirilmektedir. OECD tarafından yapılan analizlerde devletin bakımını üstlendiği karayolu, deniz ve havaalanını kullanan araç, gemi ve uçaklardan alınan vergiler de ulaşım vergileri başlığı altında sınıflandırılmıştır.

Kirlilik üzerinden alınan vergiler, çevreye salınan emisyonlar, zararlı gazlar, sıvı ve katı atıklar üzerinden alınan vergilerdir.

Doğal kaynak vergileri, su, petrol, gaz, kömür gibi doğal kaynakların çıkarılması ile avlanma, balıkçılık, ağaçların kesilmesi gibi faaliyetlerden alınmaktadır.³³

OECD ülkelerinde çevre ile ilgili vergiler içinde ilk sırada enerji vergileri, ikinci sırada motorlu taşıtlar üzerinden alınan vergiler yer almaktadır. Bu iki vergi çevre ile ilgili alınan vergilerin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu vergileri, atıklardan alınan vergiler takip etmektedir.³⁴ Eurostat verilerine göre de, çevre ile ilgili vergilerin sıralaması benzerlik taşımaktadır. Enerji vergileri AB ülkelerinde önemli bir yere sahiptir. AB ülkelerinde 2016 yılı verilerine göre çevre ile ilgili vergiler toplamının yaklaşık yüzde 77'sini enerji vergileri oluşturmaktadır. Karbon vergileri de bu oranın içinde yer almaktadır. Ulaşım vergileri (Motorlu Taşıtlar Vergisi ulaşım vergileri içinde ana gelir türünü oluşturmaktadır) ikinci sırada yer almakta ve çevre ile ilgili vergiler toplamının yaklaşık yüzde 20'sini oluşturmaktadır. Kirlilik ve doğal kaynak vergilerinin payı ise yalnızca yüzde 3'ler düzeyindedir.³⁵

Çevre vergileri ile dışsal maliyetlerin içselleştirilmesi sağlanarak çevre kirliliğinin azaltılması ve çevrenin iyileştirilmesi açısından olumlu yönde etkide bulunulması beklenmektedir. Çevre vergilerinin ikinci etkisi ise bu vergilerin sağladığı gelir nedeniyle gelir vergisi gibi diğer vergiler üzerindeki yükün azalması nedeniyle ekonomik açıdan sağladığı etkinlik kazandırıcıdır. Çevre vergilerinin bu çift taraflı etkisi "*çifte kazanç hipotezi*" (double-dividend hypothesis) olarak isimlendirilmektedir.³⁶ Ancak, çevre vergilerindeki temel amaç kamu hizmetlerinin finansmanı

33 Kresier, L. ve diğerleri (2013). Market Based Instruments: National Experiences in Environmental Sustainability, Cheltenham, Edward Elgar, s.46-56; Eurostat, 2018a.

34 OECD, 2006, s. 26.

35 Eurostat (2018b). Environmental Tax Statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics_-_detailed_analysis#Environmental_tax_revenue_in_Europe_in_2016 . Erişim Tarihi (27.12.2018).

36 Fullerton, D. and Metcalf, G.E.(1997). Environmental Taxes and The Double Dividend Hypothesis: Did You Really Expect Something For Nothing? National Bureau of Economic Research, Working Paper 6199. <https://www.nber.org/papers/w6199.pdf> (Erişim Tarihi 01.01.2019); EEA (2016). Environmental Taxation and EU Environmental Policies, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, s.15.

olmamalı bu yolla sağlanan gelirler yalnızca çevresel amaçlar için kullanılmalıdır.³⁷

3.3.2. Harçlar ve Ücretler

Çevreye ilişkin harçlar ve ücretler merkezi yönetim ya da yerel yönetim kuruluşları tarafından sunulan atıkların toplanması ve dönüştürülmesi gibi bazı hizmetler karşılığında alınan zorunlu ödemeleri ifade etmektedir.³⁸ Harçlar ve ücretler ortaya çıkarılan kirlilik için bir dereceye kadar yapılan bir fiyatlandırma gibi düşünülebilir. Çevreyi kirleten atıklardan alınan bedeller, atıkların toplanması ya da dönüştürülmesi karşılığında alınan kullanıcı bedelleri, üretim ya da tüketim aşamasında kirlilik yayan ürünlerin fiyatları üzerine ilave edilen ürün bedelleri, çevreye ilişkin yapılan bazı denetimler sonrası izin ya da ruhsat düzenleme karşılığında alınan idari harçlar çevre ile ilgili harç ve ücretlere örnek verilebilir.³⁹

Ancak, yukarıda sayılan konulardan bazıları, bazı ülkelerde vergi, bazı ülkelerde harç veya ücret konusu olabilmektedir. Örneğin atıklardan alınan bedeller bazı ülkelerde vergi, bazı ülkelerde harç veya ücret olarak düzenlenebilmektedir. Bu nedenle, çevreye ilişkin vergi, harç ve ücretler genellikle bir arada ele değerlendirilmektedir.⁴⁰

3.3.3. Emisyon Ticareti (Ticari İzin Belgeleri)

Çevre politikasının ekonomik araçlarından bir diğeri de çevreye yayılan emisyon düzeyini kontrol etmek amacıyla kullanılan emisyon ticareti uygulamasıdır. Emisyon ticareti uygulamasında (ticari izin belgeleri), devletler öncelikle belirli bir bölgede izin verilebilecek toplam emisyon düzeyini hesaplamakta ve bu konuda hedeflerini belirlemekte, daha sonra emisyon izinlerinin dağıtımını çeşitli yöntemlerle gerçekleştirmektedir.⁴¹ İzin belgeleri müzayede yöntemi ile satışı yapılarak ya da kuruluşların geçmişteki emisyon miktarları baz alınarak karşılıksız olarak dağıtılmaktadır.⁴² Emisyon izinleri dağıtıldıktan sonra, piyasada alınıp satılabilmekte, ulusal ve uluslararası pazarlarda izin belgelerinin ticareti yapılabilmektedir.⁴³

Emisyon ticaretinin ilk uygulaması 1970'li yıllarda ABD'de gerçekleştirilmiştir. 2005 yılında ise Avrupa Birliği bünyesinde çok sayıda ülkeyi kapsayan emisyon ticareti planı ile uygulama başlatılmıştır. İlk aşamada, Avrupa Birliği nezdindeki 25 üye, 12.000 işletme ve CO2 emisyonu

37 Jamali (2007). Ekolojik Vergiler (Çevre Vergileri), Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, s.84-85.

38 OECD, 2006, s. 26; European Environment Agency, 2005, s.41.

39 OECD, 1989, s.14-15; OECD, 1997, s.18; Turner, R.K. ve diğerleri (1994). Environmental Economics: An Elementary Introduction, London, Harvester Wheatsheaf, s.160-161.

40 Barde, 1994; OECD, 1997; OECD, 2006.

41 Carter, 2007, s.334; Sterner, T. and Coria, J. (2012). Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management. New York, RFF Press, s.82-83.

42 İzinlerin karşılıksız olarak dağıtılması yöntemine "grandfathered" ismi verilmiştir. Bkz. EEA, 2006.

43 Royal Society (2002). Economic Instruments for the Reduction of Carbon Dioxide Emissions, Policy Document 26/2, Londra, The Royal Society, s.3-4.

yayan belirli endüstrilerle uygulama sınırlandırılmıştır. Pilot uygulama olan birinci aşama 2007 yılına kadar sürmüştür. İkinci dönem ise, Kyoto Protokolü ile ülkelerin taahhütte bulunduğu dönem olan 2008-2012 yıllarını kapsamaktadır. Emisyon ticareti uygulaması, Avrupa Birliği nezdindeki üye devletlere Kyoto Protokolü ile belirlenen hedeflere ulaşabilmeleri konusunda yardımcı olacak bir araç niteliği taşımaktadır.⁴⁴ Avrupa Birliği emisyon ticareti sistemi tavan ve ticaret sistemine dayanmaktadır.⁴⁵ Başlangıç aşamasında izinlerin yüzde 95’i karşılıksız olarak (“grandfathered” yöntemi ile) dağıtılmıştır.

Emisyon ticareti uygulaması emisyon izinlerinin tahsisi uygun bir şekilde yapıldığında belirlenen hedeflere ulaşılmasını garanti etmesi nedeniyle avantajlı bir yöntemdir. Ayrıca, devlet izinleri geri çekmek, geri satın almak yoluyla emisyon düzeyini azaltma imkanına sahip olabilmektedir. Diğer yandan, izin belgelerinin piyasada alınıp satılabilmesi, işletmelere kirlilik düzeylerini nasıl azaltabilecekleri konusunda esneklik sağlamaktadır.⁴⁶ Ancak, izne esas teşkil eden kotanın belirlenmesi konusunda her zaman yeterli verinin bulunmaması, bu yöntemin uygulanması sırasında ortaya çıkan ilave idari görevler (denetim gibi) ve bunların neden olabileceği maliyetler emisyon ticareti yöntemine getirilen eleştiriler arasındadır.⁴⁷

3.3.4. Sübvansiyonlar (Teşvikler)

Sübvansiyonlar OECD tarafından, “fiyatları tüketiciler için piyasa seviyesinin altında, üreticiler için ise piyasa seviyesinin üstünde tutmanın ya da, hem tüketiciler, hem de üreticiler için maliyetleri azaltmanın bir aracı” olarak tanımlanmıştır.⁴⁸ Sübvansiyonlar, genel bir kavram olarak kullanılmakla birlikte, yardımlar, borç verme, vergi indirimleri ya da muafiyetleri şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Yardımlar, kirlilik yayan işletmelere gelecekte ortaya çıkması muhtemel kirlilik düzeylerini azaltmaları için yapılan ve geri ödenmesi gerekmeyen mali destekleri ifade etmektedir. Bunun yanı sıra, devlet tarafından kirliliği önlemeye yönelik araçlar geliştirecek ya da önlemler alacak işletmelere, piyasa koşullarından daha düşük düzeyde bir faiz oranı ile borç verilmesi ya da bir takım vergi indirimleri ya da muafiyetleri sağlanması da sübvansiyonlar kapsamında değerlendirilmektedir.⁴⁹

44 EEA, 2005, s. 17; EEA, 2006, s. 18; Seufert and Andrew (2013). Analysis of Some Environmental Policy Instruments, Australia. University of Wollongong, s.3.

45 Emisyon ticareti sistemleri tavan ve ticaret ya da taban ve kredi sistemine göre işlemektedir. Tavan ve ticaret yönteminde, her bir işletmeye başlangıçta yıllık olarak belirli bir miktarda emisyon salım izni verilmektedir. İşletmeler belirlenen bu miktarı aşmamalı ya da ilave izin satın almalıdır. Belirlenen miktarın altında salımda bulunanlar ise kalan emisyon tutarlarını piyasada satabilme imkanına sahiptir. EEA, 2005, s. 16; EEA (2006), Using The Market For Cost-Effective Environmental Policy: Market-Based Instruments in Europe, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, s.18.

46 EEA, 2005, s.14-18; Carter, 2007, s.334.

47 EEA, 2005, s. 14; Keleş ve diğerleri, 2015, s.313-314.

48 EEA, 2005, s. 101.

49 OECD, 1989, s. 15.

Çevresel amaçlı kullanılan sübvansiyonlar tarım, enerji, balıkçılık, endüstri, ulaşım gibi ekonominin birçok sektöründe kullanılabilir. Avrupa Birliği ülkelerinde tarımsal üretimde çevreye daha az zararlı uygulamaların benimsenmesi, nükleer ve yenilenebilir enerjinin teşvik edilmesi ve balıkçılık sektörünün desteklenmesi için yapılan yardımlar ile daha az kirlilik yapan motorlu taşıtların piyasada kullanımını teşvik için yapılan yardımlar bu tür sübvansiyonlara örnek verilebilir.⁵⁰

Sübvansiyonlar uzun dönemli olarak kullanıldığında ekonomik etkinsizliklere yol açabilmektedir. Ayrıca, kirlenilen öder ilkesi ile de çalışmaktadır.⁵¹ Diğer taraftan sübvansiyonlar özellikle kamu kaynaklarının kıt olduğu gelişmekte olan ülkeler için oldukça pahalı bir araç olması nedeniyle eleştirilmektedir. Bu nedenle, sübvansiyonların dikkatli bir şekilde planlanması gerekmektedir.⁵²

3.3.5. Depozito Geri Ödeme Sistemi ve Performans Bonoları

Depozito geri ödeme sistemi kirliliğe sebep olabilecek ürünler üzerine bir fiyat ilave edilerek depozito ödenmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Ürün kullanıldıktan sonra geri dönüşüme gönderildiği takdirde ise depozito geri ödenmektedir.⁵³ Depozito geri ödeme sistemi geri dönüşümü teşvik etmek için kullanılan bir araçtır. Geri ödeme sayesinde, kirliliğe sebep olabilecek maddelerin geri getirilmesi sağlanmakta, böylece atıkların uygun olmayan bir şekilde çevreye bırakılması da denetim altında tutulmaktadır. Depozito geri ödeme genellikle teneke kutular, cam ve plastik şişeler gibi belirli ürünler için uygulanmaktadır.⁵⁴

Performans bonoları uygulamasında ise, madencilik, ormancılık vb. çevreye zarar verme potansiyeli olan sektörlerde faaliyette bulunan firmalar tarafından çevreye zarar verebilecek faaliyetlere girişmeden önce devlete bir ödemede bulunmaktadır. Faaliyetlerin sonucunda çevreye zarar verilmediği ya da bu zarar giderildiği takdirde yapılan ödeme geri verilmektedir.⁵⁵

4. Türkiye’de Çevre Politikasının Ekonomik Araçları ve Belediye Uygulamaları

Bu başlık altında Türkiye’de kullanılan ve belediyelerin yetkisinde olan çevre politikasının ekonomik araçlarından bahsedilecektir. Bu bağlamda, yukarıda sayılan çevre politikası ekonomik araçlarından belediyelerin günümüzde kullanmakta olduğu araçlar vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ücretler ve teşvikler başlıkları altında ele alınacaktır. Belediyelerin yetkisi olmayan araçlar ise çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

50 EEA, 2005, s. 103.

51 Barde, 1994, s.12.

52 Sterner and Coria, 2012, s. 108-109.

53 OECD, 1989, s. 15; Turner ve diğerleri, 1994, s. 163.

54 Sterner and Coria, 2012, s. 110-111.

55 Turner ve diğerleri, 1994, s. 163.

4.1. Vergiler

Türkiye’de AB ve OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında çevre vergisi olarak nitelendirilebilecek vergilerin oldukça sınırlı düzeyde olduğu görülmektedir. Türkiye’de “doğrudan çevresel amaçlara hizmet eden tek çevre vergisi türü”⁵⁶ olarak Çevre Temizlik Vergisi’nden bahsedilmektedir. Ancak, kara, hava ve deniz taşıtlarından alınan Motorlu Taşıtlar Vergisi, petrol ve petrol ürünleri ile (I sayılı liste), motorlu taşıtlardan alınan (II sayılı liste) Özel Tüketim Vergisi ve doğal gaz, petrol ve bunların ürünlerinden alınan Katma Değer Vergisi de “çevreyle ilgili vergiler” ya da “çevreye yararlı vergiler” kapsamında değerlendirilmektedir. Bu vergiler, kullanılması ya da tüketilmesi halinde çevreye zarar veren bazı ürünlerin vergilendirilmesine yol açtığı için dolaylı olarak çevre vergisi kabul edilmektedir. Bu vergilerin, çevreye kirlilik yayan ürünleri vergilendirerek bu ürünlerin tüketimini ya da kullanımını azaltma yoluyla çevreye yayılan kirliliği önleme konusunda dolaylı bir etki oluşturabileceği söylenebilir. Ancak, böyle bir dolaylı etkiye sahip olsalar da ülkemizde Motorlu Taşıtlar Vergisi, Özel Tüketim Vergisi ve Katma Değer Vergisi uygulamaları incelendiğinde çevresel amaçlardan çok kamu hizmetlerini finanse etmeye yönelik mali amacın daha çok ön plana çıktığı görülmektedir.⁵⁷

Diğer taraftan, belediyeler tarafından tahsil edilen ve elektrik ve havagazı tüketimini konu alan Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi de çevre vergileri kapsamında değerlendirilmektedir.⁵⁸ Bu çalışma kapsamında belediyelerin yetkisinde olan ekonomik araçlardan bahsedileceği için yukarıda sayılan vergilerden belediyelerin tahsilata yetkili olduğu Çevre Temizlik Vergisi ve Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi uygulaması incelenecektir.

4.1.1. Çevre Temizlik Vergisi

Çevre Temizlik Vergisi Türkiye’de 1993 yılından itibaren Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca belediyeler tarafından tahsil edilmeye başlayan bir vergidir. Verginin 2003 yılına kadar devam eden ilk uygulamasında Çevre Temizlik Vergisi, katı atıklar için Çevre Temizlik Vergisi ve atık su ile ilgili Çevre Temizlik Vergisi olmak üzere iki kısma ayrılmaktaydı. Katı atıklar için alınan Çevre Temizlik Vergisi kanunda yedi grup ve beş derece şeklinde belirlenen tarifeye göre alınmakta iken, atık su ile ilgili alınan Çevre Temizlik Vergisi katı atıklarla ilgili belirlenen bina grupları dikkate alınarak, su tüketim bedelini aşmayacak şekilde belediye meclisince belirlenecek miktara

56 Satır Reyhan, A. (2014). Çevre Ekonomisinde Çevre Vergileri Uygulamaları, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 7, Sayı 1, s.116.

57 Biyan, Ö. ve Gök, M. (2014). Çevre Politikaları Kapsamında Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Vergilerinin Uygulanışı: Karşılaştırmalı Bir Analiz, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 7, Sayı 2, s.302-303; Ercan, E. (2015). Türkiye’de Çevre Vergileri Mi Çevre Vergisi Mi? TBB Dergisi, sayı 119, s.216-223; Sezer, Ö. ve Dökmen, G. (2018). Kirleten Öder İlkesi Çerçevesinde Türkiye’de Çevre Vergileri ve Negatif Dışsallıklar Sorunu, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, sayı 57, s.173-174.

58 Gündüz, İ. ve Agun, B.H. (2013), Çevre Vergilerinin Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanması: Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulaması, Maliye Finans Yazıları, Yıl 27, Sayı 99, s.73; Toprak, D. (2017). Türkiye’nin Çevre Politikasında Yerel Yönetimlerin Rolü: Yerel Yönetim Bütçesinin İncelenmesi, Maliye Araştırmaları Dergisi, 3 (2), s.184.

göre alınmaktaydı. Büyükşehir belediyelerinde ise atık su bedeli konusunda su ve kanalizasyon idarelerinin kendi kanunundaki hükümlerin uygulanacağı belirtilmekteydi.⁵⁹

1993 yılında başlayan Çevre Temizlik Vergisi uygulaması 2003 yılında 5035 sayılı Kanun ile değiştirilmiş, katı atıklar için alınan Çevre Temizlik Vergisi ve atık su ile ilgili alınan Çevre Temizlik Vergisi ayrımı kaldırılmıştır. 2003 yılında başlayan ve bugün halen geçerli olan uygulama ise şöyledir:⁶⁰

Çevre Temizlik Vergisi'nin konusunu “*belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar*” oluşturmaktadır. Verginin mükellefi ise bu binaları kullananlardır. Kanun Çevre Temizlik Vergisi uygulamasını konutlar ve işyerleri için farklılaştırmıştır.

Konutlara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi konutların su tüketim miktarı esas alınarak metreküp başına belirlenen bir miktardır. Tarife büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler için ayrı ayrı belirlenmiştir. Kanunda belirlenen ve metreküp başına alınacak olan vergi miktarı her yıl yeniden değerlendirme oranında arttırılmaktadır. 2019 yılı için uygulanacak olan konutlara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi miktarı büyükşehir belediyelerinde metreküp başına 39 kuruş, diğer belediyelerde 29 kuruş olarak belirlenmiştir.⁶¹ Konutlara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi tüketilen su miktarına göre metreküp başına hesaplanmakta, su faturasında gösterilmek suretiyle tahakkuk ettirilmekte ve su faturalarıyla birlikte ödenmektedir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenen büyükşehir belediyelerinde konutlardan alınan Çevre Temizlik Vergisi'ni tahsil görevi su ve kanalizasyon idarelerine verilmiştir. Su ve kanalizasyon idareleri tahsil ettikleri verginin yüzde 80'ini ilgili ilçe belediyesine, yüzde 20'sini ise büyükşehir belediyelerine aktarmakla yükümlüdür.

İşyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar için uygulanacak Çevre Temizlik Vergisi ise kanunda 7 grup ve 5 derece şeklinde bina grupları itibariyle belirlenen vergi tarifesine göre alınmaktadır. Kanunda belirlenen bu vergi tarifesi de konutlara ilişkin tarifede olduğu gibi her yıl yeniden değerlendirme oranında arttırılmaktadır. Ayrıca, bu tarife büyükşehir belediyelerinde yüzde 25 artırımlı olarak uygulanmaktadır. İşyerlerinden alınan bu vergi, her yılın başında tahakkuk ettirilmekte ve yılda iki taksit halinde emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenmektedir. Büyükşehir

59 3914 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Madde 1 (24 Temmuz 1993 tarih, 21647 sayılı T.C. Resmi Gazete). Dolayısıyla, 1993-2003 arasında geçerli olan düzenleme, atık su konusunda büyükşehir belediyeleri açısından ücret olarak kabul edilen ve su ve kanalizasyon idarelerine ilişkin 1981 tarih ve 2560 sayılı kanuna dayanan bir uygulamayı devam ettirmekte iken, diğer belediyelerde atık su çevre temizlik vergisi adı altında vergi niteliğinde bir uygulamayı getirmekteydi. Bu durum, “*aynı hizmetlerin farklı bölgelerde farklı kanunlara göre farklı şekilde nitelendirilmeleri*” nedeniyle eleştiri konusu olmuştur. Tosuner, M. ve Tekbaş, A. (2004). Atık Su Bedeli ve Sıvı Atık Çevre Temizlik Vergisinin Gelişimi ve Niteliği Üzerine Bir İnceleme, Vergi Sorunları, Sayı 189, s.40.

60 2464 SK. Mükerrer Madde 44.

61 51 Seri Nolu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (31.12.2018 tarih ve 30642 (Mükerrer) sayılı T.C. Resmi Gazete).

belediyelerinin bulunduğu yerlerde ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen işyerlerine ilişkin Çevre Temizlik Vergisi'nin yüzde 20'sinin büyükşehir belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

Ülkemizde doğrudan çevre vergisi olarak nitelendirilen ve kirlilik üzerinden alınan vergiler grubunda yer alan Çevre Temizlik Vergisi'nin bu amacı ne kadar karşılayabildiği ise tartışmalıdır. Günümüzdeki mevcut uygulamada konutlar üzerinden alınan vergi su tüketim miktarı esas alınarak belirlendiği için, verginin bu kısmı konutlardaki su tüketimini azaltma açısından bir etkide bulunabilecektir. Diğer taraftan, konutlardan alınan bu verginin atıksu yoluyla neden olunan negatif dışsallıkların içselleştirilmesi açısından kısmen de olsa katkıda bulunduğu söylenebilir. Ancak, konutlardan alınan Çevre Temizlik Vergisi yalnızca tüketilen su miktarını gözetmekte, katı atık miktarı ile bir ilişkisi bulunmamaktadır. İşyerlerinden alınan vergi ise hem atık sudan, hem de katı atıktan bağımsız olarak kanunda yer alan bina grupları ile ilişkilendirilerek alınmaktadır. Bu durumda negatif dışsallıkların içselleştirilmesi zaten söz konusu olamamaktadır.⁶² Dolayısıyla, tarife yapısı itibariyle kirliliği önleme amacına çok fazla hizmet edemeyen bu verginin, yerel yönetimlere kaynak temin etme fonksiyonunu daha fazla yerine getirdiği anlaşılmaktadır.⁶³

Burada ortaya çıkan başka bir soru ise çevresel amaç taşıyan bu verginin çevre harcamaları için kullanılıp kullanılmayacağıdır. Belediye Gelirleri Kanunu'nun Çevre Temizlik Vergisi'ni düzenleyen Mükerrer 44. maddesinde verginin kullanımına ilişkin yer alan tek düzenleme büyükşehir belediyelerine aktarılan Çevre Temizlik Vergisi paylarına ilişkindir. Buna göre; su kanalizasyon idareleri ya da ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen Çevre Temizlik Vergilerinin yüzde yirmisinin "*çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere*" büyükşehir belediyelerine aktarılacağı belirtilerek bu konuda büyükşehir belediyeleri açısından verginin kullanımına ilişkin bağlayıcı bir düzenleme getirilmiştir. Diğer belediyeler için ise böyle bir ibare bulunmamaktadır. Ancak, büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerin de Çevre Temizlik Vergisi'ni çevre ile ilgili hizmetlere tahsis etmeleri için Belediye Gelirleri Kanunu'nda bu konuda doğrudan bir düzenleme bulunmasına ihtiyaç olmadığı da söylenebilir. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "*çevrenin korunması*" başlıklı 9. maddesinde "*çevre ile ilgili olarak toplanan her türlü kaynak ve gelirin, tahsisi mahiyette olduğu, öncelikle çevrenin korunması, geliştirilmesi, ıslahı ve kirliliğin önlenmesi için kullanılacağı*" belirtilmiştir. Dolayısıyla, belediyelerin zaten Çevre Kanunu'nun bu hükmü nedeniyle de Çevre Temizlik Vergisi'ni çevresel amaçlara tahsis etmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

4.1.2. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca belediyeler tarafından tahsil edilen Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi enerji vergileri kapsamında değerlendirilebilecek çevre ile ilgili bir vergi olarak nitelendirilebilir. Belediye Gelirleri Kanunu'na göre Elektrik ve Havagazı

62 Ercan, 2015, s.215.

63 Satır Reyhan, 2014, s.116.

Tüketim Vergisi elektrik ve havagazı tüketimi üzerinden alınmaktadır. Bu vergi, elektrik satış bedeli ya da havagazı satış bedeli üzerinden yüzde 5 oranında alınmaktadır. Verginin mükellefi elektrik ve havagazını tüketen kişi ve kuruluşlar olmakla birlikte, vergiye ilişkin beyan verme ve ödeme yükümlülüğü vergi sorumlusu sıfatıyla elektrik ve havagazı dağıtımını yapan kuruluşlara verilmiştir. Verginin beyan ve ödeme usulü ise şöyle gerçekleşmektedir: Vergi, elektrik ve havagazı dağıtımını yapan kuruluşlar tarafından hesaplanarak tüketimde bulunan kişilerden fatura ile birlikte tahsil edilmekte ve bir ay içinde tahsil edilen vergiler, ertesi ayın yirminci günü akşamına kadar ilgili belediyeye beyan edilerek ödenmektedir.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen Özel Tüketim Vergisi'nde olduğu gibi tüketim üzerinden alınan bir vergi niteliğindedir. Çevreye ilişkin etkisi ise tüketim üzerine ilave bir bedel yüklemesi nedeniyle dolaylı bir etki niteliğindedir. Diğer taraftan Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin havagazı kısmının güncelliğini yitirmesi nedeniyle verginin kapsamı da daralmıştır. Bu nedenle, uzun yıllardır Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin elektrik ve gaz tüketim vergisi olarak değiştirilerek verginin kapsamına günümüzde yaygın tüketimi olan doğalgazın da alınması tartışılmaktadır.⁶⁴ Ancak, yapılan bu tartışmalar çevreye yönelik bir amaç çerçevesinde değil, genellikle belediyelerin gelir kaynaklarının artırılması ekseninde gerçekleşmektedir.

4.2. Harçlar, Harcamalara Katılma Payları ve Ücretler

4.2.1. Harçlar

Türkiye'de belediyeler tarafından tahsil edilebilecek harçlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Belediye Gelirleri Kanunu'nda çok sayıda harç düzenlenmiş olmakla birlikte, bu harçlar arasında belediyelerin doğrudan çevre ile ilgili sunduğu hizmetler karşılığı alınan bir harç bulunmamaktadır. Ancak, bu harçlar arasında sayılan Kaynak Suları Harcı Avrupa Birliği ve Eurostat tarafından yapılan çevre ile ilgili vergiler sınıflandırması dikkate alınırca doğal kaynak vergileri grubunda değerlendirilebilir. Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan düzenlemeye göre Kaynak Suları Harcı, belediye sınırları içerisinde çıkarılarak, kaplara doldurulup satışa sunulacak olan kaynak sularının belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarının işaretlenmesi sırasında, kaynak sularını kaplara doldurup satanlardan alınan bir harçtır. Ancak, 1981 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu ile getirilen bu harç ile genel olarak belediyelere gelir kaynağı sağlanması hedeflenmiş olup, Kaynak Suları Harcı'nın doğrudan çevreye yönelik hizmetler ile bir ilişkisi kurulmamıştır.

64 T.C. Başbakanlık (2005). Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara; Arıkboğa (2016). Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13 (33), s.294.

4.2.2. Harcamalara Katılma Payları

Belediyelerin tahsil edecekleri harcamalara katılma payları da vergi ve harçlar gibi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu harcamalara katılma payları arasında yer alan kanalizasyon ve su harcamalarına katılma payları belediyelerin çevreyle ilişkili olan gelirleri arasında değerlendirilmektedir.⁶⁵ Belediye Gelirleri Kanununa göre, kanalizasyon harcamalarına katılma payı, belediyeler tarafından yapılan ya da iyileştirilen kanalizasyon tesislerinden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan bir bedeldir. Su harcamalarına katılma payı ise, yine belediyeler tarafından yapılan ya da iyileştirilen içme suyu şebeke tesislerinden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan bir bedeldir. Kanunda sayılan bu işler için yapılan harcamalar, toplam harcama miktarını geçmemek koşuluyla ilgili gayrimenkul sahiplerine emlak vergi değerleri ile orantılı olarak paylaşılmaktadır.⁶⁶

Harcamalara katılma paylarının niteliği incelendiğinde, kanalizasyon ve su harcamalarına katılım payları adı altında alınan bedeller ile belediyelerin su ve kanalizasyon tesisleri ile ilgili sundukları hizmetlerin maliyetine, hizmet-fayda ilişkisi çerçevesinde hizmetten yararlananların katılımının sağlanması amacıyla ön plana çıktığı söylenebilir. Ancak, bu bedeller, hizmetten yararlananların davranış değişikliğine yol açacak bir niteliğe sahip değildir. Dolayısıyla, harcamalara katılma payının fonksiyonu yalnızca belediyenin sunduğu çevre ile ilgili hizmetlerin finansmanına katkı sağlamak şeklinde gerçekleşmektedir.

4.2.3. Ücretler

Ücretler, Türkiye’de belediyelerin “*kirleten öder ilkesi*”ni hayata geçirebilmelerini sağlayan en önemli ekonomik araçlardan biridir. Türkiye’de belediyelerin çevre ile ilgili aldıkları ücretlerin dayanağını genellikle 2872 sayılı Çevre Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan bazı yönetmelikler oluşturmaktadır. Çevre Kanunu’nun 3. maddesinde “*kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirlenme ve bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı*” belirtilmiştir. Kanun’un 11. maddesi ise atıksu ve evsel katı atıklara ilişkin belediyelerin sundukları hizmetler karşılığında ücret almasını düzenlemiştir. Bunun yanı sıra, Çevre Kanunu’nun çeşitli maddelerine dayanarak çıkarılan bazı yönetmelikler ile de belediyelerin atıkların toplanması ve bertarafına ilişkin sundukları hizmetler karşılığında alacakları ücretlere ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

Diğer taraftan belediyeler, Belediye Gelirleri Kanunu’nun 97. maddesi uyarınca, sundukları hizmetler karşılığında belediye meclisi kararı ile ücret alabilme yetkisine sahiptir. Ücretler ülkemizde belediyelerin en esnek oldukları gelir türüdür. Belediyeler, ilgililerin isteğine bağlı olarak karşılığında bir hizmet sunmak koşuluyla istedikleri konuda belediye meclisi kararı ile

65 Toprak, 2017, s.185.

66 Harcamalara katılma payının miktarı konusunda Kanunda bir üst sınır getirilmiştir. Belediye Gelirleri Kanunu’na göre, harcamalara katılma payları, emlak vergi değerinin yüzde 2’sini aşamaz.

ücret alabilmektedir.⁶⁷ Dolayısıyla, Çevre Kanunu'na dayanarak çıkarılan yönetmeliklerin yanı sıra, belediyeler çevreye ilişkin sundukları hizmetler karşılığında belediye meclisi kararı ile belirledikleri tarifelere dayanarak da ücret alabilme yetkisine sahiptir. Bu noktada, belediyelerin bu şekilde alacakları ücretler belediyeden belediyeye farklılık arz edebilecektir. Bu çalışmada, belediyelerin Çevre Kanunu'na dayanarak çıkarılan çeşitli yönetmelikler nedeniyle aldıkları bazı ücretlerden bahsedilecek, bunun yanı sıra, çeşitli belediyelerin ücret tarifeleri üzerinde yapılan incelemeler sonucu tespit edilen farklı ücret türlerinden de örnekler verilecektir.

Atıksu ve Eysel Katı Atık Ücreti: Atık su ücretinin ilk uygulaması 1981 yılında 2560 sayılı “*İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*”un⁶⁸ 13. maddesi uyarınca “*kullanılmış su uzaklaştırma bedeli*” adı altında büyükşehir belediyelerinde ortaya çıkmıştır. Günümüzde halen yürürlükte olan 2560 sayılı kanunun 13. maddesi uyarınca büyükşehir belediyelerinde kurulan su ve kanalizasyon idareleri tarafından belirlenecekleri tarife göre su faturaları ile birlikte “*kullanılmış su uzaklaştırma bedeli*” adı altında atık su bedeli alınabilmektedir.

Atıksu ücretleri ile ilgili olarak hem büyükşehir belediyelerini, hem de diğer belediyeleri kapsayacak olan düzenleme Çevre Kanunu'nun 11. maddesine 2006 yılında işlenen değişiklik ile yapılmıştır. Yine bu değişiklik ile atıksu ücretlerinin yanı sıra, evsel katı atık ücretleri de düzenlenmiştir. Çevre Kanunu'nun 11. maddesine dayanarak alınacak atıksu ve evsel katı atık ücretlerinin uygulamalarını göstermek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 2010 yılında “*Atıksu Altyapı ve Eysel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik*” yayınlanmıştır. Ayrıca, 2010 ve 2011 yılında iki kılavuz hazırlanmıştır.⁶⁹ Söz konusu mevzuat ve kılavuzlarda yer alan düzenlemeler çerçevesinde atıksu ve evsel katı atık ücreti uygulamaları özet olarak şöyledir:

Atıksu ücreti, Çevre Kanunu'nda yer alan adıyla “*atıksu toplama, arıtma ve bertaraf ücreti*” belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon idarelerinin atıksu alt yapı hizmetlerinden yararlananlardan bu hizmetlerle ilgili her türlü harcamaları karşılamak üzere belediye meclislerince ve büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon idarelerince belirlenen tarife göre alınacak, bu ücretlerden elde edilen gelirler yalnızca atıksu hizmetleri için kullanılacaktır.

Eysel katı atık ücretleri, Çevre Kanunu'nda yer alan adıyla “*katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti*” ise, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyelerde evsel katı atık hizmetlerinden yararlananlardan ilgili belediyelerin yapacağı “*yatırım, işletme, bakım, onarım, ıslah ve temizleme*

67 Ancak, bir konuda ücret alabilmek için bu konunun Belediye Gelirleri Kanunu'nda harç ya da harcamalara katılma payı olarak düzenlenmemiş olması gerekmektedir.

68 “*İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*”, bu kanunun Ek Madde 5 hükmü gereği İstanbul dışındaki diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanmaktadır.

69 Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü (2010). Atıksu Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz, Ankara, Çevre ve Orman Bakanlığı; Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü (2011). Eysel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz, Ankara, Çevre ve Orman Bakanlığı.

harcamalarını” karşılamak üzere belediye meclislerinin belirleyeceği tarifeye göre alınacak ve bu ücretlerden elde edilen gelirler yalnızca katı atıkla ilgili hizmetler için kullanılacaktır.

Hem atıksu ücreti, hem de evsel katı atık ücretlerine ilişkin tarife *“tam maliyet ve kirleten öder esaslarına”* göre belirlenecektir. Atıksu bedeli belirlenirken ilgili idare tarafından atıksu hizmetlerinin sunulmasına ilişkin yapılan tüm maliyetlerin (toplama, nakil, pompalama, arıtma, deşarj, çamur bertarafı, geri kazanım, satış) yansıtılması, ancak, mükerrer hesaplama olmaması için Belediye Gelirleri Kanunu’na göre alınan kanalizasyon harcamalarına katılma payı ile 2560 sayılı Kanun uyarınca alınan *“kullanılmış suları uzaklaştırma bedeli”* nin toplam maliyetten düşülmesi gerektiği belirtilmiştir.

Evsel katı atık ücreti de ilgili idarenin evsel katı atık ile ilgili verdiği hizmetlerin (toplama, taşıma, aktarma, geri kazanım, bertaraf, satış) tüm maliyetlerini kapsamalıdır. Burada da mükerrer hesaplama olmaması için Çevre Temizlik Vergisi toplam maliyetten düşülmeli ve aynı hizmet için birden fazla ücret alınmamasına dikkat edilmelidir. Atıksu ve evsel katı atık bedellerine ilişkin tarifenin hesaplanmasına ve hesaplanan maliyetlerin farklı abone grupları ya da atık üreticilerine dağıtılmasına ilişkin detaylar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın hazırladığı yukarıda bahsedilen kılavuzlarda belirtilmiştir.

Atıksu ve evsel katı atık ücretleri su faturaları üzerinde atıksu ücreti ve evsel katı atık ücreti şeklinde ayrı ayrı gösterilerek su faturaları ile birlikte tahsil edilecektir. Her iki ücretin alınabilmesi için hizmetten yararlanan aboneler ile hangi hizmetlerden yararlandığını ve hangi tarife üzerinden ücretlendirmenin yapılacağını gösteren bir sözleşme yapılması gerekmektedir.

Atıksu ve evsel katı atık ücretleri *“kirleten öder ilkesi”* nin hayata geçirilmesi açısından önemli bir adım olarak kabul edilebilir. Burada gerçekleştirilmesi hedeflenen ücretlendirme sayesinde gerek atıksu, gerekse evsel katı atıklara ilişkin yürütülen hizmetler konusunda belediyeler ve su kanalizasyon idareleri tarafından üstlenilen maliyetlere bu atıklara sebep olan kişi ve kuruluşların da katlanması sağlanacaktır.

Bunun yanı sıra, tarifelerin belirlenmesine ilişkin kılavuzlarda, hesaplama ve dağıtımda dikkat edilecek ilkeler arasında idareye gelir sağlanmasının yanı sıra, su tüketiminin ya da atıkların azaltılmasının teşvik edilmesi de yer almaktadır. Tarifenin belirlenmesi sırasında dikkate alınması gereken ortalama maliyetlerin hesabında kullanılan teknik göstergeler incelendiğinde, atıksu için su tüketim miktarı, evsel atık için atık miktarı, konteyner büyüklüğü, sayısı, toplama sıklığı ve doluluk oranı, atık toplama aracı hacmi büyüklüğü vb. göstergeler yer almaktadır. Ancak, hem atıksu, hem de evsel katı atık ücretlerinin atıkların azaltılması konusunda ne derece etkili olacağı zaman içinde görülecektir.

Atıksu ve evsel katı atık ücretlerine ilişkin yönetmeliğin uygulaması bazı zorlukları da beraberinde getirmiştir. Hesaplanan maliyetin atık üreticilere dağıtımında kirleten öder ilkesine uygun ve gelir düzeyi ile de orantılı adil bir dağıtımın yapılabilmesi için belediyelerin kapsamlı

bir veri tabanının bulunması gerekmektedir. Belediyelerin veri tabanlarının yeterli olmaması bu hesapların yapılmasını zorlaştırmaktadır.

Diğer taraftan yukarıda da belirtildiği gibi, atıksu ve evsel katı atık bedeli uygulamaları için aboneler ile idare arasında bir sözleşme yapılması gerekmektedir. Abonelerle tek tek sözleşme yapmanın getirdiği zorluğun yanı sıra, sözleşmeyi kimin yapacağı konusu da ayrı bir sorun oluşturmaktadır. Atıksu konusunda sözleşmeyi yapacak idare su ve kanalizasyon hizmeti sunan belediye ya da büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon idaresidir. Evsel katı atık ücreti konusunda ise sözleşmeyi evsel katı atık idarelerinin yapacağı ve bu idarelerin belediyeler ve su kanalizasyon idareleri olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, evsel katı atıklar konusunda büyükşehir belediyelerinde sözleşmeyi büyükşehir belediyelerinin mi, ilçe belediyelerinin mi yoksa su ve kanalizasyon idarelerinin mi yapacağı netlik taşımamakta ve bu durum kurumlar arasında ihtilafa neden olmaktadır.

Bir başka sorun ise atıksu ve evsel katı atık bedelinin su faturaları üzerinden su tüketim bedeli ile birlikte tahsil edilmesinin öngörülmesidir. Böyle bir tahsilat usulünün bu ücretlerin de su faturaları ile birlikte ayrı bir idari maliyete sebep olmadan tek bir seferde tahsil edilmesi nedeniyle hem vatandaş, hem de idare açısından kolaylık sağlayan bir usul olduğu söylenebilir. Ancak, bu durum vatandaş açısından su faturasındaki artış olarak görülerek, “su fiyatları yükseldi” şeklinde algılanabilecektir. Bu algının yol açacağı tepkinin de uygulamanın güçlüklerinden biri olduğu söylenebilir.

Belirtilen bu zorluklar yönetmeliğin uygulamasının sürekli olarak ertelenmesine neden olmuştur. Yönetmelik 2010 yılında çıkmış olmasına rağmen, yönetmeliğin sonuna uyum süreci başlığı altında eklenen geçici bir madde ile 2013, 2014, 2015, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında yapılan değişiklikler ile “*tarife belirleme, abonelik, sözleşme, teknik altyapı eksiklikleri ve kendi aralarında maliyet ve bölüşüm hesabı yapmayanlar*” gerekçe gösterilerek yönetmeliğin uygulaması 2020 yılının sonuna kadar ertelenmiştir.⁷⁰

Bu erteleme hükmüne rağmen, 2010 yılından günümüze kadar belediyelerin uygulamaları ise farklılaşmaktadır. Belediyelerin su tarifeleri incelendiğinde atıksu ücretinin genellikle uygulandığı görülmüştür.⁷¹ Evsel katı atık ücretinde ise uygulama daha sınırlı olmakla birlikte uygulamaya geçen ve su faturasıyla birlikte bu bedeli tahsil eden örnekler bulunmaktadır. Adana, İzmir, Tekirdağ, Aydın büyükşehir belediyeleri ile Kastamonu il belediyesi uygulamaya geçtiği

70 2019 yılında yapılan değişiklik için bkz. 02.02.2019 tarih ve 30674 sayılı T.C. Resmi Gazete.

71 Uygulama konusunda detaylı bir araştırmanın yapılması çalışmanın kapsamı dışındadır. Ancak, uygulama örneklerini görebilmek için bazı belediyelerin su fiyatları ve ulaşılabilen ücret tarifeleri incelenerek bu konuda bir fikir edinilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede atıksu bedelleri için İstanbul, İzmir, Adana, Antalya, Mersin, Konya, Denizli, Şanlıurfa, Tekirdağ, Muğla, Aydın, Trabzon, Van büyükşehir belediyelerinin su kanalizasyon idarelerinin su fiyatları ile Elazığ, Çanakkale, Sivas, Kırıkkale, Sivas, Kastamonu il belediyelerinin su fiyatları incelenmiştir. Evsel katı atık bedelleri konusunda ise ücret tarifelerini web sayfasında yayınlayan belediyelerden bazı örneklere bakılmıştır. İstanbul, Ankara, İzmir, Tekirdağ, Aydın, Adana, Antalya, Denizli, Mersin, Balıkesir büyükşehir belediyeleri ile büyükşehirler kapsamındaki çeşitli ilçe belediyelerinin (İstanbul ilinde Bakırköy, Sarıyer, Kartal, Büyükçekmece, Muğla ilinde Yatağan, Marmaris, Bodrum, Aydın ilinde Efeler, Balıkesir ilinde Bandırma, Trabzon ilinde Akçaabat) ve Kastamonu il belediyesinin ücret tarifeleri incelenmiştir.

tespit edilebilen örnekler arasındadır. Diğer taraftan, bazı ilçe belediyeleri de kendi meclisleri aracılığıyla evsel katı atık ücret tarifelerini belirlemiş, su ya da atıksu aboneleri olanlar için su faturası ile bedelin tahsil edileceğini, su aboneli olmayan işyerlerinin ise yılda iki taksit halinde Çevre Temizlik Vergisi ödeme zamanlarında ilçe belediyelerine bu bedeli ödeyeceğini belirtmiştir (Örneğin, İstanbul'da Bakırköy, Kartal, Sarıyer, Büyükçekmece, Balıkesir'de Bandırma, Muğla'da Marmaris, Bodrum, Yatağan, Trabzon'da Akçaabat).

Tıbbi Atık Bertaraf Ücreti: Tıbbi atık ücreti Çevre Kanunu uyarınca çıkarılan “*Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği*” çerçevesinde alınan bir ücrettir. 2005 yılında çıkartılan yönetmelik, 2017 yılında güncellenmiştir.⁷² Tıbbi atık ücreti, ilgili yönetmelik hükümleri çerçevesinde sağlık kuruluşları tarafından “*ürettikleri atıkların toplanması, taşınması, sterilizasyonu ve bertarafı için gereken harcamalar*” karşılığında atıkları bertaraf edenlere ödenmektedir. Bu yönetmelik çerçevesinde alınacak tıbbi atık ücretleri her yıl atıkların olduğu İl Mahalli Çevre Kurulları tarafından tespit edilmektedir. Belediyeler de ilgili yönetmelik hükümleri çerçevesinde yürüttükleri tıbbi atık bertaraf hizmetleri karşılığında İl Mahalli Çevre Kurulu'nun tespit ettiği ücretlere göre kendi yetki alanlarında tıbbi atık bertaraf ücreti tahsil etmektedir. Tıbbi atık bertaraf ücreti de atıksu ve evsel katı atık ücreti gibi, idarenin atık toplama ve bertaraf hizmetlerinin maliyetine kirleticilerin katlanmasını sağlayan bir ücret olarak değerlendirilebilir.

Hafriyat Toprağı ve İnşaat Yıkıntı Atıkları İle İlgili Ücretler: Belediyelerin çevre ile ilgili sundukları hizmetler karşılığında aldıkları ücretlerden bir başkası da, Çevre Kanunu'na dayanarak çıkarılan “*Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü İle İlgili Yönetmelik*” hükümleri çerçevesinde tahsil ettikleri ücretlerdir. Bu yönetmeliğe göre, “*Hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıkları üreticileri atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaları karşılamakla yükümlüdür.*” Bu konuda alınacak ücret ise büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin teklifi esas alınarak büyükşehir belediyeleri, diğer illerde ise ilgili il ve ilçe belediyeleri tarafından belirlenecek ve tahsil edilecektir. Hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıkları ile ilgili ücretler belirlenirken depolama yerinin uzaklığı ve atık miktarının dikkate alınması gerektiği yönetmelikte belirtilen diğer bir husustur. Bu düzenlemenin de diğer ücret türlerinde olduğu gibi kirleten öder ilkesi çerçevesinde bir düzenleme olduğu söylenebilir.

Gemilerden Alınacak Atıklarla İlgili Ücretler: Çevre Kanunu'na dayanarak çıkarılan “*Gemilerden Atık Alınması ve Atıkların Kontrolü Yönetmeliği*” çerçevesinde yetkili belediyeler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın belirlediği tarife çerçevesinde gemilerden atık alınması hizmeti karşılığında ilgililerden ücret almaktadır.

Atıklar İle İlgili Diğer Ücretler: Çevre Kanunu uyarınca sayılan bu ücretlerin yanı sıra, belediyeler çeşitli atıkların katı atık depolama sahalarına getirilmesi ve bu depolarda bertaraf edilmesi karşılığında Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97. maddesine dayanarak belediye meclisi kararıyla belirledikleri tarifeler çerçevesinde de ücret almaktadır. Bu ücretlerin türleri ve alınacak bedeller belediyeden belediyeye değişmekle birlikte genellikle içerik olarak benzerlik taşıdığı görülmektedir.

72 Bkz. 25.01.2017 tarih ve 29959 sayılı T.C. Resmi Gazete.

Ticari, endüstriyel ve kurum atıklarının tesislere kabul ve imha bedelleri, yakılarak imhası gereken maddeler için imha bedeli, bozulmuş gıda maddesi bertaraf bedeli, evsel atık imha bedeli, park bahçe atıkları bedeli, evsel nitelikli atıksu arıtma tesislerinde üretilen arıtma çamuru imha bedeli çeşitli belediyelerde uygulanan ve atıklar ile ilgili ücretlere örnek olarak verilebilir.⁷³

Diğer Ücretler: Yukarıda sayılan ücretlerin yanı sıra, belediyelerin yine Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97. maddesine dayanarak belediye meclisi kararı ile çevre ile ilgili sundukları bazı hizmetler karşılığında aldığı başka ücretler de görülebilmektedir. Çeşitli belediyelerin çevreye ilişkin hizmet sunan müdürlüklerinin tarifelerinde görülen kömür analiz ücretleri, hava kalitesi ölçüm ücretleri, su analizi ücretleri, gübre analizi ücretleri, atık yağ analizi ücretleri, kompost analizi ücretleri, gürültü emisyon raporu hazırlanması karşılığında alınan ücretler, su ve atık su analizi ücretleri, ilaçlama ücretleri bu tür ücretlere örnek olarak verilebilir.⁷⁴ Bu ücretler yukarıda sayılan atıklardan alınan ücretlerden farklı olarak çevreye yayılan kirliliğin giderilmesi karşılığında değil, belediyelerin çeşitli analiz hizmetleri karşılığında sunulan bedeller niteliği taşımaktadır. Bu nedenle, bu ücretleri kirleten öder ilkesi ile bağdaştırmak pek mümkün değildir. Bu ücretlerin çevre sağlığını korumaya yönelik sunulan birtakım hizmetler karşılığında hizmet fayda ilkesi çerçevesinde belediyelere gelir sağlama amacı taşıdığı söylenebilir.

4.3. Teşvikler

Sübvansiyonlar (teşvikler), yukarıda da belirtildiği gibi, devletin kirlilik yayan işletmelere gelecekte ortaya çıkması muhtemel kirlilik düzeylerini azaltmaları için yaptığı ve geri ödenmesi gerekmeyen mali destekleri ifade etmektedir. Ülkemizde belediyelerin işletmelere çevresel amaçla yardım yapma, borç verme ya da vergi indirimi sağlama anlamında teşvik vermeye yönelik kullanabilecekleri bir yetkileri bulunmamaktadır. Bu tür araçları kullanma yetkisi merkezi yönetime aittir.

Ancak, bu başlık altında belediyeler tarafından son zamanlarda uygulanan ve vatandaşlar nezdinde geri dönüşümü teşvik edici bir davranış değişikliği etkisi doğurabileceği düşünülen bazı uygulamalardan bahsedilecektir. Bu uygulamalardan birisi yakın zamanda İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından hayata geçirilen "Akıllı Geri Dönüşüm Konteyneri Projesi"dir. Bu proje kapsamında, öncelikle pilot uygulama olarak bazı metro duraklarında başlayan ve daha sonra bazı ilkokullar ile kamuya hizmet veren noktalarda yaygınlaştırılması düşünülen Akıllı Mobil Aktarma İstasyonları kurulmuştur. Bu istasyonlar sayesinde pet şişelerin ve alüminyum içecek kutularının getirilmesi ve karşılığında toplu taşımada kullanılan İstanbul Kart'a belirli bir miktarda TL.yüklemesi yapılması öngörülmüştür.⁷⁵ Böylece, İstanbul Kart'a yapılacak ödeme sayesinde pet şişe ve alüminyum kutuların geri dönüşüme kazandırılması amaçlanmıştır.

Bunun yanı sıra, çeşitli belediyeler tarafından atık yağ, pet şişe, atık pil gibi geri dönüşümü

73 Bu ücret örnekleri İstanbul, Denizli, Antalya, Mersin ve Tekirdağ Büyükşehir Belediyeleri ücret tarifeleri incelenerek yazılmıştır.

74 Bu ücret örnekleri İstanbul, Denizli, Antalya Büyükşehir Belediyeleri ücret tarifeleri incelenerek yazılmıştır.

75 <https://atikyonetimi.ibb.istanbul/akilli-geri-donusum-konteyneri/> (Erişim Tarihi:19.01.2019).

sağlanabilecek bazı atıkların getirilmesi karşısında vatandaşların ödüllendirilmesine yönelik uygulamalar da bulunmaktadır. Büyükçekmece, Eyüp, Sapanca belediyeleri tarafından belirli bir miktarda atık yağ getirenlere ayçiçek yağı, deterjan, sıvı sabun, mutlak önlüğü gibi hediyelerin verilmesi, Kartal Belediyesi tarafından “7’den 70’e Atığını Getir Kitabını Götür” kampanyası bu konuda örnek verilebilir. Bazı belediyeler tarafından (Örneğin; Ataşehir, Kapaklı, Süleymanpaşa, Esenler Belediyeleri ve Balıkesir Büyükşehir Belediyesi) uygulanan atık pillerin toplanmasını teşvik etmek amacıyla okullar arası düzenlenen ödüllü yarışmalar da bu konuda verilebilecek örnekler arasındadır.⁷⁶ Bütün bu uygulamaların ortak özelliği küçük de olsa verilen bazı maddi teşvikler yoluyla atıkların geri dönüşüme kazandırılması konusunda vatandaşın yönlendirilmeye çalışılmasıdır. Uygulamaların bir kısmının özellikle çocuklara yönelik olması genç yaşlarda çevreye yönelik bir bilinç oluşması açısından önem taşımaktadır. Bu teşvikler işletmelere verilen sübvansiyonlar kadar büyük etkilere sahip olmasa da, bu tür uygulamaların belediyeler nezdinde yaygınlaştırılmasının toplumun çevreye yönelik duyarlılığın artması ve atıkların geri dönüşümü konusunda bir ölçüde de olsa katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

5. Sonuç

Çevre politikasının ekonomik araçları “kirleten öder ilkesi” çerçevesinde dışsal maliyetlerin içselleştirilmesi anlamında önemli bir fonksiyon üstlenmektedir. Vergiler, harçlar, ücretler, kirlilik izinleri vb. ekonomik araçlar kullanılarak çevrenin iyileştirilmesine yönelik maliyetlerin mal ve hizmetlerin fiyatlarına yansıtılması sağlanarak, çevreye verdiği zararın bedeline katlanan üretici ve tüketicilerin davranışlarının zaman içinde değiştirilmesi hedeflenmektedir. Diğer taraftan, bu ekonomik araçlar sayesinde kirliliğe sebep olan ve bu kirliliğin maliyetini üstlenmek durumunda olan firmalar, zaman içinde kirliliğin maliyetine katlanmak yerine, kirliliği kontrol edecek bir yatırıma girişmeyi de tercih edebilmektedir. Vergiler, harçlar ve ücretler, ticari izin belgeleri, sübvansiyonlar (teşvikler), depozito geri ödeme sistemi ve performans bonoları ekonomik araçlar arasında değerlendirilmektedir.

Bu çalışmada, çevre politikasının ekonomik araçları Türkiye’deki belediye uygulamaları açısından incelenerek, belediyelerin sahip oldukları araçlar ve bu araçların etkinliği incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmada, Türkiye’de belediyelerin çevre politikasına ilişkin kullandığı ekonomik araçlar mevcut yasalar ve belediyelerin uygulamaları çerçevesinde vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları ve teşvikler başlıkları altında ele alınmıştır.

Belediyelerin çevre ile ilgili tahsil ettiği vergiler “doğrudan çevresel amaçlara hizmet eden tek çevre vergisi türü” olarak değerlendirilen Çevre Temizlik Vergisi ile Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi’dir. Ancak bu vergilerin çevresel amaçlara ne ölçüde hizmet edebildiği tartışmalıdır. Çevre Temizlik Vergisi’nin konutlardan alınan kısmı, kullanılan su miktarı ile orantılı olarak alınması nedeniyle, su tüketimini azaltma yönünde etkide bulunabilmektedir. Diğer taraftan, konutlardan alınan bu verginin atıksu yoluyla neden olunan negatif dışsallıkların içselleştirilmesi açısından

76 <http://marmarahaber.gov.tr/NewsDetails.aspx?id=4464> (Erişim Tarihi: 22.01.2019).

kısmen de olsa katkıda bulunduğu söylenebilir. Ancak, konutlardan alınan Çevre Temizlik Vergisi yalnızca tüketilen su miktarını gözetmekte, katı atık miktarı ile bir ilişkisi bulunmamaktadır. İşyerlerinden alınan Çevre Temizlik Vergisi ise atık su ve katı atıktan bağımsız olarak bina grupları ile ilişkilendirilerek alınmaktadır. Bu durumda dışsalıkların içselleştirilmesinden bahsedilememektedir. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin çevreye ilişkin etkisi ise tüketim üzerine ilave bir bedel yüklemesi nedeniyle dolaylı bir etki niteliğindedir. Dolayısıyla, her iki verginin de kirliliği önleme amacının ikinci planda kaldığı, yerel yönetimlere kaynak temin etme fonksiyonunun daha fazla ön plana çıktığı söylenebilir.

Belediyelerin tahsil ettiği harçlar değerlendirildiğinde, Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan harçlar arasında çevre ile ilişkilendirilebilecek tek harç, doğal kaynak vergileri grubunda değerlendirilebilecek olan Kaynak Suları Harcıdır. Ancak, bu harç ile genel olarak belediyelere gelir kaynağı sağlanması hedeflenmiş olup, Kaynak Suları Harcı'nın doğrudan çevreye yönelik hizmetler ile bir ilişkisi kurulmamıştır.

Harcamalara katılma payları arasında yer alan kanalizasyon ve su harcamalarına katılım payları adı altında alınan bedellerde ise belediyelerin su ve kanalizasyon tesisleri ile ilgili sundukları hizmetlerin maliyetine, hizmet-fayda ilişkisi çerçevesinde hizmetten yararlananların katılımının sağlanması amaçlanmaktadır. Ancak, bu bedeller, hizmetten yararlananlarda davranış değişikliğine yol açacak bir niteliğe sahip değildir.

Ücretler, Türkiye'de belediyelerin "*kirleten öder ilkesi*"ni hayata geçirebilmelerini sağlayan en önemli ekonomik araçlardan biridir. Belediyelerin gerek Çevre Kanunu'na dayanarak çıkarılan yönetmelikler, gerekse kendi ücret tarifelerine dayanarak aldıkları ücretler büyük ölçüde atıklarla ilişkili sunulan hizmetler karşılığında alınan ücretler şeklindedir. Bu ücretlerdeki temel mantık kirliliğe sebep olanların bu kirliliğin giderilmesine ilişkin belediyelerin üstlendiği maliyetlere katılmasının sağlanmasıdır. Bunun yanı sıra, atık miktarı ile doğrudan ilişkilendirilebilen ücretlerde atık miktarının azaltılması yönünde bir etkinin de ortaya çıkabileceği söylenebilir. Çevre Kanunu'nda yapılan değişikliklerden sonra tüm belediyeler tarafından tahsil edilmesi gereken atıksu ve evsel katı atık ücretleri bu anlamda belediyeler açısından önemli birer araç olarak kabul edilebilir. Ancak, özellikle, evsel katı atık bedeli konusunda yaşanan bazı teknik ve idari sebepler nedeniyle bu bedelin uygulamasının bugüne kadar birçok belediye tarafından gerçekleştirilemediği görülmektedir. Nitekim, uygulamadaki zorluklar nedeniyle atıksu ve evsel katı atık bedeline ilişkin yönetmeliğin uygulaması 2020 yılının sonuna kadar ertelenmiştir. Dolayısıyla, ilgili yasal düzenlemelerin üzerinden uzun bir zaman geçmiş olmasına rağmen hala tüm belediyelerde uygulaması gerçekleştirilemeyen atıksu, özellikle de evsel katı atık bedelinin atıkların azaltılması anlamında ortaya çıkaracağı etki konusunda yorum yapabilmek için henüz erkendir. Ancak, atıksu ve evsel katı atık ücretlerinin kendisinden beklenen etkiyi oluşturabilmesi için bu ücretlerin uygulanması konusunda yaşanan sorunların bir an önce çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Bu doğrultuda, tarife hesaplama ve uygulama esasları gözden geçirilerek kolay uygulanabilir ve anlaşılabilir hale getirilmeli, atık üreticileri ile yapılacak sözleşmeler konusunda çeşitli yönetim birimleri arasındaki görev bölüşümü netleştirilmelidir. Ayrıca, Çevre ve Şehircilik

Bakanlığı'nın ilgili kuruluşlarının belediyelere uygulamaya geçiş sürecinde rehberlik etmesinin bu süreçte yaşanan sorunların çözümünde etkili olabileceği düşünülmektedir.

Diğer araçlar kadar yaygın olmasa da belediyelerin kullandığı ekonomik araçlar arasında değerlendirilebilecek bir başka araç, atıkların geri dönüşüme kazandırılması konusunda kullanılan maddi teşviklerdir. Ülkemizde belediyelerin işletmelere çevresel amaçla yardım yapma, borç verme ya da vergi indirimi sağlama anlamında teşvik vermeye yönelik kullanabilecekleri bir yetkileri bulunmamaktadır. Ancak, belediyeler tarafından son zamanlarda plastik şişe, metal kutular, pil ve elektronik aletler, atık yağlar gibi bazı atıkların geri dönüşüme kazandırılması karşılığında verilen küçük maddi teşvikler vatandaşlar nezdinde geri dönüşümü teşvik edici bir araç olarak değerlendirilebilir. Bu tür araçların belediyeler nezdinde yaygınlaştırılması ve çeşitlendirilmesinin toplumun çevreye yönelik duyarlılığın artması ve atıkların geri dönüşümü konusunda bir ölçüde de olsa katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Kaynakça

- ARIKBOĞA, Ü. (2016). Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13 (33): 276-297.
- BALIN, B. E. (2011). Çevre Politikası: İktisadi Bir Yaklaşım, İstanbul, Derin Yayınları.
- BARDE, J. P. (1994). Economic Instruments In Environmental Policy: Lessons From The OECD Experience And Their Relevance to Developing Economies, Working Paper:92, OECD Development Centre.
- BİYAN, Ö. ve Gök, M. (2014). Çevre Politikaları Kapsamında Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Vergilerinin Uygulanışı: Karşılaştırmalı Bir Analiz, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 7, Sayı 2: 281-310.
- CARTER, N. (2007). The Politics of the Environment, New York, Cambridge University Press.
- CONNELLY, J. and Smith, G. (2003). Politics and the Environment: From Theory to Practice, New York, Routledge.
- CORDATO, R. E. (2001). The Polluter Pays Principle: A Proper Guide for Environmental Policy. Washington D.C., Institute for Research on Economics of Taxation.
- Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü (2010). Atıksu Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz, Ankara, Çevre ve Orman Bakanlığı.
- Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü (2011). Evsel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz, Ankara, Çevre ve Orman Bakanlığı.
- ERCAN, E. (2015). Türkiye'de Çevre Vergileri Mi Çevre Vergisi Mi? **TBB Dergisi**, Sayı 119: 209-226.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA) (2005). Market Based Instruments for Environmental Policy in Europe, EEA Technical Report No:8/2005, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA) (2006). Using The Market For Cost-Effective Environmental Policy: Market-Based Instruments in Europe, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA) (2016). Environmental Taxation and EU Environmental Policies, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROSTAT (2018a). Environmental Tax Revenues.

- https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/env_ac_tax_esms.htm. Erişim Tarihi (27.12.2018).
- EUROSTAT (2018b). Environmental Tax Statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics_-_detailed_analysis#Environmental_tax_revenue_in_Europe_in_2016. Erişim Tarihi (27.12.2018).
- FULLERTON, D. and Metcalf, G.E.(1997). Environmental Taxes and The Double Dividend Hypothesis: Did You Really Expect Something For Nothing? National Bureau of Economic Research, Working Paper 6199. <https://www.nber.org/papers/w6199.pdf> (Erişim Tarihi 01.01.2019).
- GÜNDÜZ, İ. O. ve Agun, B. H. (2013). Çevre Vergilerinin Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanması: Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulaması, Maliye Finans Yazıları, Yıl 27. Sayı 99: 55-79. <https://atikyonetimi.ibt.istanbul/akilli-geri-donusum-konteyneri/> (Erişim Tarihi:19.01.2019). <http://marmarahaber.gov.tr/NewsDetails.aspx?id=4464> (Erişim Tarihi: 22.01.2019).
- JAMALI, T. (2007). Ekolojik Vergiler (Çevre Vergileri), Ankara, Yaklaşım Yayıncılık.
- KELEŞ, R. ve diğerleri (2015). Çevre Politikası, Ankara, İmge Kitabevi.
- KRESIER, L. ve diğerleri (2013). Market Based Instruments: National Experiences in Environmental Sustainability, Cheltenham, Edward Elgar.
- MCCORMICK, J. (2001). Environmental Policy in the European Union, New York, Palgrave.
- MENGİ, A. (1997). Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- MOUSSIS, N. (2004). Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi, Çev. Ahmet Fethi, İstanbul, Mega Press.
- MUTLU, A. (2006). Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları, Maliye Dergisi, Sayı 150: 53-78.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1989). Economic Instruments For Environmental Protection, Paris, OECD.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1997). Environmental Taxes and Green Tax Reform, Paris, OECD.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2006). The Political Economy of Environmentally Related Taxes, Paris, OECD.
- ORHAN, G. (2018). "Türkiye'de Çevre Politikaları," Türkiye'de Kentsel Alan ve Çevre Politikaları Analizleri, Ed. Elvettin Akman ve Cenay Babaoğlu, Ankara, Ekin Yayınevi, s.1-22.
- ROYAL SOCIETY (2002). Economic Instruments for the Reduction of Carbon Dioxide Emissions, Policy Document 26/2, Londra, The Royal Society.
- SARIKAYA, H. Z. (2004). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Çevre Politikaları ve Uygulamaları, Su Kirlenmeleri Kontrolü Dergisi, 14 (1): 1-10.
- SATIR REYHAN, A. (2014). Çevre Ekonomisinde Çevre Vergileri Uygulamaları, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 7, Sayı 1: 110-120.
- SEUFERT, J. H., Andrew, B. (2013). Analysis of Some Environmental Policy Instruments, Australia, University of Wollongong.
- SEZER, Ö. ve Dökmen, G. (2018). Kirlenen Öder İlkesi Çerçevesinde Türkiye'de Çevre Vergileri ve Negatif Dışsallıklar Sorunu, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 57: 163-181.
- SMITH, S. (2011). Environmental Economics: A Very Short Introduction. Oxford, Oxford University Press.
- STERNER, T., Coria, J. (2012). Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management. New York, RFF Press.
- ŞAHİN, Y. (2015). Kentleşme Politikası, Ankara, Ekin Yayınevi.

- T.C. Başbakanlık (2005). Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara.
- TOPRAK, D. (2017). Türkiye'nin Çevre Politikasında Yerel Yönetimlerin Rolü: Yerel Yönetim Bütçesinin İncelenmesi, Maliye Araştırmaları Dergisi, 3 (2): 173-193.
- TOSUNER, M. ve Tekbaş, A. (2004). Atık Su Bedeli ve Sıvı Atık Çevre Temizlik Vergisinin Gelişimi ve Niteliği Üzerine Bir İnceleme, Vergi Sorunları, Sayı 189: 33-45.
- TURNER, R. ve diğerleri (1994). Environmental Economics: An Elementary Introduction, London, Harvester Wheatsheaf.

Extended Abstract

This study discusses the economic instruments of environmental policy in terms of municipal implementations in Turkey. In this context, economic instruments used by municipalities today are determined and the effectiveness of these instruments has been studied. In this study, firstly environmental policy instruments developed for the solution of environmental problems are mentioned; information about regulatory (command and control), participatory (voluntary) and economic instruments are given. Implementations of economic instruments concerning environmental policy of municipalities in Turkey are examined in accordance with current legal regulations, with in the scope of the areas where municipalities are authorized.

Economic instruments of environmental policy undertake an important function with regard to internalization of external costs within the frame of “polluter pays principle”. It is provided that costs of improving the environment is reflected in the prices of goods and services by using economic instruments such as taxes, charges and fees, tradable permits etc., thus it is aimed that the behaviours of producers and consumers putting up with the the cost of their damage to the environment will be changed in time. On the other hand, firms that cause pollution and have to put up with this pollution through these economic instruments can prefer an investment initiative in time in order to control pollution instead of bearing the cost of pollution. Taxes, charges and fees, tradable permits, subsidies, deposit-refund system and performance bonds are considered among the economic instruments.

In Turkey, environmental policy instruments of municipalities within the frame of existing regulations and implementations of the municipalities can be examined under the headings of taxes, charges, expenditure contribution shares, fees and subsidies.

Taxes concerning the environment collected by municipalities are environmental cleaning tax and electricity and gas consumption tax. However, the extent to which these taxes can serve environmental purposes is controversial. The part of the environmental cleaning tax taken from the residences may have an impact on the reduction of water consumption due to be collected in proportion to the amount of water used. On the other hand, this tax received from residences can be said to contribute partly to the internalization of negative externalities caused by wastewater. Nevertheless, the environmental cleaning tax received from the residences only regards the amount of water consumed and is not related to the amount of solid waste. The environmental cleaning tax received from working places is collected according to the building groups regardless of the waste water and solid waste. In this case, it can not be referred to the internalization of externalities. Environmental effect of electricity and gas consumption tax has an indirect effect for the reason that these taxes impose an additional cost on consumption. Thus, it can be said that in both taxes, the aim of prevention of pollution is of secondary importance and the function of providing resources to local governments has become more prominent.

When charges collected by municipalities are considered, in the law on municipal revenues the single charge that can be associated with the environment is spring waters license charge which

can be considered among the group of natural resource taxes. However, in general it is targeted to provide revenue for municipalities and is not directly related to the services for the environment.

With the expenditure shares on sewage and water infrastructure construction that are among expenditure contribution shares the aim is to ensure the participation of clients as part of the service-benefit relation to the cost of services of municipalities on water and sewage facilities. Nevertheless, these costs do not have a quality that causes a change in the behavior of the beneficiaries of the service.

Fees are one of the most important economic instruments that provide municipalities in Turkey to carry out “polluter pays principle”. Fees that municipalities collect in regard to regulations issued on the basis of the Environmental Law as well as based on their own tariffs are largely the ones in the form of fees collected for services associated with waste. The basic logic of these fees is to ensure that the ones who cause pollution participate in the costs undertaken by the municipalities related to the elimination of pollution. It can be also said that an effect in the direction of the reduction in the amount of waste can be occurred in the fees directly attributable to the amount of waste. In this sense, wastewater and solid waste fees that should be collected by all municipalities after the amendments to the Environmental Law can be accepted as important instruments in terms of municipalities. However, due to some technical and administrative reasons, especially for the cost of solid waste, it is seen that the implementation of this cost has not been realized by many municipalities until today. Thus, implementation of the regulation on the cost of waste water and solid waste has been postponed until the end of 2020 due to difficulties in the implementation. Therefore, it is too early to comment on the impact of these fees, that cannot be fully implemented, in terms of waste reduction. However, in order to provide realization of the expected impact from wastewater and solid waste fees, the problems about the implementation of these fees should be resolved as soon as possible

Although it is not as common as other tools, another tool that can be considered among the economic instruments used by municipalities is financial subsidies used for the recycling of waste. In our country, municipalities do not have an authority to give subsidies to businesses meaning affording assistance, lending or tax reduction with environmental purposes. However, small financial subsidies recently given by municipalities in exchange for the recycling of certain waste such as plastic bottle, metal cans, battery and electronic instruments, waste oils can be considered as a instrument to encourage recycling in the eyes of citizens. It is believed that extensification and diversification of such instruments under municipalities can contribute to the increase in the environmental awareness of society and to the subject of waste recycling to some extent.