

ÇEVRE POLİTİKALARI KAPSAMINDA AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE’DE ÇEVRE VERGİLERİNİN UYGULANIŞI: KARŞILATIRMALI BİR ANALİZ

Özgür BİYAN**
Musa GÖK**

Atıf/©: Biyan, Özgür; Gök, Musa, (2014). “Çevre Politikaları Kapsamında Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Vergilerinin Uygulanışı: Karşılatırmalı Bir Analiz”, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 7, Sayı 2, ss. 281-310.

Özet: Yüzyılın en önemli sorunlarından biri çevre kirliliğidir. Çevre kirliliği sadece bir ülkeyi değil aynı zamanda birkaç ülkeyi, hatta küresel olarak, insanoğlunu olumsuz olarak etkileyebilmektedir. Dolayısıyla ekonomik gelişme ile beraber sürdürülebilir bir çevre için çeşitli politikalar uygulanmaktadır. Bu politikalardan biri de mali araçlar ve özellikle vergilendirmedir. Çevre kirliliğinin önlenmesinde çevre vergisi ve benzeri yükümlülükler Avrupa Birliği’ne bağlı ülkelerin vergi sistemlerinde yerini almıştır. Bu çalışmada çevre kirliliğinin önemi, çevre kirliliği ile mücadelede kullanılan araçlar, çevre kirliliğinin nasıl vergilendirileceği konusu Avrupa Birliği ve Türkiye karşılaştırması ile analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Çevre Kirliliği, Çevre Temizlik Vergisi, Avrupa Birliği, Çevre

Makale Geliş Tarihi: 26.08.2014/ Makale Kabul Tarihi: 17. 12. 2014

*Yrd. Doç. Dr.,Balıkesir Üniversitesi, Bandırma İİBF, Maliye Bölümü, biyan@balikesir.edu.tr

**Yrd. Doç. Dr.,Balıkesir Üniversitesi, Bandırma İİBF, Maliye Bölümü, musagok@balikesir.edu.tr

Taxation of Pollution in Turkey and the European Union: An Analysis with Comparative

Citation/©: *Biyan, Özgür; Gök, Musa, (2014). "Taxation of Pollution in Turkey and the European Union: An Analysis with Comparative", Hitit University Journal of Social Sciences Institute, Year 7, Issue 2, pp. 281-310.*

Abstract: *One of the most important problems is pollution in this century. Pollution is not only merely able to negatively affect mankind in one country, but it is also able to affected several countries, in fact globally. Therefore, various policies have been applied for a sustainable environment for economical developing. One of these policies is fiscal instruments and especially taxation. There are various pollution taxes and similar instrument in European Union Countries. In this study, it is analyzed with comperative between the European Union and Turkey, what should taxation of pollution for the environment be, what are the fiscal intruments for the environment, importance of the environment,*

Keywords: *Pollution, Pollutiontax, European Union, Environment*

I. GİRİŞ

Kamu ekonomisinde çevre ve çevre sorunları sahip oldukları özellikler nedeniyle kamusal mal ve hizmet olarak nitelendirilir. Çevre ve çevresel hizmetlerin en önemli özelliği yoğun negatif dışsal ekonomilere neden olmalarıdır. Son yüzyıldaki deneyimler piyasa mekanizmasının dışsallık sorunun çözümünde oldukça yetersiz kaldığını göstermektedir. Günümüzde küresel düzeyde çevrenin bilinçsiz ve özensiz kullanılması nedeniyle meydana gelen olumsuz dışsallıklar ulusal ve uluslararası alanda yaşanan temel sorunların başında gelmektedir. Milyonlarca yıllık yaşına rağmen dünyanın doğal yapısı son iki yüz yıldır yaşanan sanayileşme sürecinde insanoğlu tarafından geriye dönüşü olmayacak biçimde bozulmuştur. Küresel ısınma ve iklim değişiklikleri, ozon tabakasının incilmesi, biyolojik çeşitlilikteki azalma, hava, su ve toprak kirliliğinin artması gibi sorunlar sadece bir bölgeyi ya da ülkeyi değil, yerine göre birkaç ülkeyi hatta küresel olarak tüm dünyayı etkiler duruma gelmiştir.

Ulusal ya da uluslararası düzeyde kirliliğin olumsuz etkilerini azaltıcı kamusal önlemler alınmadığında, toprak, su ve hava gibi ortamları kalitesi bozulmakta ve sonuçta bütün ekonomik faaliyetlerin temel yürütücüsü olan insanların yaşamı ve besin güvenliği de tehlikeye düşmektedir. Çevreye zarar verilmemesi adına uygulanan çevre politikaları ise çoğu kez yetersiz kalmakta, bu politikaların iktisadi ve mali araçlarla desteklenmesi zorunlu olmaktadır. Bu

noktada çevre kirliliğinin önlenmesinde vergisel düzenlemelere en çok ihtiyaç duyulan bir süreç yaşanmaktadır. Halihazırda birçok OECD ve AB üyesi ülkede çevre kirliliğinin önlenmesinde ve azaltılmasında vergisel mali araçlardan geniş bir biçimde yararlanılmaktadır.

Çalışma şu şekilde organize edilmiştir: İlk olarak çevre ve çevre kirliliğinin oraya koyduğu iktisadi sorunlar çevre ekonomisi ve politikaları kapsamında ele alınmıştır. İkinci olarak mali araçların ve vergilendirme politikalarının çevre konusunda nasıl kullanılabileceği inceleme konusu yapılmıştır. Üçüncü olarak çevre vergilerinin AB ve Türkiye’de uygulanışı karşılaştırmalı olarak analiz edilmiş ve çalışma sonuç bölümüyle tamamlanmıştır. Çalışma sonucunda elde edilen bulgular; hem ulusal düzeyde yaşanan çevre kirliliğinin azaltılması bakımından hem de AB çevre politikalarına uyumu açısından Türkiye’nin çevre vergilendirmesindeki eksikliklerini giderecek bir vergi reformuna ihtiyaç duyulduğunu işaret etmektedir.

II. ÇEVRE KİRLİLİĞİ, DIŞSALLIK SORUNLARI VE VERGİLENDİRME

Bu bölümde çevre ve çevre kirlenmesinin ortaya koyduğu iktisadi özellikler ve sonuçlar irdelenmektedir.

A. Çevre Ekonomisi ve Çevre Kirliliği

İkinci Dünya Savaşı’nı takip eden yıllarda özellikle savaştan çıkan ülkelerin en önemli hedefi yeni bir düzen kurmak olmuştur. Bu nedenle de söz konusu ülkeler ekonomilerini canlandırmak ve toparlamak için doğal kaynak kullanımını hızla arttırmışlardır. Sanayileşme ile beraber doğal kaynakların aşırı tüketilmesi kirliliğin çok kısa sürede küresel düzeyde artmasına ve yayılmasıyla neden olmuştur. Doğal kaynakların kullanımı ise çevre bilincinden uzak bir şekilde gerçekleşmiş, bu da uzun dönemde ekonomik gelişme ile birlikte çevrenin de dikkate alınması gerektiğini açık bir şekilde ortaya koymuştur. 1970’li yıllardan itibaren de sürekli dünya gündemini meşgul eden çevre kirliliğine karşı mücadele uluslararası düzeyde ilkesel anlamda kabul edilmiştir (Tanrıvermiş, 1997: 304). Devam eden süreçte sürdürülebilir kalkınma ile birlikte çevrenin de korunmasının mümkün olduğu ifade edilmeye başlandı (Yaşamış, 1995: 22). Günümüzdeki yerleşik kanı, ekonomik kalkınma ile birlikte sağlıklı bir çevrenin sürdürülebilir olduğudur. Bu durum üç farklı sürdürülebilirlik kavramıyla ifade edilmektedir. Bunlardan, birincisi sosyal sürdürülebilirlik, ikincisi ekolojik sürdürülebilirlik ve üçüncüsü ise ekonomik sürdürülebilirliktir (Atabay ve Kaymaz, 2007: 43).

Literatürde çevrenin ekonomik büyüme tarafından genel olarak üç kanaldan olumlu ya da olumsuz etkilendiği ifade edilmektedir. Bunlar; ölçek etkisi, teknoloji etkisi ve kompozisyon etkisidir. Ölçek etkisi, üretim düzeyindeki artış dolayısıyla ortaya çıkan kirliliği ifade etmektedir. Üretim ölçeğindeki artış üretim sürecindeki atık miktarında da artışa neden olmakta, bu durum ise çevresel bozulmaya yol açmaktadır. Teknoloji etkisi çevre üzerinde olumlu bir etkiye sahiptir. Gelir ve varlıktaki artış, AR-GE için tahsis edilen fonlarda da artışa yol açmaktadır. Yeni ve çevre dostu teknolojiler artan bu fonlarla birlikte geliştirilebilmektedir. Böylece çevre kalitesi de artmaya başlamaktadır. Kompozisyon etkisi de çevreyi olumlu yönde etkilemektedir. Ekonomik büyümenin ilk aşamasında, kaynak kullanımındaki artış tarımdan sanayi sektörüne geçişle birlikte çevresel bozulmaya neden olmaktadır. Ancak ekonomik büyümedeki süreklilikle birlikte sanayi sektöründen bilgi ve hizmet sektörüne geçiş yaşanmaktadır. Kaynak kullanımını açısından bakıldığında ise bilgi ve hizmet sektöründe sanayi sektöründen daha az kaynak kullanıldığı için çevresel bozulma ve kirlilik bu geçişle daha da azalmış olmaktadır (Bekmez ve Nakıpoğlu, 2012: 647-648).

Kamusal çevre politikaları da bu noktada kirlilik ile mücadele için getirilen uygulamalardır. Hem küresel çevreyi güvence altına almak ve çevresel değerleri sürdürülebilmek, hem de insanların üretim ve tüketim faaliyetlerinden kaynaklanan zararları ortadan kaldırmak için maliyetlerin nasıl paylaşılacağına saptanması birinci önceliktir olarak karşımıza çıkar. Bu aşamada hukuk, maliye, şehircilik, sanayi politikaları başta olmak üzere disiplinler arası çalışmalar ihtiyacı duyulur (Toprak, 2006: 151). Ancak, bu sonuç küresel çevre politikalarının uygulanmasındaki güçlüklerden birini yaratır. Çevre politikaları, sadece insan odaklı (antroposentrik) olmayıp, çevre merkezli de (ekosentrik) olmaktadır. Bu nedenle, ulusal ve uluslararası düzeyde kamusal çevre politikaları tasarlanırken, bu politikaların ekosistemler üzerindeki etkilerinin saptanması, her bir politikanın kısa ve uzun dönemli fayda ve maliyetlerinin belirlenmesi ve maliyetlerin bugünkü ve gelecek nesiller arasında nasıl dağıtılacağına saptanması gerekmektedir. Uluslararası düzeyde uygulanan politikaların başarılı olabilmesi için bilgi alışverişi ve saydamlık temel koşullardır (Mutlu, 2006: 63).

B. Çevre ve Çevre Sorunlarının İktisadi Özellikleri

Küresel kamusal bir mal ve hizmet olarak kabul edilen çevrenin, kirlenmesi, bozulması, tüketilmesi gibi sorunlarına karşı yapılan her türlü çözüm önerisi ve faaliyet de küresel mal ve hizmet olarak kabul edilmektedir. Bir kısım çev-

resel sorunlar yarı kamusal nitelikte iken, bir kısım sorunlar ise kulüp mal niteliği taşımaktadır. Bir başka kısım ise bağlı ürün olarak ortaya çıkmaktadır (Mutlu, 2006: 62). Çevre ve çevre sorunlarının iktisadi özellikleri kısaca şöyle özetlenebilir:

- **Dışsallıklar:** İnsanların üretim ve tüketim sürecinde, ürettiği ve tükettiği ürünlerle birlikte ortaya çıkarttığı, toplumu ve doğayı bugün veya gelecek nesiller için etkileyen piyasa dışı maliyetler, bir başka ifadeyle sosyal maliyetler olumsuz dışsallıklar olarak tanımlanmaktadır. Bu sosyal maliyetler bir bölge veya ülke ile sınırlı olabileceği gibi çoğu zaman dünyanın önemli bir bölümünü etkileyen bir nitelik de taşıyabilirler. Örneğin havayı kirleten bir firma, havayı soluyan bütün bireyler üzerine olumsuz bir dışsallık yüklemektedir (Stiglitz, 1994: 262). Dışsallık tartışmaları çoğunlukla bir tarafın tüketim ya da üretim faaliyeti sırasında bir diğeri etkilemesi noktasında dğümlenmektedir. Çoğu kez pek çok kişi dışsallıklara maruz kalır. Örneğin aşırı avlanma nedeniyle balık türlerinin yok olması tüm bireyleri etkiler(Johansson, 1987: 72). Bireyler kirliliğin farkında olsun ya da olmasın mutlaka bundan etkilenir. Karşılığı ödenmeden başkalarına maliyet yüklendiğinde olumsuz dışsallık sorunu oluşmaktadır. Bu nedenle önemli olan kirlilik zararının sosyal maliyetinin ne kadar olduğu ve bunun nasıl önleneceğidir (Tanrıvermiş, 1996: 21).

Dışsallıklar kamu kesimi için bir dağıtım (tahsis) faktörü olup, buradaki temel sorun dışsallıkların optimum bir şekilde dağıtılması noktasında toplanmaktadır. Örneğin, çevre kirliliğinden kaynaklanan bir sorun varsa, kamu idaresi çevreyi kullanma isteğinde olan bireylere bu amaçlarını gerçekleştirmek için bazı haklar satabilir ya da düzenlemeler yapabilir. Bu ek maliyet, çevrenin toplumsal değerlendirilmesinde doğru bir şekilde yansıtılabilirse ve doğru bir şekilde saptanabilirse kirliteciye yüklenilmiş olur. Bu durumda üretici, üretim miktarını azaltırsa veya kirliliği kabul edilebilir bir düzeye indirirse kirliliğin olumsuz etkisi azalmış olacaktır. Genellikle dışsallığın optimal düzeyi sıfır olmayacağından, kirlilik haklarının satışından elde edilen gelirler çevrenin gördüğü zararların azaltılmasında kullanılabilir. Çevre vergileri ve emisyon standartları gibi uygulamalarla da çevre politikaları desteklenebilir (Brown ve Jackson, 1980: 31).

- **Kamusal Mal ve Hizmet Sorunu:** Çevresel malların özellikle doğal varlıkların ve biyolojik çeşitliliğin korunması gibi faaliyetlerin temel özelliği değerlerinin ölçülememesi ve bunların fiyatlandırılmamasıdır. Bu nedenle de bedava yararlanma (freerider) sorunu ile karşı karşıya kalınmaktadır. Çevresel sorunların giderilmesinde alınan önlemlerin maliyetine katlanan katlanmayan herkes

yararlanmaktadır. Uluslararası düzeyde bakıldığında bu tip sorunların maliyetine katlanmamak amacıyla ülkeler hareketsiz kalınca sorunların çözümü gecikmekte ve maliyetler artış göstermektedir. Dolayısıyla bu noktada kamu kesimi müdahalesi yanında uluslararası işbirliği ön plana çıkmaktadır (Mutlu, 2009: 68).

- **Açık Kullanım (Hakki) Sorunu:** Kamusal malları özel mallardan ayıran başlıca niteliklerden biri de, bir kamusal malın aynı biriminin pek çok kişi tarafından aynı anda tüketime tabi olabilmesidir. Bir kamusal malın tüketiminde bireyleri ayırıştırmak mümkün değildir. Oysa özel mallar bireyler arası bölüş-türülebilir (Johansson, 1987: 72). Bu durumda, çevrenin müsrifçe tüketilmesinin önüne geçilmesi için bunun belirli bir maliyetinin yani fiyatının olması ya da mal ve hizmetlerin fiyatlarının oluşumunda çevre mallarının değerinin fiyatlara dâhil edilmesi gerekir (Ulucak ve Erdem, 2012: 81).

- **Küresel Kamusal Mal Sorunu:** Çevresel mallar bazı durumlarda uluslararası kamusal kimliğe bürünür ve küresel olarak değerlendirilir. Oluşan dışsallıkların birden fazla ülkeyi etkilemesi, geniş bir sosyo-ekonomik grubu tehdit etmesi, birden fazla nesli etkisi altına alması gibi nedenlerden dolayı küresel anlamda sorun haline gelebilmektedir (Erdem, Şenyüz ve Tatlıoğlu, 2012: 25). Bu sorunun üstesinden gelebilmek adına bir yandan ikili, bölgesel ya da küresel düzeyde geçerli sözleşme, protokol ve deklarasyonlar hazırlanırken bir yandan da Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Avrupa Birliği, GATT ve AGİK gibi kuruluşlar tarafından çevresel konularla ilgili örgütler oluşturulmuştur (Güler vd, 2001: 9).

C. Çevre Kirliliğinin Önlenmesinde Vergilendirmenin Gerekliliği

Çevre sorunlarıyla mücadelede bir mali araç olarak vergisel araçların kullanılabilirliği öteden beri tartışılan konulardan biridir. Ancak, bunun nasıl yapılacağı kolayca altından kalkılabilecek bir konu değildir. Zira mülkiyet haklarındaki belirsizlik ile beraber çevresel mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmaması, bu maliyetlerin topluma nasıl yükleneceği sorununu gündeme taşımıştır. Çözüm yolu olarak da çevreye zarar veren ya da olumsuz dışsallıklara neden olan birey veya kuruluşların maliyetlere katlanması gerektiği noktasında belirgin bir uzlaşma sağlanmıştır. Böylelikle yaratılan dışsallıkların içselleştirilmesi hedef alınmıştır. Bu aşamada da çevresel etkinlik, ekonomik verimlilik, hakkaniyet (eşitlik), idari fizibilite, maliyet ve kabul görme gibi ölçütler göz önüne alınarak maliyeti büyük oranda düşürme, kirliliği azaltmayı teşvik etme, çevresel etkinlik sağlama ve finansal kaynak oluşturma gibi amaçlar belirlenmiştir (Toprak, 2006: 154). Dışsallıklar için çeşitli kamusal önlemler getirmek, para

cezası uygulamak ya da olumsuz dışsallığı azaltan harcamaları sübvansetmek mümkündür. Bir grubun diğeri üzerine yüklediği olumsuz dışsal etkileri azaltmak için düzenleme yapılabilir ya da hukuk sistemi aracılığı ile bunları engelleyen mülkiyet hakları kümesi tanımlanabilir (Stiglitz, 1994: 270).

Çevre kirliliğinin vergilendirilmesiyle ilgili olarak kirlilik vergisi (pollutiontax) ifadesini ilk kez İngiliz İktisatçısı A.C. Pigou (1877-1959) kullanmıştır. Refah Ekonomisi başlıklı eserinde Pigou, o dönem Londra’nın meşhur sisinin yarattığı hava kirliliğine karşı dışsallık vergisini (externalitytax) önermiştir. Bu önerisi ile de çevresel vergiler Pigou vergisi ya da Pigouvian vergiler olarak literatüre girmiştir (Özdemir, 2009: 19).

Pigou’ya göre eksik rekabet koşullarında faaliyet gösteren endüstrilerde optimal çıktı düzeyinin sağlanabilmesi için, marjinal net sosyal hasılanın özel hasıladan büyük olduğu endüstrilere belirli bir oranda sübvansiyon verilmeli; marjinal net sosyal hasılanın özel hasıladan küçük olduğu endüstrilere belirli bir oranda vergisel yükümlülük getirilmelidir. Böylece devlet, her iki marjinal değeri birbirine eşitleyecek şekilde çıktıyı değiştirerek, optimal çıktı düzeyinde ekonomik refahı artırabilecektir. Pigou burada, olumsuz dışsal etkilerin yol açtığı maliyetlerin varlığı durumunda, optimal çıktı düzeyinin sağlanabilmesi için, olumsuz dışsal etkiye yol açan birim ya da malın tüketim ya da kullanımına uygun bir vergi konulması gerektiğini savunmaktadır. Doğal olarak böyle bir verginin birim başına oranının, olumsuz dışsallığın marjinal etkisinin tahmin edilen parasal değerine eşit olmasını zorunlu kılar (Kargı ve Yüksel, 2010: 185,194).Başka bir anlatımla Pigouvian vergilerde vergi oranı, emisyonun toplumsal katlanabilirlik düzeyindeki marjinal sosyal maliyetine eşit olmalıdır. Toplumsal katlanabilirlik düzeyi, firmaların çevreye bıraktıkları atıklar dolayısıyla sağladıkları marjinal faydanın bu atıkların topluma yükleyeceği marjinal maliyete eşit olduğu noktada gerçekleşir. Pigouvian vergiler özel ve toplumsal maliyetleri eşitleyerek bir denge oluşturmaktadırlar (McMorran ve Nellor, 1994: 2). Eğer, kirleticilere marjinal kirlenme maliyetine eşit bir yükümlülük getirilerek, marjinal özel maliyetlerle, marjinal sosyal maliyetler eşitlenebilirse, sosyal açıdan etkin düzeyde üretim yapılması sağlanabilir (Mutlu, 2006: 64).

1966 yılında yapmış olduğu çalışmasında Plott, Pigou tipi vergileri “düzenleyici vergiler” olarak nitelendirmiş ve olumsuz dışsallık yaratan birim ya da ürünler üzerine konulacak düzenleyici vergilerin etkilerini analiz etmiştir. Plott, dışsallığa neden olan ürünün sadece bir üretim faktörünün fonksiyonu olması durumunda, Pareto optimalitesinin söz konusu üretim faktörünün vergilendirilmesiyle sağlanabileceğini göstermiştir (Kargı ve Yüksel, 192: 2010).

Pigouvian vergilerin yukarıda açıklanan olumlu taraflarının yanında uygulanmasında güçlükler de kendini göstermiştir. Bunlardan ilki marjinal dışsal maliyetin belirlenmesinde bilgi edinme maliyetinin yüksek olmasıdır. Üstelik doğru bilgiye ulaşmak da kolay değildir. Bu bağlamda Pigouvian verginin düzeyinin saptanması oldukça zor, karmaşık ve işlem maliyeti de yüksektir. Güçlüklerden bir diğeri de vergi düzeyinin belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Düşük oranda ya da miktarda bir vergi uygulanması durumunda hem üreticiler hem de tüketiciler açısından davranışlarda değişiklik olmayabilir. Yüksek oranda ya da miktarda bir vergi uygulanması durumunda ise idari ve uygulama maliyetleri artabilmektedir. İşte bu zorluklar nedeniyle doğrudan kirlilik üzerinden vergi alınmadığı durumda, ikinci en iyi vergiler dolaylı çevre vergileridir. Bu vergiler Pigouvian vergilere benzemekle birlikte çevre kirliliğine yol açan üretim girdileri ve tüketim malları üzerinden alınırlar. Ödenen vergi ile olumsuz dışsallık arasında doğrudan bir ilişki söz konusu değildir. Bu nedenle bu vergilerin çevreye zararlı davranışlar üzerindeki etkisi tam olarak öngörülememektedir (Gündüz ve Agun, 2013:60).

III. ÇEVRE VERGİLERİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE GENEL ÖZELLİKLERİ

Çevre vergisi kısaca, çevreye olumsuz etkileri olduğu saptanan fiziksel bir birim ya da ürünün vergilenmesidir. Verginin tabanını, çevreyi olumsuz etkilediği kanıtlanan fiziksel birimler oluşturmaktadır. Çevre vergileri, vergi tabanını oluşturan fiziksel birimler dikkate alındığında enerji vergileri, ulaştırma vergileri, kirletme vergileri ve kaynak/hammadde vergileri olmak üzere dört temel kümeye ayrılabilir (OECD, 2005).

Çevre vergilerinin konuluş amaçları bireylerin ve işletmelerin üretim ve tüketim kalıplarını değiştirerek, mal ve hizmetlerin üretim ve tüketim süreçlerini çevreye zararsız hale getirmektir. Vergilendirmenin özendirme ve caydırma etkileri çevre koruma politikasının bir aracı olarak kullanıldığında, çevreye zarar veren davranışların caydırılması, çevreyi korumaya yönelik davranışların ise özendirilmesi söz konusu olmaktadır (Göker, 2011: 59,61, 66).

Atık vergileri (gaz, sıvı ve katı atıklar ile atık arıtma vergileri), işletme vergileri (kayıt ve lisans vergileri), kullanma vergileri ve temizleme veya arıtma vergileri (üretim, emisyon, ürün, ambalaj ve beklenmedik kar vergisi) gibi isimler alan çevre vergilerinin konulması ve bu amaçla yapılacak vergi farklılaştırmaları, vergi yükümlülerinin gelir düzeylerinde çok önemli değişiklik yaratmamalı ve vergilendirmede sosyal adalet ilkesine uyulmalıdır. İdeal vergi oranı, işletmelerin neden oldukları kirliliğin zararına eşit olmalıdır(Oates, 1995: 919).

Çevre vergileri vergi gelirleri içinde önemli ve yapısal bir öneme sahiptir. Sadece çevre kirliliğini önlemekle kalmayıp, aynı zamanda yeni ve gelişmesi gereken alanlar ile teknolojilere de geçiş yapılmasını özendirilmektedirler. Zira mevcut üretim ile çevre vergisine katlanmak durumunda kalacak olan işletmeler yeni arayışlara yönlendirilmiş olur (Oates, 1995: 921). Çevre vergisi kirliliği temizleme maliyetinden düşükse kirlletici vergiyi ödemeyi yeğleyecek ve kirlletme faaliyetine devam edecektir. Aksi durumda ise kirliliği azaltmak için yatırımlar yapmayı ve böylece vergi yükünden de kurtulmaya yönelecektir (Tanrıvermiş, 1997: 310).

OECD, çevre vergilerinin yeni buluşları ve yapısal değişiklikleri özendirdiğine, gelir artırıcı ve çevre hususunda etkili araçlar olduğuna, bir yandan ekonomik dışsallıkları giderirken, diğer yandan da öteki unsurlar üzerindeki vergi yükünün azalmasına yardımcı olmak suretiyle çifte getiriye (doubledividend) sahip olduklarına, toplumun çevre konusuna duyarlılığını da artırdığına vurgu yapmaktadır (Özdemir, 2009: 14).

Deneysel çalışmalar göstermektedir ki bu tip vergiler dar gelirli hane halkının yüksek gelirli hane halkına göre daha ağır vergi yükü ile karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır. Bunun nedeni dar gelirli hanelerin bu tip yüksek gereksinim duyulan ürünlere gelirlerinden daha fazla pay ayırmak zorunda kalmalarıdır. Bu durum çevre vergilerinin tersine artan oranlı (ric’i) etkisi olarak tanımlanmaktadır (Kosonen, 2012: 1).

Literatürde genellikle vergilendirme ve diğer piyasa mekanizması araçları ile kirliliği kontrol etmenin maliyetinin, kirlilik standartları ve diğer emir komuta önlemlerine oranla daha düşük olduğu kabul edilmektedir. Kirlletici faaliyetlerin olumsuz dışsallıklar yarattığı durumlarda, hem standartlar gibi emir-komuta önlemleri, hem de vergi, harç, depozito geri ödeme sistemi, pazarlanabilir kirlletici izinleri, sübvansiyonlar ve ekonomik teşvikleri içeren karma programlar yeğlenebilir. Bu araçların kullanımı, çevresel amaçlara en düşük maliyetle ulaşmaya yöneliktir. Genellikle vergiler ve standartların karışımı biçimindeki politikalar yalnızca standartlarla kirlilik kontrolüne oranla daha fazla tercih edilmektedir. Bu nedenle, etkinlik yönünden vergilerin diğer araçlardan önemli üstünlükleri vardır. Yönetim masrafları yönünden ise, standartların vergilerden daha düşük bir maliyet ile uygulanabilmesi söz konusudur (Tanrıvermiş, 1997: 309).

Çevre vergilerinin tasarlanmasında uluslararası kuruluşlarca bazı temel ilkeler de benimsenmiştir. Bu ilkelerden ilki kirlleten öder ilkesidir. Bu ilkeye göre, yenilenemeyen doğal kaynakların hızla azalmasına ve yenilenebilen kaynakların tahrip edilmesine yönelik faaliyetlerin olumsuz etkilerini azaltmak ve

sürdürülebilir kalkınma uygulayabilmek için, kirliliğe neden olanlardan vergi alınması ve kirlilik maliyetlerinin kirletenlere yüklenebilmesi gerekmektedir (Tanrıvermiş, 1997: 311). İkinci ilke ihtiyat (önleme) ilkesidir. Bu ilkeye göre çevre sorunları önceden öngörülerek olası zararlar önlenmeli ve ekosistemlerin uzun dönemde korunması amaçlanmalıdır (Toprak, 2006: 152). Üçüncü ilke ise işbirliği ilkesidir. Bu ilkeye göre çevre sorunlarının etki alanlarının çok geniş olması nedeniyle çevre politikalarının uygulanma ve başarılı olma koşulları hem ulusal hem de uluslararası düzeyde işbirliği yapılmasına ve eşgüdümün sağlanmasına bağlıdır (Toprak, 2006: 153).

IV. ÇEVRE KİRLİLİĞİNDE KULLANILAN MALİ ARAÇLAR

A. Harçlar

Çevresel kirlenmeye yol açanlardan alınan parasal karşılıklar harç olarak tanımlanmaktadır. Çevresel harçlar “kirleten öder” ilkesine uygun olarak; hava, su, gürültü ve katı atık alanlarında çeşitli ülkelerde uygulama alanı bulmuştur. Harç miktarı ortama verilen kirli su içindeki biyolojik oksijen talebi, kimyasal oksijen talebi, asılı madde, tuz, toksisite, fosfor, nitrojen, kadmiyum ve merkür gibi madde ve etmenlerin yoğunluğuna göre hesaplanmaktadır. Hava kalitesi, gürültü, katı atık gibi unsurlar üzerinden de benzer nitelikteki yöntemlere göre harç alınabilmektedir (Yaşamış, 1995: 164).

B. Pazarlanabilir Kirletici İzinleri (Permi): Kabarcık Kuramı

Kabarcık kuramına göre herhangi bir yerleşim yerini çevreleyen atmosfer tek bir hava kabarcığı olarak kabul edilmekte, bu hava kabarcığının içindeki atmosferin de kendine özgü nitelikleri bulunmaktadır. Kentin hava kalitesi gün içinde belirgin bir değere ulaşmaktadır. Bu aşamada kent yönetimi kentin hava kabarcığı içindeki hava kalitesini insan ve çevre sağlığı açısından uygun bulunduğu takdirde, kent içindeki kirletici kaynaklarına yapabilecekleri en fazla kirlilik emisyonunu gösteren bir izin belgesi vermekte ve bu limitin ötesinde emisyon verilmesini yasaklamaktadır. Bu aşamadan sonra hiçbir işletmeye izin belgesi verilmemekte ve kirletici izni belgesi almak isteyenler daha önce bu belgeyi edinenlerden belirli bir ücret karşılığında belge satın almak durumunda kalmaktadırlar. Belgeyi satan da başka izin belgesi alamayacağından ya işletmesini kapatacak ya da çevreyi kirletmeyen bir teknolojiye geçiş yapmak durumunda kalacaktır (Yaşamış, 1995: 165).

C. Sübvansiyonlar

Ekonomik araçların etkili olamaması durumunda bir devlet politikası olarak ya kapanan işletmeleri dikkate almamak ya da işletmenin devamını sağlamak

üzere mali destekler verilebilmektedir. Bunlar, işletmelerin devamı için çevre kirliliği yaratmaksızın gerekli teknolojik yatırımların yapılması adına verilen özendirici desteklerdir.

D. Karbon Vergisi

Karbon vergileri karbondioksit emisyonu üzerinden alınan, küresel ısınmayı minimize etmek amacıyla uygulanan ve karbondioksit emisyonunu azaltmak amacıyla tüketilen fosil yakıtın karbon içeriğine bağlı olarak alınan vergilerdir. Bu tip vergi karbondioksit emisyonları ve fosil yakıtlar gibi çevreye zarar veren unsurların etkinliğini azaltarak fosil yakıtlar ve karbondioksit emisyonu arasındaki ilişkiyi belli bir düzen içinde cereyan etmesini hedeflemektedir (McMorran ve Nellor, 1994: 3). Vergilendirmede salınan sera gazı esas alınmaktadır. Bu kapsamda belirtilebilecek sera gazları; karbon dioksit (CO₂), metan (CH₄), azot oksit (N₂O), sülfür hegzaflorid (SF₆), perflorokarbonlar (PFCs) ve hidrodflorokarbonlar (HFCs) olarak sayılabilir (Üzeltürk, 2008: 56).

Karbon vergisi fosil yakıt kullanıcılarının neden olduğu küresel ısınma sorununu oluşturan sera gazı emisyonlarından kaynaklanan olumsuz dışsallıkların içselleştirilmesini desteklemektedir. Ayrıca, karbon vergisi olumsuz dışsallıkların fiyat mekanizması yoluyla içselleştirilmesini savunan ve kirleten öder ilkesi olarak da nitelendirilen Pigouvian vergi yaklaşımı altında sınıflandırılmaktadır (Hotunoğlu ve Tekeli, 2007: 111).

Karbon vergileri, firmalar ve tüketiciler açısından, çevresel korumanın gerçekleştirilmesinde, hem daha etkin bir rol oynamakta hem de maliyet açısından etkin bir araç niteliği taşımaktadır. Etkili bir karbon emisyonu kontrolünün gerçekleştirilebilmesi için, söz konusu verginin her bir fosil yakıtın içerdiği karbon miktarıyla orantılı olması gerekir (Toprak, 2006: 156). Bu yönüyle karbon vergisi spesifik matrahlı bir vergidir (Sağbaş, 2013: 125).

E. Yerel Yönetim Vergileri

AB'de sınırlı sayıda ülkede yerel yönetim düzeyinde kirlilik/kaynak vergilerinin uygulandığı görülmektedir. Bu kapsamda uygulanan vergilerin çoğu ise çöp ve katı atık üzerinden alınan vergilerdir. Diğer taraftan, ödenen bedel ile hizmet ve fayda arasında güçlü bir ilişki kurulması yerellik düzeyi ölçütüne göre tam bir yerelleşmeyi gösterse de ulaşım vergileri, alan büyüklüğü ve önem düzeyi ölçütleri göz önüne alındığında bir merkezi yönetim vergisi olarak değerlendirilmektedir. Oysa AB içinde birçok ülkede yerel yönetim düzeyinde birtakım ulaşım vergileri uygulanmaktadır. Enerji vergileri ise alan büyüklüğü, önem düzeyi, yerellik düzeyi, vergi matrahının hareketliliği ölçüt-

lerine göre tartışmasız bir merkezi yönetim vergisidir. Ancak, bu tür vergiler AB’de az sayıda ülkede yerel düzeyde de uygulanmaktadır (Gündüz ve Agun, 2013: 75-76). Türkiye’de belediye gelirleri içinde yer alan ve yerel düzeyde uygulanan çevre temizlik vergisi bu anlamda tipik bir yerel yönetim vergisidir.

F. Kamu Harcamaları

Vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin yanı sıra, kamu kesimi tarafından çevre kirliliğini önlemeye yönelik olarak yapılan kamu harcamaları da çevre politikası kapsamında değerlendirilmesi gereken önemli mali araçlardandır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre, çevre konusunda faaliyetlerde bulunan merkezi kamu kuruluşları, il özel idareleri ve nüfusu 5000’nin üzerinde olan belediyeler çevresel harcamalar yapmaktadır. Türkiye’de kamu idarelerince, su hizmetlerinden atıksu yönetimi hizmetlerine, toprak ve yeraltı suyunu koruma hizmetlerinden gürültü ve vibrasyonun azaltılmasına kadar birçok çevresel alanda kamu harcamaları gerçekleştirilmektedir (TÜİK, 2012). Türkiye’de 2012 yılı itibarıyla kamu kesimi tarafından çevre koruma hizmetlerine yapılan cari ve yatırım harcamalarının toplamı 12.426.78.866 TL olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2013). Türkiye’de vergi sisteminin çevre kirliliğinin azaltılmasında etkin bir araç olarak kullanılması sağlanabilirse çevreye yönelik olarak yapılan kamusal harcamalarının daha etkin ve etkili kullanılması sağlanabilecektir.

V. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE ÇEVRE VERGİLERİNİN UYGULANIŞI

Son yıllarda AB düzeyinde çevrenin korunması amacıyla uygulanan çevre vergileri, çevre politikalarının tamamlayıcı bir unsuru olması açısından önemli bir konuma gelmiştir. AB’nde çevresel vergilendirme sayesinde çevre üzerinde olumsuz etkilere sahip mal ve hizmetlerin maliyetleri artırılarak daha sağlıklı ve yaşanabilir bir çevre oluşturulmaya çalışılmakta, buna ek olarak bireylerin tüketim kalıpları da değiştirilmek istenmektedir (Yağın, 2013:143).

Çevre vergilerin çevre için uygulanan politikaların tamamlayıcısı olarak görülmekle birlikte, dikkatlice uygulandığında yenilikleri desteklediği, kirliliği azalttığı, yatırım şekillerinde ciddi değişiklikler yarattığı, tüketici alışkanlıklarını farklılaştırdığı, gelir dağılımında, sağlık sorunlarının azaltılmasında önemli etkiler yaratabildiği Avrupa Birliği ülkelerce de kabul edilmektedir. Diğer yandan sadece bir ülkenin uygulaması ile çevre kirliliğinin önüne geçilmesinin mümkün ve etkin olmadığı da ifade edilmektedir (EnvironmentalTax Reform in Europe: OpportunitiesForTheFuture, 2014:s.1). Bu amaçla da hızlı hareket etmek adına AB’nin vergisel konularda “oybirliği” şartı ara-

ması kaldırılmış yerine 2001 yılında Amsterdam anlaşması ile “nitelikli çoğunluk” getirilmiştir (Çelikkaya, 2011: s.104).

1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile çevre alanındaki esasların nasıl olacağını düzenleme altına alınmıştır. İlerleyen yıllarda Avrupa Birliğini kuran Maastricht Anlaşması da çevreye duyarlı yaklaşımı devam ettirmiştir (Sarikaya, 2004: 1). Su ve hava kalitesinin korunması, atıkların kontrolü ve yönetimi, kimyasalların kontrolü, biyolojik çeşitliliğin korunması ve çevre gü-rültüsünün sınırlandırılması konularında kapsamlı ve gelişmiş normları kabul eden Avrupa Birliği, aynı zamanda çok sayıda uluslararası çevre sözleşmesinin de tarafı olmuştur (Çokgezen, 2007: 93).

Avrupa Birliği, mali ve teknik anlamda iki tür araç ile çevre yönetimini sürdürmeye çalışmaktadır. Mali araçlar içinde çevre konusunda özgün bir topluluk hukuku ve politikasının gelişmesini sağlamak için LIFE programı (‘L’Instrument financier pour l’environnement’ (Çevre İçin Mali Araç)) kabul edilmiştir. Teknik araçlar içinde kullanılan eko-etiketleme programı, çevre için topluluk programı benimsenmiş, kamu ve özel sektör projelerinin denetimi için teftişlerde başvurulacak ölçütler oluşturulmuştur. Diğer yandan bir kısım üretim ve tüketim davranışlarında meydana gelen olumsuz dışsallıkların önlenmesi adına da vergiler konulmuştur (Çokgezen 2007: 103-104).

Başarılı çevre vergisi reformları gerçekleştiren Almanya, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İngiltere, İsveç ve Slovenya gibi ülkelerde, GSYH ve istihdamın yaklaşık %0,5 kadar arttığı tahmin edilmektedir. Örneğin, Slovenya’nın 1997 yılından beri uyguladığı CO2 vergisi ülkede çevre vergilerinden elde edilen gelir 2009 yılında GSYH’sinin %3,6’sına ulaşmasını sağlamıştır. Çevre vergisi reformu konusunda Alman modelini izleyen Çek Cumhuriyeti’nde yakıt ve elektrik üzerinden alınan vergiler sosyal güvenlik ödemelerinde çalışanlar için %1’lik, işverenler için %1,5’lik bir azalma sağlanabilmiştir (Deichmann ve Zhang, 2013: 50,51).

Tablo-1: Avrupa Ülkelerinde Çevresel Vergiler ve Mali Yükümlülükler

	Ulaşım	Enerji	Karbon	Hava	Atık	Materyal	Üretim	Su	Tarım	Biyolojik Çeşitlilik	Balıkçılık/Liman
Avusturya											
Belçika											
Bulgaristan											
Hırvatistan											
Kıbrıs											
Çek Cum.			*								
Danimarka											
Estonya											
Finlandiya											
Fransa											
Almanya											
Yunanistan											
Macaristan											
İzlanda											
İrlanda											
İtalya			*								
Letonya											
Litvanya											
Lüksemburg											
Malta											
Hollanda											
Norveç											
Polonya											
Portekiz			*								
Romanya											
Slovakya											
Slovenya											
İspanya											
İsveç											
İsviçre											
Türkiye											
Birleşik Krallık										*	

Kaynak: Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities For The Future, 2014, s.5.

(* Mali bir yükümlülük konulması planlanıyor).

Tablo-1’de görüldüğü üzere Avrupa ülkelerinde çeşitli hususlarda çevre vergileri uygulanmaktadır. Ulaşım ve enerji sektörü üzerinde her bir Avrupa ülkesinde çevre vergisi uygulandığı dikkat çekmektedir. İsveç en çok sayıda çevre vergisi uygulayan ülkedir, onu Danimarka, Estonya, Fransa gibi ülkeler takip etmektedir.

Aşağıda kimi AB ülkelerinde çevre vergilerinin uygulanış biçimleri ana hatlarıyla açıklanmaktadır.

A. Avusturya

Avusturya’da uygulanan çevre vergileri dört başlık altında sıralanabilir. Bunlar enerji vergileri, nakliye vergileri, kirlilik vergileri ve kaynak vergileridir. 2012 yılında Avusturya’da çevre vergilerinden elde edilen gelirlerin toplamı 8,2 milyar Avro’ya ulaşmıştır. Bunun % 61’i enerji vergilerinden, % 31’i nakliye vergilerinden, % 7’den biraz fazlası ise kaynak vergilerinden oluşmuştur. Avusturya’da % 1 civarında kirlilik vergisi tahsil edilmiştir (Avusturya İstatistik Kurumu, 2014).

Avusturya’da 2000 yılından sonra aşamalı bir şekilde artırılan çevre vergileri nedeniyle enerji kullanım yoğunluğu önemli ölçüde azalmıştır. Elde edilen gelirler ise 2010 yılı itibariyle AB-27 ortalamasının altında kalmış ve milli gelirin % 2,4’ünü oluşturmuştur. Nispeten yüksek vergi oranları uygulanırken taşımacılık amaçlı kullanılan enerji üretimi yanında, Temmuz 2007 dönemi itibariyle mazot ve benzin üzerindeki “mineral petrol vergileri” artırılarak enerji kullanımında vergi oranları yükseltilmiştir. Nakliye vergilerinin de ayrı bir önemi bulunan Avusturya’da, çevre vergilerinin 1/3’ü bu vergilerden elde edilen gelirlerden oluşmuştur (TaxationTrends, 2012: 58).

Avusturya’da çevre gelirleri içinde yer alan diğer bir mali yükümlülük de “bağlı hesap” (ancillaryaccount) adı verilen, bir çeşit harç niteliğindeki uygulamadır. Bu uygulama uluslararası düzenlemelere göre tanımlanmış çevresel araçlardandır ve vergi benzeri bir nitelik taşımaktadır. Atık toplama ücretleri, atık su bedelleri, motorlu taşıtlar geçiş ücretleri, ağır taşıtlar yol ücretleri ve parkmetre ücretler de çevre harçlarına örnek olarak verilebilir (Avusturya İstatistik Kurumu, 2014).

B. Belçika

Belçika’da çevre vergilerinin bileşenlerine bakıldığında, toplam vergi gelirlerinin % 3,6’sı enerji vergisinden, % 1,9 nakliye vergisinden, % 0,2’si ise kirlilik ve kaynak vergilerinden oluşmaktadır. Çevre vergilerinin 2005 yılından bu yana milli gelir içindeki payının artış gösterdiği Belçika’da, 2010 yılı itibariyle çevre vergileri milli gelirin % 2,1’i düzeyinde gerçekleşmiş olmasına rağmen, bu rakam AB ortalamasının (%2,6) altındadır (TaxationTrends, 2012: 61). Belçika AB ülkeleri arasında yüksek sülfür kullanımına bağlı yakıt tüketimini yüksek oranda vergileyen ülkelerden biridir. Bölgesel düzeyde su kullanımı, atık gübre ve kum çıkartılması üzerinden alınan vergiler mevcuttur. Ayrıca, içeceklerin ambalajlanması, pil kullanımı, zirai ilaçlar vekağıt gibi ürünler üzerinde de mali yükümlülükler bulunmaktadır (ConfédérationFiscaleEuropéenne, 2014).

C. Danimarka

Danimarka AB ülkeleri arasında en yüksek düzeyde çevre vergileri uygulayan ülkelerden biridir. 2010 yılında milli gelirin % 4'üne ulaşan çevre vergileri kapsamlı bir şekilde uygulanmaktadır. Enerji vergisi, karbon vergisi, motorlu taşıtlar üzerinden alınan kirlilik vergisi başta gelen vergilerdir. (TaxationTrends, 2012: 77). Daha çok şirketler üzerine uygulanan çevre vergileri üç ana gruba ayrılır (Confédération Fiscale Européenne, 2014):

- Çevre vergileri (tüketim ve üretim üzerindeki zararlı ürünlerden alınmaktadır).
- Kirlilik yayan kurumlar üzerinde uygulanan vergiler (su kirliliği, karbondioksit kirliliği gibi).
- Kıt kaynak vergileri (su ve ham maddeler üzerine uygulanan vergiler gibi).
- Su Taşıma Boru Hatları (Yeraltı ve yer üstü suların vergilendirildiği bu uygulamada, su tüketimi üzerinden vergileme yapılmakta ve m³ başına 5 Danimarka kronu vergi alınmaktadır).

Danimarka'da, atık su vergisi, sülfür vergisi, tarım ilaçları vergisi, nitrojen vergisi paketleme ve ambalaj vergisinde uygulanan çevre vergilerindedir.

D. Fransa

Fransa AB ülkeleri arasında çevre vergilerinin milli gelir içindeki payının düşük olduğu ülkelerden biridir. Bu ülkede çevre vergilerinin milli gelir içindeki payı yaklaşık % 1,8 düzeyindedir. Bu da % 2,6 olan AB-27 ortalamasının oldukça altındadır (TaxationTrends 2012: 89). Diğer yandan, Fransa'da çevre vergileri özellikle merkezi hükümet açısından oldukça önem arz etmektedir. Fransa'da birkaç çeşit çevre kirliliği vergisi ve kaynak vergisi bulunmaktadır. Bunlar toplam vergi gelirlerinin % 0,4'ünü oluşturur. Enerji üzerinden alınan vergiler ise toplam vergi gelirlerinin % 4,4'ünü oluştururken, bu rakam nakliye vergilerinde % 0,8 olarak gerçekleşmiştir (Confédération Fiscale Européenne, 2014). Ülkede çevreyi koruma amaçlı kirlilik vergisi, evsel atık toplama vergisi, sivil havacılık harcı gibi vergisel uygulamalar mevcuttur.

E. Almanya

Almanya'da 1999-2003 döneminde çevre vergileri ile ilgili düzenlemeler sonrası, ekolojik vergiler ciddi bir artış göstermiştir. İzleyen yıllarda bu artış seyrinde azalma olduysa da 2010 yılı itibarıyla milli gelirin % 2,2'si kadar bir tahsilat gerçekleştirilmiştir. Ancak bu AB-27 ortalamasının (%2,6) altında kalmıştır (TaxationTrends, 2012: 94). Almanya'da çevre vergileri içinde enerji vergilerinin payı en yüksek düzeydedir. Enerji vergileri toplam vergi gelirlerinin % 4,9'unu oluştururken, nakliye vergileri % 1,1, çevre kirlilik vergisi ve kaynak vergileri ise toplam vergi gelirlerinin % 0,1'i oluşturmuştur (Confédération Fiscale Européenne, 2014).

F. İtalya

1990’lı yıllarda AB’nin en yüksek seviyede çevre vergilemesi yapan ülkelerden biri olan İtalya, izleyen yıllarda bu özelliğini kaybetmeye başlamıştır. Özellikle enerji vergileri üzerindeki tahsilatlar yüksek seviyede iken, düşüş eğilimine girmiştir. 2010 yılında AB ortalamasına kadar gerileyen İtalya, 2011 yılında tüketim vergilerine ağırlık vermiştir (TaxationTrends, 2012: 109). Karbon emisyonu üzerinden alınan kirlilik vergisi; çöp vb. atıklar nedeniyle alınan bölgesel özel vergi; mineral yağlar üzerinden alınan özel tüketim vergisi; metan gazı, likit petrol, kömür üzerinden alınan çevre vergileri; kişi ve kurumlarca ödenen motorlu taşıt vergisi çevre vergileri arasındadır (ItalianNationalInstitute of Statistics, 2014).

G. Hollanda

1970’li yıllardan bu yana çevre vergisi uygulayan Hollanda’da enerjiden tahsil edilen vergilerin % 50’ye yakını çevre vergileridir. AB’nde yüksek düzeyde çevre vergileri uygulayan ikinci ülke konumundadır. Ülkede yerüstü su vergisi, atık vergisi, kömür vergisi çevre vergileri sınıfında uygulanan vergilerdir (ConfédérationFiscaleEuropéenne, 2014).

H. İngiltere

Çevre vergilerinin yoğun olarak uygulandığı İngiltere’de enerji vergileri en önemli çevre vergileridir. Katı atık vergisi, Agregat (Toprak) vergisi, hava yolcusu harcı çevre vergilerini oluşturur. İklim değişikliği harcı, enerji üreticilerine yönelik bir mali yükümlülüktür. Kamu ve özel kesim için aydınlatma, ısıtma ve enerji üreten işletmeler nominal enerji başına belli bir vergi miktarı ödemektedirler. Havayolu yolcuları için getirilen harç bedeli ise İngiltere havalimanlarından geçiş yapan ya da kullanan yolculardan tahsil edilmektedir. Bu uygulamada İngiltere ve diğer AB ülkeleri arasındaki seyahatler için 20 Sterlin, diğer dünya ülkeleri ile İngiltere arasındaki seyahatler için 80 Sterlin bedel alınmaktadır (<http://www.cfe-eutax.org/>).

I. Macaristan

Macaristan’da araba lastikleri, bataryalar, paketleme malzemeleri, buzdolapları gibi ürünler üzerinde çok sayıda çevresel vergiler uygulanmaktadır. Vergi oranları bu tür ürünlerin tüketimi azaltmaya yönelik ayarlanmaktadır. Özellikle enerji ürünleri üzerine uygulanan “enerji vergisi” üretilen petrol, gaz, kerosen, LPG ya da ağır fuel-oil için farklı oranlarda uygulanmaktadır (<http://www.cfe-eutax.org/>).

J. İspanya

Daha çok bölgesel düzeyde uygulamalarla hayata geçen çevre vergilerinden ilki belirli mineral yağ satıcıları üzerindeki mali yükümlülüktür. Gerek kendi tüketimleri gerekse perakende satış yapan bu tür satıcıların hidro karbon üreten ürün satışlarında kurşunsuz yakıtlarda, dizel yakıtlarda ve kerosen içeren yakıtlarda her 1000 litre için 24 Avro, özel kullanım amaçlı dizel yakıtlarda her 1000 litre için 6 Avro, fuel-oil için ton başına 1 Avro vergi alınmaktadır (<http://www.cfe-eutax.org/>).

VI. TÜRKİYE'DE ÇEVRE VERGİLERİNİN UYGULANIŞI

Bu bölümde Türkiye'nin çevre politikalarına genel olarak değinildikten sonra, çevre vergilerinin uygulanışı tartışılmaktadır.

A. Türkiye'de Çevre Sorunu ve Politikaları

Türkiye'de 1970'li yıllardan itibaren çevre kirlenmesi konusunun zaman zaman gündeme gelmesine karşın, 2000'li yıllara kadar yapılan kalkınma planlarında çevresel sorunlar ikinci plana itilmiş ve çoğunlukla göz ardı edilmiştir.

Türkiye'de "çevre" ifadesinin ilk kez yer aldığı metinlere 1973-1977 yıllarını kapsayan "Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı" içinde ulaşmak mümkündür (3. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.112). Ancak çevre sorunlarının başı başına ele alınması ve ortaya konulması 1979-1983 dönemine yönelik hedefleri belirleyen "Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı" kapsamında gerçekleştirilmiştir. Çevre sorunlarının toplumsal değişim süreci ile birlikte çözüme kavuşturulmasının temel ilke olarak benimsendiği planda, sanayileşme, tarımda modernleşme, kentleşme sürecinde çevre unsuru dikkate alınacağı, sorunun yaratılmadan önlenme aşamasında çözüme kavuşturulmasına ağırlık verileceği ifade edilmiştir (4. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 297). Buna paralel olarak 12.08.1978 tarihli ve 16375 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 7/16047 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Başbakanlık Çevre Örgütü" kurulmasına karar verilmiştir. Başbakanlığa bağlı Çevre Müsteşarlığı ve Yüksek Çevre Kurulu oluşturularak çevre politikaları oluşturulmasına yönelik önemli bir adım atılmıştır.

2000-2005 dönemini kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile çevre sorunlarının çözümü için uygulanan politikalar ve alınan kararların, Avrupa Birliği normları ve uluslararası standartlara uyumlu hale getirilmesi için çalışmalar başlatılmıştır (Çokgezen, 2007: 106). Ne var ki çevre yönetiminde bütünleşmenin sağlanmasında önemli bir araç olması gereken söz konusu kalkınma planları çevre kirliliğinin önlenmesinde etkili olamamıştır (Toprak, 2006:156).

Aralık 1999’da Helsinki Zirvesinde Türkiye’nin AB’ne tam üyeliği başvuru süreci resmîyet kazandıktan sonra, hemen her konuda olduğu gibi çevre konusunda da AB müktesebatına uygun hale getirmek amacıyla mevzuat çalışmaları hız kazanmıştır (Çokgezen, 2007: 106). 2008 Yılına ilişkin Ulusal Raporda AB Müktesebatının kademeli olarak iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürürlüğe girmesi için kapsamlı bir stratejinin kabul edilmesi öncelik olarak benimsenmiştir. Bunun yanında Ulusal Atık Yönetimi Planı oluşturulması için projelere başlatılmıştır (Ulusal Rapor, 2008). Türkiye’nin 2007 yılında hazırladığı İklim Değişikliği Birinci Ulusal Bildirimi’nde çevreyle ilgili tüm politikaların AB çevre politikaları ile uyumlu hale getirilmesinin amaçlandığı ve bu doğrultuda politikaların “kirliliğin kontrolünden” ziyade “kirliliğin önlenmesi”, kirliliğin kaynağında önlenmesi, atıkların azaltılması, mevcut en iyi tekniklerin uygulanması, enerjinin verimli kullanımı, denetim sisteminin etkin uygulanması kavramlarına ve “kirleten öder” ilkesine dayandığı belirtilmiştir. 29 Aralık 2009 tarihinde Brüksel’de gerçekleştirilen Hükümetlerarası Katılım Konferansı’nda Türk Hukuku’na uyarlanması gereken 300’den fazla yasa olduğu ortaya çıkmıştır (Ulucak ve Erdem, 2012: 83).

B. Türkiye’de Çevre Hizmetlerine Yönelik Yasal ve Kurumsal Yapı

Türkiye’de çevre koruma hizmetlerinin genel çerçevesi Anayasa’nın 56. Madesinde hüküm altına alınmıştır. Buna göre; sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı temel bir insan hakkı olarak kabul edilmiş, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesinin önlenmesi hem Devletin hem de vatandaşların ödevleri arasında sayılmıştır. Anayasa’ya göre Devlet; herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamakla görevlidir.

Türkiye’de çevre hizmetlerine yönelik çeşitli yasal düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlar aşağıda Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo 2: Türkiye’de Çevre Koruma Hizmetlerinde Yasal Çerçeve

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası	Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması (m.56), Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.
1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu	Bu kanun ile kentsel alanlarda halk sağlığının korunması ve çevre temizlik hizmetlerinin sağlanmasında belediyelere önemli görev ve sorumluluklar verilmiştir.

2872 Sayılı Çevre Kanunu	Kanun'un temel amacı "...bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak..." olarak belirlenmiştir. Kanun'da; tüm kamu idareleri ve kuruluşlar çevrenin korunmasında aktif olarak sorumlu tutulmakta, sürdürülebilir bir ekonomik gelişme ile sağlıklı bir çevrenin devamı amaç edinilmekte, kirleten öder ilkesinin temel alınarak yaptırımlar ve mali yükümlülükler getirileceği ifade edilmekte ve nihayetinde çevrenin korunması ve kirliliğinin önlenmesi için uyulması zorunlu standartlar, vergi, harç, katılma payı, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki, emisyon ücreti ve kirletme bedeli alınması, karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşviklerin kullanılabileceği ifade edilmektedir.
5393 Sayılı Belediye Kanunu	5393 Sayılı Belediye Kanununun 14. maddesine göre çevre ve çevre sağlığının sağlanmasına yönelik görev ve sorumluluklar belediye yönetimlerine verilmiştir.
5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7/i maddesi ile büyükşehir belediye yönetimlerinde sürdürülebilir kalkınma ilkesine göre çevrenin korunması ve buna yönelik hizmet ve yatırımların yapılması büyükşehir belediye yönetimlerinin ve ilçe belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır
2560 Sayılı İSKİ Kuruluş Kanunu	2560 Sayılı İSKİ Kuruluş Kanunu ile Büyükşehir Belediye Sınırlarında su ve atıksu hizmetlerinin görülmesi ve bunların finansmanının sağlanması görev ve sorumluluğu su ve kanalizasyon idarelerine verilmiştir.
6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun	Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanır. Kirletenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan harcamalar bu Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilir.
644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bu KHK ile ulusal düzeyde çevre hizmetlerinden sorumlu kuruluş olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev yetki ve sorumlulukları ile teşkilat yapısı belirlenmiştir.

Kaynak: Tarafımızdan düzenlenmiştir.

Bu yasal düzenlemelere göre çevre koruma hizmetlerinin ulusal düzeyde etkin ve etkili bir biçimde yürütülmesinden sorumlu idare Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır. Yerel ve bölgesel düzeyde başta katı atık ve atık su bertaraf hizmetleri olmak üzere çevre koruma hizmetlerinin sunulmasından ve bu hizmetlerin finansmanından ise belediyeler sorumlu tutulmuştur.

C. Türkiye’de Çevre Vergileri

Bu kısımda çevreyle ilişkili olarak konulan mali araçlarla bir şekilde çevreyle ilişkili olan vergiler ile bunların uygulanış biçimleri incelenmektedir.

1. Çevre Temizlik Vergisi

Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda düzenlenmiş yerel düzeyde uygulanan bir çevre vergisidir. Söz konusu düzenlemeye göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Verginin yükümlüsü, binaları kullananlardır. Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olacak şekilde büyükşehirlerde 24 kuruş, diğer yerlerde 19 kuruş olarak hesaplanmaktadır. Su tüketim miktarı üzerinden hesaplanan ÇTV, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk ettirilmektedir. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilmektedir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ise 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir.

Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir sınırlarındaki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisinin yüzde seksenini ilgili belediyeye, yüzde yirmisini ise çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyelerine aktarır. Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarmakla yükümlüdür.

Türkiye’de kirlilik (atık) vergisi türü olarak alınan ÇTV, doğrudan çevresel amaçlara tahsis edilen tek çevre vergisidir. Bu vergi, belediye sınırları ve mücavir alan içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan maktu bir tarifeye göre alınmaktadır. Bu haliyle Çevre Temizlik Vergisi, üretilen atık miktarı ile ilişkilendirilemediği ve atık toplama maliyetinin yalnızca % 15’lik bir bölümünü karşılayabildiği için çevresel etkinliği son derece sınırlı bir vergi olarak değerlendirilmektedir (Yalçın, 2013: 147). ÇTV’nin çevreyi korumaya yönelik etkisinin az olması ve yıllık artış oranının yetersiz kalması, verginin yönlendirici ve gelir getirici bir politika aracı olma özelliğini azaltmaktadır. Ayrıca, ço-

ğunlukla Türkiye’de çevre temizlik vergisinden elde edilen gelirlerin çevrenin korunmasında kullanılmadığı belirtilmektedir (Özdemir, 2009: 29).

2. Motorlu Taşıtlar Vergisi

Türkiye’de 1963 yılından beri uygulanmakta olan Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV) motorlu kara, hava ve deniz taşıtlarından alınan aynı zamanda bir servet vergisidir. MTV’nin tarifesi arabanın ağırlığı, silindir hacmi ve yaşını yansıtabilecek şekilde uygulanmakta iken, 2004 yılı itibarıyla sadece silindir hacmi ve yaşına göre vergilendirilmeye yönelik tarife değişikliğine gidilmiştir.

MTV’de çevresel amaçlardan çok Devletin mali amaçlarına hizmet ettiğinden yeni düzenlemede de taşıtların kirleticilik düzeyleri esas alınmamıştır. Zira taşıtların yaşı arttıkça vergi miktarı düşmektedir. Oysa literatürde ifade edildiği üzere çevreyi kirleten motorlu taşıtların daha fazla vergilendirilmesi çevre kirliliğini azaltmada bir araç olarak kullanılmaktadır. Mevcut haliyle MTV çevresel amaçlara hizmet etmeyen bir vergi konumundadır. MTV’ye çevre vergisi niteliği kazandırılabilmesi için Bakanlar Kuruluna 3946 sayılı Kanun ile yetki verilmiştir. Buna göre; Bakanlar Kurulu AB normlarını sağlayan katalikkonvertör sistemi ile donatılmış taşıtlarda vergi miktarını %50’ye kadar indirmeye yetkili kılınmasına rağmen günümüze kadar bu yetkisini kullanmamıştır (Karadeniz, 2011: 149).

3. Özel Tüketim Vergisi (ÖTV)

ÖTV’nin çevre ile ilgili olabilecek vergileri Kanun’un I sayılı listesinde yer almaktadır. Petrol ve ürünlerini konu alan I sayılı listenin A cetvelinde uçak benzini, kurşunsuz normal benzin, kurşunsuz süper benzin, kurşunlu süper benzin, kurşunlu normal benzin, doğal gaz, fueloiller, yağlama yağları, diferansiyel yağı, baz yağı, jet yakıtı ve motorin gibi çeşitli türde petrol ürünleri ve yağ türleri yer alırken, Listenin B cetvelinde daha çok benzol, solvent, vernikler, pentan, eter, incelticiler ve benzeri ürünler yer almaktadır.

Tük Vergi Sisteminde uygulanan petrol üzerinden alınan ÖTV çevre vergilerine örnek niteliğinde olsa da (Sağbaş, 2013: 125) liste incelendiğinde; çevreye diğerlerine göre daha fazla zarar veren akaryakıtlardan daha az vergi alındığı görülmektedir. Örneğin çevreye daha az zarar veren 95 oktan kurşunsuz benzinin litre başı ÖTV miktarı 1,8915 TL iken, daha da az zarar veren 98 oktan kurşunsuz benzinin litre başı ÖTV miktarı 2,0135 TL olarak düzenlenmiştir. Üstelik bu iki yakıt türünden çevreye çok daha fazla zarar veren motorinin (dizel) litre başı ÖTV miktarı 1,3045 TL olarak tespit edilmiştir. Bu çarpık düzenlemenin çevrenin kirliliğini önlemeyi hedef aldığını söylemek mümkün değildir. Üstelik bu husus motorin kullanan araç sayısının da hızla artmasına

neden olmaktadır. Son yıllarda mazotun fiyatının benzin fiyatına göre düşük olması dizel araçların daha fazla tercih edilmesi sonucunu doğurmuştur (Karadeniz, 2011: 150).

Motorlu taşıtları ayrıca konu alan II Sayılı Listeye göre de bir motorlu taşıtın ilk elde edilmesinde % 45, % 90 ve % 145 oranlarında olmak üzere ÖTV hesaplanmaktadır. Vergi oranlarının sadece satın alınan aracın motor hacmine göre belirlenmesi, söz konusu verginin çevre kirliliğini önleyici yönde tasarlanmadığını göstermektedir, çevresel ÖTV’nde çevre kirliliğini önlemeye yönelik olarak yapılan en önemli düzenleme ise elektrik motoruna sahip olan taşıtlarda vergi oranının % 10 olarak uygulanmasıdır. Bunun çevreye son derece duyarlı olan elektrikli (hybrid) araçların desteklenmek istendiğine dair önemli bir gösterge olarak değerlendirilebilir.

4. Katma Değer Vergisi (KDV)

KDV uygulamasında çevre doğal gaz, petrol ve bunların ürünleri ile (bunların boru hatları ile taşımaları dahil) diğer tüm enerji ürünlerinin teslimi ile motorlu taşıtların alım-satım işlemlerinin vergiye tabi tutulması da çevresel bir mali yükümlülük olarak değerlendirilebilir. Ancak özünde çevre korumayı amaçlamayan bu uygulama bir çeşit satış ya da harcama vergisi niteliği taşımaktadır.

5. Harçlar

Türkiye’de kirlilik ve doğal kaynak vergisi türü olarak uygulanan ÇTV’nin dışında doğrudan çevresel amaçlara yönelik başkaca bir çevre vergisi türü olmamakla birlikte, karşılaşılan çevresel sorunların çözümüne yönelik olarak kullanıcı harçları uygulanmaktadır. Bunlardan belli başlıları, uçak gürültü harcı, petrol arama ve işletme izin harcı ve avlanma harcıdır (Yalçın, 2013: 147).

6. Çevre Katkı Payı

Çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve çevre ile ilgili yatırımların desteklenmesi amacıyla; ithaline izin verilen kontrole tâbi yakıt ve atıkların CIF bedelinin yüzde biri ile hurdaların CIF bedelinin binde beşi oranında alınacak miktar; büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen su ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedelinin yüzde biri Çevre Katkı Payı olarak tahsil edilmektedir. Tahsil edilen bu tutarlar, ilgililerce en geç ertesi ayın onbeşine kadar ilgili mal saymanlıkları hesaplarına aktarılır ve bütçeye gelir kaydedilir. Ayrıca, yurt içi ve yurt dışından temin edilecek her türlü hibe, yardım ve bağışlar ile kredi anapara geri dönüşleri ve kredi faizleri de tahsil edilerek, Çevre ve Orman Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına yatırılır ve bütçeye gelir kaydedilir.

7. İdari Para Cezaları

Çevre Kanunu'nun 28. maddesine göre çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler neden oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar ve idari para cezalarını ödemekle yükümlüdürler.

8. Çevre Hizmetlerinde Kamusal Fiyatlandırma

Türkiye'de çevre hizmetlerinin finansmanında kullanılan vergisel mali yükümlülükler dışında diğer önemli bir mali araç "kirleten öder" ve "kullanan öder" ilkeleri doğrultusunda özellikle yerel yönetimler düzeyinde belirlenen tarife sistemleri çerçevesinde alınan ücretlerdir. Büyükşehir belediye yönetimlerinin görev alanlarında atıksu bertaraf ve su kaynaklarının korunmasına yönelik hizmetler su ve kanalizasyon idareleri (SKİ) tarafından yerine getirilmektedir. Sayıları 16 olan SKİ sayısı 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve 6447 sayılı Kanun (Ordu vilayetinin de sonradan dahil edilmesi) ile 30'a yükselmiştir. Böylece kırsal ve kentsel alanlarda nüfusun büyük çoğunluğuna su ve atıksu bertaraf hizmetleri bu kuruluşlar tarafından verilmeye başlanmıştır.

Su ve kanalizasyon idarelerinin şemsiye kanunu olan 2560 sayılı İSKİ Kuruluş Kanunu su ve atıksu bertaraf hizmetlerine yönelik önemli hükümler içermektedir. SKİ'lerin gelirleri ise aynı Kanun'un 13. maddesinde sayılmıştır. Buna göre SKİ'lerin gelirleri; su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasına karşılık, tarifeye göre abonelerden alınacak ücretler, Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca, su ve kanalizasyon tesislerinden yararlananlardan ilgili belediye adına alınacak katılma payları, hizmet alanındaki belediyelerin, İller Bankasınınca 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" gereğince nüfus esasına göre dağıtılan paylardan bu bankaca tutularak İSKİ'ye gönderilecek % 10 oranındaki miktar, büyük ve temel yatırım programları karşılığında Devletçe yapılacak yardımlar ile şahıs, kurum ve kuruluşlar için yapılan özel hizmetlerden alınacak ücretlerle ortaklıklardan ve üretilen malların satışlarından elde edilecek gelirlerden oluşmaktadır.

2560 Sayılı Kanun'un 23. maddesinde SKİ'lerin tarife yapım esasları düzenlenmiştir. Buna göre su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması giderleri için ayrı tarifelerin yapılacağı, bu tarifelerin tespitinde, yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilmeyen) yenileme, ıslah

ve tevsi masrafları ve bir kar oranı esas alınacağı belirtilmiştir. Başka bir anlatımla büyükşehir belediye yönetimi görev ve sorumluluk alanlarında su ve atıksu bertaraf hizmetlerinin görülmesine yönelik oluşan maliyetler bu hizmetlerden yararlananlardan sağlanmalıdır.

Su ve kanalizasyon idareleri içinde hizmet verdiği nüfus ve bütçe büyüklüğü bakımından en büyüklerinden olan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü’nün (İSKİ) 2013 yılı itibariyle 3.736.212.547 TL tutarındaki toplam gelirinin 2.860.430.548 TL tutarındaki kısmı su, Kullanılmış Suları Uzaklaştırma Bedeli (KSUB) ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarından oluşmuştur. (İSKİ Faaliyet Raporu, 2013). Yani İSKİ sunduğu su ve atıksu bertaraf hizmetlerinin finansmanının yaklaşık %76,55’ini hizmetten yararlananlardan elde ettiği (su satışı ve KSUB vb.) gelirlerden sağlamaktadır. Diğer su ve kanalizasyon idarelerinin finansman yapısı da buna benzer nitelik sergilemektedir.

Kentsel düzeyde özellikle SKİ’lerin görev alanlarında sanayi atıksularından kaynaklanan kimyasal kirliliğinin azaltılmasına yönelik en önemli uygulama Atıksu Arıtma Bedeli (AAB) veya “Kirlilik Önleme Payı” (KÖP) adları altında yapılan uygulamalardır (İSKİ Atıksuların Kanalizasyona Deşarj Yönetmeliği, 2013, ASKİ Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği, 2005). Bu bedel atıksu ön arıtma tesisi kurma zorunluluğu olduğu halde, bu tesisi kurmayan sanayi işletmelerinden ölçülebilen kimyasal kirlilik parametrelerine göre alınan bir mali yükümlülüktür. Başka bir anlatımla ön arıtma tesisi kurma yükümlülüğü olan firmalar bu yükümlülüklerini yerine getirmedikleri takdirde SKİ tarafından atıksularının kirlilik yoğunluğuna göre tahakkuk ettirilen bedeli ödemek zorundadırlar. Ancak, uygulamanın yasal altyapısının yetersiz olması bu uygulamanın etkinliğini azaltmaktadır.

Bütün bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere Türkiye’de çevresel hizmetlerin finansmanında vergi harç ve katılma payları gibi mali yükümlülüklerin yanı sıra kamusal fiyatlandırma yönteminden de büyük ölçüde yararlandığı görülmektedir. Özellikle yerel ve bölgesel düzeyde su ve atıksu bertaraf hizmetlerinin maliyetinin büyük çoğunluğunun yerel düzeyde belirlenen tarife sistemleri çerçevesinde hizmetten yararlananlardan tahsil edilen ücretlerle finanse edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak, burada da önemle vurgulanması gereken husus su ve kanalizasyon idarelerinin uyguladığı tarife ve fiyatlandırma sisteminin de kirliliği önlemekten çok hizmetin finansmanını sağlamaya yönelik (mali amaç) olduğudur.

VII. SONUÇ

Tarım ekonomisi ile başlayan kalkınma sürecinin sanayi devriminin ardından farklı bir ekonomik gelişim içerisinde devam etmesiyle 20. yüzyılın başlarından itibaren insanoğlu çevreyi de aynı oranda kullanmaya başlamıştır. Bu süreçte doğal kaynakların özensiz bir şekilde kullanımı çevrenin de zarar görmesine neden olmuştur. İklim değişiklikleri, ozon tabakasının delinmesi, hava ve suyun hızla kirlenmesi tam kamusal mal olma özelliğine sahip çevre düzeninin bozulduğunun kanıtıdır. Sanayileşme sürecinde nesilden nesile aktarım sırasında ciddi sorunlar yaşayacağını ayırımına varan insanoğlu, artık çevreye daha duyarlı hale gelmiş ve özel önlemler almaya başlamıştır.

Çevrenin öneminin artması ile çevre politikaları da en az ekonomi politikaları kadar önemlidir. Sürdürülebilir bir ekonomik gelişim için iyi bir çevre yönetimi zorunludur. O nedenle çevreyi koruyan, çevre politikalarını destekleyen her türlü araç önem kazanmıştır. Bu araçların arasında en önemlilerinden biri çevre korumayı amaçlayan vergisel mali yükümlülüklerdir. İktisatçı Pigou ile başlayan ve dışsallıkların içselleştirilmesine yönelik olarak uygulanan çevre vergileri AB ve OECD ülkeleri başta olmak üzere tüm dünya ülkelerinin gündemindedir.

AB düzeyinde çevrenin önemi her fırsatta dile getirilmiş ve çevre vergilerinin çevre politikalarının tamamlayıcı bir unsuru olduğu kabul edilmiştir. AB ülkelerinin çevresel vergi düzenlemelerinde üretim ve tüketim alışkanlıklarının değiştirilmesini sağlayıcı ve çevreye karşı duyarlı bireylerin oluşturulması amaçlanmıştır. Bu çerçevede “kirleten öder ilkesi” temelinde kirletici konumundaki kişi ve kurumlara mali yükümlülükler getirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Örnek ülke uygulamalarından da görüldüğü üzere AB ülkeleri çevreyi korumak amaçlı pek çok vergi türünü sektörel bazda uygulamaya koymuştur. Halen AB düzeyinde; enerji vergisi, karbon vergisi, motorlu taşıtlar üzerinden alınan kirlilik vergisi, harç uygulamaları, taşımacılık sektöründen alınan vergiler gibi çevreyi koruma amaçlı pek çok mali yükümlülük yürürlüktedir.

Diğer yandan Türkiye’de 1970’li yıllardan beri gündemden düşmeyen çevre konusunda önemli adımlar atıldığını söylemek zordur. Son yıllarda umut verici adımlar atıldıysa da henüz çevre kirliliğini önleyici somutlaştırılmış uygulamalara rastlanmamaktadır. Yerel yönetimlerce tahsil edilen ÇTV doğrudan çevre kirliliğini azaltmayı hedef alan bir vergi konumunda değildir. Üstelik elde edilen gelirler de çevre için kullanılmamaktadır. “Kirleten öder” ilkesi doğru bir şekilde hayata geçirilmemiştir. Çevreyi gerçekten kirleten kişilerin

saptanması da söz konusu sistem içerisinde denetim eksikliği nedeniyle kolay değildir. Ancak ihbar, şikâyet vb. durumlarda müdahaleler olabilmektedir. ÇTV’nin gerçek anlamda bir çevre vergisine dönüştürülmesi ve buna yönelik olarak yeniden tasarlanması gerekmektedir.

Diğer yandan çevre kirliliğini önleme amaçlı kullanılabilecek olan MTV, ÖTV ve KDV de etkin çevre kirliliğini önleme ve çevre korumayı özendirme anlamında etkin bir biçimde kullanılmamaktadır. Özellikle MTV pek çok ülke uygulamasında çevre kirliliğine neden olan araçlar üzerinden daha az vergi yükü meydana getirilmesi şeklinde uygulanmaktadır. Oysa Türkiye’de MTV araçların çevreyi kirlileme olasılıklarından tamamen uzak bir şekilde düzenlenmiş, sadece motor hacimleri dikkate alınarak uygulanır hale getirilmiştir. Aynı şekilde ÖTV de çevreyi az kirlileten araçları ve yakıtları dikkate almamaktadır.

Türkiye’de çevresel hizmetlerin finansmanında vergi harç ve katılma payları gibi mali yükümlülüklerin yanı sıra kamusal fiyatlandırma yönteminden de büyük ölçüde yararlanıldığı görülmektedir. Özellikle yerel ve bölgesel düzeyde su ve atıksu bertaraf hizmetlerinin maliyetinin büyük çoğunluğunun yerel düzeyde belirlenen tarife sistemleri çerçevesinde hizmetten yararlananlardan tahsil edilen ücretlerle finanse edilmektedir. Ancak, burada da önemle vurgulanması gereken husus SKİ’lerin uyguladığı tarife ve fiyatlandırma sisteminin temel amacının da kirliliği önlemekten çok hizmetin finansmanını sağlamaya yönelik (mali amaç) olduğudur.

Çevre konusunda küresel düzeyde gelişen hassasiyet Türkiye’de de çevreye olan duyarlılığı artırmıştır. Çevrenin korunması gerektiği çeşitli Devletin resmi raporlarında ve kalkınma planlarında ifade edilmiştir. Bu durumda yapılması gereken genel çevre politikalarını destekleyici, çevre korumayı özendirici, çevre kirliletmeyi cezalandırıcı bir vergi sisteminin tasarlanmasıdır. Bu kapsamda başta ÇTV olmak üzere, MTV, ÖTV ve KDV gibi vergilerin çevre korumayı özendirici ve sağlayıcı biçimde yeniden düzenlenmelidir. Türkiye’nin bu uygulamaları yaşama geçirebilmesi, aday ülke konumunda olduğu AB’ye tam üyelik süreci açısından ve kurucusu üyesi olduğu OECD’ye karşı yasal yükümlüklerini yerine getirmesi açısından da önemlidir.

KAYNAKÇA

- Adana Su, Kanalizasyon İdaresi, Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği, <http://www.adana-aski.gov.tr/images/desarjyonetmeliği.pdf>, (Erişim: 20.07.2014).
- ATABAY, Semra ve KAYMAZ, Gökçe.(2007), “Çevre Duyarlılığının Piyasa Ekonomisine Yenik Düştüğü Nokta: Sürdürülebilir Kalkınma”, Çevre ve Politika Başka Bir Dünya Özlemi, (Editör: Ayşegül Mengi), İmge Yayınları.
- Avusturya İstatistik Kurumu, Eco-Taxes 2014, http://www.statistik.at/web_en/statistics/energy_environment/environment/eco_taxes_environmentally_related_taxes/index.html, (Erişim: 22.03.2014).
- BEKMEZ, Selahattin ve NAKİPOĞLU, Ferda. (2012), “Çevre Vergisi – Ekonomik Büyüme İkilemi”, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11 (3).
- BROWN, C.V. ve JACKSON,P.M. 1980, Public Sector Economics, Martin Robertson Publishing, Oxford.
- ÇELİKKAYA, Ali. (2011), “Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Çevre Vergisi Reformları ve Türkiye’deki Durumun Değerlendirilmesi”, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:11,Sayı: 2.
- ÇOKGEZEN, Jale. (2007), “Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye”, Marmara Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt:XXIII, Sayı:2.
- Confédération Fiscale Européenne,(2014),<http://www.cfe-eutax.org/taxation/detail>, (Erişim: 03.04.2014).
- DEİCHMANN, U., ve ZHANG, F., (2013), “Growing Green: The Economic Benefits of Climate Action”, Europe And Central Asia Reports, International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.
- Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities For The Future, 2014, Institutefor European Environmental Policy,http://www.ieep.eu/assets/1397/ETR_in_Europe_-_Final_report_of_IEEP_study_-_30_May_2014.pdf, (Erişim tarihi: 10.08.2014).
- ERDEM, Metin, ŞENYÜZ, Doğan,TATLIOĞLU, İsmail. (2012), Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi, 10.b., Bursa.
- GÖKER, Cenker. (2011). Yönlendirici Vergilendirme, Turhan Kitapevi, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman ve Diđerleri (2001), Çöp Hizmetleri Yönetimi, Türkiye ve Ortadođu Amme İdaresi Enstitüsü Yay. No:302, Ankara, Nisan.
- GÜNDÜZ, İsmail Orçun ve AGUN, Bilge Hakan.(2013), “Çevre Vergilerinin Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanması: Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulaması”, Maliye Finans Yazıları, Yıl:27, Sayı:99, Nisan.
- İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, 2013 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.iski.gov.tr/Web/UserFiles/File/faaliyetraporu2008/faaliyet_raporu2013.pdf, (Erişim:20.07.2014).
- İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, (2013), Atıksuların Kanalizasyo-

- na Deşarj Yönetmeliği, http://www.iski.gov.tr/Web/UserFiles/File/mevzuat/pdf/ISKI_Atiksularin_Kanalizasyona_Desarj_Yonetmeliđi.pdf, (Erişim:20.07.2014).
- Italian National Institute of Statistics, (2014), <http://www.istat.it/en/archive/16727>, (Erişim: 07.08.2014).
- HOTUNOĞLU, Hakan ve TEKELİ, Recep.(2007), “Karbon Vergisinin Ekonomik Analizi ve Etkileri: Karbon Vergisinin Emisyon Azaltıcı Etkisi Var Mı?”, Sosyo Ekonomi Dergisi, Temmuz Aralık, Sayı:2.
- JOHANSSON, Per-Olov.(1987), *The Economic Theory and Measurement of Environmental Benefits*, Cambridge University Press.
- KARADENİZ, Hülya Kabakçı.(2011), Türkiye’de Motorlu Taşıtlar Vergisinin Çeşitli Ülke Uygulamaları ile Karşılaştırılması ve Bir Model Önerisi, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2011/415, Ankara.
- KARGI, Veli ve YÜKSEL, Cihan. (2010), “Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri”, Maliye Dergisi, Sayı: 159, Temmuz-Aralık.
- KOSONEN, Katri.(2012), “Regressivity of Environmental Taxation: Myth or Reality?”, EU Taxation Papers, Working Paper N.32-2012, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_32_en.pdf, (Erişim:11.06.2014).
- MCMORRAN, Ronald T. ve NELLOR, David C.L.(1994), “Tax Policy and The Environment: Theory and Practice”, IMF Working Paper, WP/94/106, September.
- MUTLU, Ayşegül.(2006), “Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları”, Maliye Dergisi, Sayı:150, Ocak-Haziran.
- MUTLU, Ayşegül.(2009), “Uluslararası Çevre Sorunları”, Uluslararası Mali İlişkiler (içinde), Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, No:898, Ekim, s.68-69.
- OATES, Wallace E. (1995), “Green Taxes: Can We Protect The Environment and Improve The Tax System at Same Time?”, Southern Economic Journal, Vol. 61, No. 4 (April).
- ÖZDEMİR, Biltekin.(2009), “Küresel Kirlenme Sürdürülebilir Ekonomik Büyüme ve Çevre Vergileri”, Maliye Dergisi, Sayı:156, Ocak-Haziran.
- SAĞBAŞ, İsa.(2013), *Vergi Teorisi*, Ankara.
- SARIKAYA, Hasan Zuhuri.(2004), “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Çevre Politikaları ve Uygulamaları”, SKKD, Cilt 14, Sayı 1.
- STİGLİTZ, Joseph E. (1994), *Kamu Kesimi Ekonomisi*, (Çeviren: Ömer Faruk Baturel), 2.b., Marmara Üniversitesi Yayın No:549, İstanbul.
- TANRIVERMİŞ, Harun.(1997), “Çevre Kirliliğinin Vergilendirilmesi: İlkeler, Uygulamaları ve Türkiye Açısından Genel Değerlendirme”, Ekonomik Yaklaşım, Cilt:8, Sayı:27, Kış.

- Taxation Trends in European Union, (2012), EUROSTAT Statistical Books, European Commission.
- TOPRAK, Düriye.(2006), “Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları ve Mali Araçlar”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Volume:2, Sayı/Issue:4, Güz.
- TÜİK, (2012), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=10778>, (Erişim: 24.05.2012).
- TÜİK, (2013), Çevre İstatistikleri, www.turkstat.gov.tr/IcerikGetir.do?istab_id=5, (Erişim: 15.07.2014).
- ÜZELTÜRK, Hakan.(2008), Enerjinin Zamanda Yolculuğu Vergi Etkisi, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara.
- ULUCAK, Recep ve ERDEM, Ekrem.(2012), “Çevre - İktisat İlişkisi ve Türkiye’de Çevre Politikalarının Etkinliği”, Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, Yıl 4 - Sayı 6 – Haziran.
- Ulusal Rapor, (2008), 2008/14481 sayılı Bakanlar Kurulu, “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”, Avrupa Birliği Bakanlığı Web Sitesi, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (Erişim: 15.01.2014), 31 Aralık 2008 tarih ve 27097 (5. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.
- YALÇIN, A. Zafer.(2013), “Potansiyel Bir Çevre Vergisi Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi: Avrupa Birliği ve Türkiye Arasında Karşılaştırmalı Bir Analiz”, Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:27, Sayı:2.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir.(1995), Çevre Yönetiminin Temel Araçları, İmge Kitabevi, Ankara.
3. Beş Yıllık Kalkınma Programı, 1973-1977, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf>, (07.12.2014).
4. Beş Yıllık Kalkınma Programı, 1973-1977, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, (07.12.2014).