

PAPER DETAILS

TITLE: KIRLETEN ÖDER ILKESİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE ÇEVRE VERGİLERİ VE
NEGATİF DISSALLIKLAR SORUNU

AUTHORS: Özcan SEZER,Gökhan DÖKMEN

PAGES: 163-181

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/525630>

KİRLETEN ÖDER İLKESİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE ÇEVRE VERGİLERİ VE NEGATİF DIŞSALLIKLAR SORUNU¹

Özcan SEZER²
Gökhan DÖKMEN³

Öz

Çevre kirliliği çevre sorunlarının en önemli boyutlarından birisidir ve çevre kirliliğini önlemeye yönelik olarak yeni bir çevre politikası tasarımına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu politika tasarımının en önemli unsurların birisi de çevre vergileridir. Piyasa mekanizması içerisinde herkesin kirlettiği kadar ödemesi ilkesine dayanan çevre vergileri bireylerin üretim ve tüketim davranışlarında değişiklik yaratabilmek için özellikle Avrupa Birliği üyesi ülkelerde tercih edilmektedir. Türkiye’de çevre koruma amacına yönelik geliştirilen mali araçlar yeterli değildir. Bununla beraber, çevre temizlik vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, özel tüketim vergisi gibi vergiler çevre kirliliğini önlemeye yönelik dolaylı etkileri yönünden çevre vergisi niteliğindedirler. Çevre vergilerinin uygulanışında kirletenin yarattığı kirliliğin maliyetini ödemesi asıldır. Teorik olarak bu kolay olsa da uygulamada bazı zorluklar ortaya çıkmaktadır. Çevresel zararların maliyetinin tam olarak hesaplanamaması, kimsenin mülkiyetinde olmayan çevresel varlıkların fiyatlandırılmaması bu zorluklardan bazılarıdır. Sözü edilen güçlükler “negatif dışsallıklar” sorununu ortaya çıkarmaktadır. Bu çalışmada Türkiye’de çevre vergisi niteliğinde olan vergi türleri ele alınacak ve ortaya çıkan negatif dışsallıklar tartışılacaktır. Çevre vergilerinin “kirleten öder ilkesi” ne uygunluğu ve çevre kirliliğini önleme de etkin bir vergi politikası aracı olup olmadığı AB uygulamaları da dikkate alınarak incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Çevre kirliliği, Çevre Vergileri, Dışsallıklar, Vergi Politikası

Jel Kodları: H23, Q52, Q58

THE ISSUE OF ENVIRONMENTAL TAXATION AND NEGATIVE EXTERNALITIES IN TURKEY IN THE FRAMEWORK OF THE POLLUTER'S PAYS PRINCIPLE

Abstract

Environmental pollution is one of the most important dimensions of environmental problems and there is a need to design a new environmental policy in order to prevent environmental pollution. One of the most important elements of this policy design is environmental taxation. Environmental taxation based on the principle of payment as much as the pollution of everyone in the market mechanism is preferred especially in the EU member countries in order to change the production and consumption behaviors of the individuals. The financial instruments developed for the purpose of environmental protection in Turkey is not enough. However, taxes such as environmental cleaning tax, motor vehicle tax, private consumption tax are environmental tax in terms of indirect effects to prevent environmental pollution. In the implementation of environmental taxes, it is essential to pay the cost of pollution created by the polluter. Although this is easy theoretically, some difficulties arise in practice. Some of these difficulties are the inability to fully calculate the cost of environmental damages, and the non-pricing of non-proprietary environmental assets. The mentioned difficulties lead to the problem of "negative externalities". In this study, environmental taxes, which are the types of taxes in Turkey will be discussed and the resulting negative externalities will be discussed. The compatibility of environmental taxation with the "polluter pay's principle" and the prevention of environmental pollution will also be examined, taking into account EU practices as an effective tax policy instrument.

Key Words: Environmental Pollution, Environmental Taxes, Externalities, Tax Policies

Jel Codes: H23, Q52, Q58.

¹ Bu çalışma, 19-21 Ekim 2017 tarihleri arasında İstanbul’da düzenlenen International Congress on Afro-Eurasian Research III kongresinde sunulan bildirinin yeniden gözden geçirilmiş ve geliştirilmiş halidir.

² Doç. Dr., Bülent Ecevit Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ozcan.sezer@beun.edu.tr

³ Doç. Dr., Bülent Ecevit Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, gdokmen@gmail.com

Giriş

Doğa ile bütünlük halinde yaşayan insanoğlunun üretim kalıpları değişmeye başlamış dolayısıyla üretim ve tüketim faaliyetleri sonucunda ekolojik denge bozulmuştur. Ekolojik dengenin bozulmasında hakim iktisadi paradigmanın en önemli savı olan üretim artışının sağlanması ve bireylerin tüketime yönlendirilmesi anlayışının etkili olduğu söylenebilir. Üretim ve tüketimin artırılması çabaları bir taraftan ekonomik gelişme ile sonuçlansa da diğer taraftan çevrenin kirlenmesine ve çevre sorunlarının artmasına neden olmuştur. Ekonomik anlamda bireylerin ve toplumun refah düzeylerinde önemli artışlar ortaya çıkmış ancak çevresel kaygılar dikkate alınmamıştır. Çevre sorunlarının boyutlarının ileri düzeye varması ile birlikte çevrenin serbest bir mal olmadığı küresel kamusal mal haline geldiği görülmüştür (Kargı ve Yüksel, 2010:190).

Çevre sorunları klasik iktisatçıların teorik yaklaşımları ile değerlendirildiğinde; onlar ekonominin en önemli unsuru olan piyasanın görünmez bir el tarafından kendi kendine dengeye geldiğini ve doğanın kaynakların kendini yenileme özelliği dolayısıyla da tükenmeyeceği anlayışına vurgu yapmaktadırlar. Klasik iktisadi paradigmanın anlayışı ekseninde büyüme ve kalkınma sürekli olarak istenilen bir durumdur ve çevre sorunları bu anlayışta öncelikle dikkate alınması gereken bir sorunsal değildir. Bu anlayışta çevrenin ve doğal kaynakların tükenmeyeceği, üretimin artırılması için en üst seviyede kaynaklardan yararlanılması gerekliliğine dikkat çekilmektedir (Özdemir, 2009: 3). Ancak bu bakış açısı, Malthusyan nüfus yasasının önermeleri ile çelişmektedir. Malthus nüfusun genişleyip inanılmaz bir hızda yayıldığını ancak tarımsal üretimin bu kadar hızlı olmadığını ifade ederek; doğanın açlık sorunuyla baş başa kalacağını vurgulamıştır. Malthusyan nüfus yasası bu yönüyle, doğanın ve çevrenin kendi kendini besleyen bir süreç içinde olmadığını; dünyanın, artan nüfusa bağlı olarak, daha kalabalık, daha kirli, ekolojik yönden daha sorunlu ve çevresel etkilere karşı daha savunmasız bir konumda olacağını öngörmektedir (Buchholz, 2005:75-86). Nitekim günümüzde küresel ölçekte yaşanan nüfus yoğunluğundaki artış ve ortaya çıkan çevre sorunları, bu yasanın öngörülerinin tartışılmasının gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Küresel ısınma, ozon tabakasının incilmesi, sera gazı salınımının artması, hava ve suyun kirlenmesi gibi gelişmelerin sonucunda çevre sorunlarının boyutlarının küresel hale gelmesi küresel ölçekte çevre politikalarının geliştirilmesine neden olmuştur. Bu doğrultuda Türkiye’de Avrupa Birliği’ne (AB) uyum sürecinde çevre politikalarına yön vermiştir. AB ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD) ülkelerinde çevre kirliliğini önlemeye yönelik olarak geliştirilen hukuki ve mali araçlar Türkiye’de de uygulamaya konulmaya başlanmıştır. Sözü edilen mali araçlardan en önemlileri çevre kirliliğini azaltmaya, bireylerin tüketim alışkanlıklarını değiştirmeye, üreticilerin üretim tekniklerini değiştirmeye ve çevreye zararlı olmayan ya da daha az zararlı olan faaliyetlere yönlendiren çevre vergileridir.

AB Komisyonu tarafından da kullanılan OECD’nin yaptığı tanıma göre çevre vergileri, genel olarak hükümete, belirli çevresel önemi haiz olduğu düşünülen vergi matrahlarından alınan zorunlu ve karşılıklı olmayan ödeme olarak tanımlanmıştır (OECD, 2004). Çevre politikası aracı olarak uygulanan çevre vergileri çevrenin korunması amacını gütmektedir. Türkiye’de çevre vergisi olarak nitelendirilebilecek tek vergi çevre temizlik vergisidir (ÇTV). Bunun yanı sıra Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV), Özel Tüketim Vergisi (ÖTV), Katma Değer Vergisi (KDV) çevresel amaçlarla konulmuş vergi değildir. Ancak sözü edilen bu vergilerin dolaylı olarak çevre kirliliğinin azaltılmasında katkıları bulunmaktadır. Bu çalışmada Türkiye’de çevre vergisi politikaları ve bu politikaların AB çevre vergisi politikaları ile karşılaştırılmasına yer verilerek, Türkiye’deki çevre vergilerinin kirleten öder ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi yapılarak, etkin bir çevre vergisi politikaları için yapılması gerekenler analiz edilmeye çalışılacaktır. Türkiye’de çevre vergilerinin vergi literatüründe yeterince ele alınmadığı dikkate alındığında bu çalışmanın temel amacı, çevre vergilerinin Türkiye’deki potansiyelinin henüz yeterince değerlendirilmediğini

vurgulamak ve çevre vergilerinin sürdürülebilir kalkınma eksenli olarak vergi politikasının tasarımı dikkate alınmasının gerekliliği vurgulamaktır.

1. Çevre Sorunları ve Negatif Dışsallıkların İçselleştirilmesi Açısından Çevre Vergileri

Günümüzde çevre sorunlarının boyutları giderek artmakta ve ülkeler çevre kirliliğini azaltmaya yönelik hukuki ve mali nitelikte araçlar geliştirmektedirler. Bu konuda geliştirilen çevre politikalarına bakıldığında en önemli ilkenin çevreyi kirletenin kirletme maliyetine katlanma yükümlülüğü olarak ifade edebileceğimiz “kirleten öder ilkesi” dir. Ancak bu ilkenin ve çevre vergilerinin uygulanma sürecinde ortaya çıkan bir sorun da “dışsallıklar” dır. Çevre kirliliği negatif dışsallıklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Kirleten öder ilkesi dışsallıkların içselleştirilmesini hedeflemektedir.

Negatif dışsallıkları içselleştirme sürecinde uygulanan politika araçları *piyasa tabanlı* ve *komuta-kontrol edici* araçlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Piyasa tabanlı araçlar vergiler, sübvansiyonlar ve resmi izinlerden oluşmaktadır. Piyasa tabanlı araçlar, fiyat mekanizmasının negatif dışsallıklarının içselleştirilmesini sağlayacak bir şekilde kullanılmasını amaçlamaktadır. Piyasa tabanlı araçlar bu yönüyle, negatif dışsallıklara neden olan mal ve hizmetlerin fiyatlarında bir değişimi içermektedir. Komuta ve kontrol edici araçlar ise hukuki ve siyasi bir takım mekanizmalardan oluşmaktadır. Komuta kontrol araçların en çok bilinenleri arasında çevre kalitesini geliştirmeyi amaçlayan standartlar ile kirlilik düzeyi için sınır değerler belirlenmesi sayılabilir. Birbirinden farklı etkilere sahip bu araçlar içerisinde en dikkat çekici olanı çevre vergileridir (Öner, 2014:137; Aggeri, 1999: 699-700).

Çevrenin hem ekolojik hem de ekonomik boyutta olması, çevre vergilerinin kavramsal çerçevesini etkilemekte ve farklı tanımlar gündeme gelmektedir. Ancak literatürde genel anlamda çevre vergisi (environmental tax) ve çevreyle ilişkili vergi (environmentally related tax) şeklinde ikili bir ayrım yapıldığı görülmektedir. Çevre vergisi, “*matrahı çevre üzerinde olumsuz etkiler doğurduğu bilimsel olarak kanıtlanmış fiziksel (ya da benzer) bir birim üzerine yüklenen bir vergi*” şeklinde tanımlanırken; çevreyle ilişkili vergi ise “*çevre ile ilgili olduğu varsayılan bir matrah üzerine yüklenen, karşılıksız ve zora dayalı olarak devlete yapılan ödeme*” biçiminde ele alınmaktadır (Öner, 2014:137-140).

Çevre politikası aracı olarak düşünüldüğünde çevre vergileri, bireylerin tüketim alışkanlıklarında değişiklik yapmak, çevreyi kirleten ürünlerin kullanımında kısıtlamaya gitmek ve bireylerden kirliliğinin maliyetine katlanmak gibi uygulamaları ortaya çıkarmaktadır. Çevre vergilerinin bir çevre politikası aracı olarak kullanılması durumunda bireylerin bazı alışkanlıklarının (üretim ve tüketim alışkanlığı) çevreye negatif dışsallık yaydığı düşüncesinden hareket edilmektedir. Ekonomik anlamda bu tür dışsallıklar çevreye yönelik ortaya çıkan sosyal maliyetler olarak değerlendirilebilir. Ortaya çıkan sosyal maliyetin giderilmesinde konu ile ilgili mal ve hizmetler vergilendirilerek ya da üretim sürecinde farklı aşamalar varsa bu aşamalar da vergilendirme yapılarak ortaya çıkan dışsallıklar içselleştirilmektedir. Böylece çevre açısından dışsallık yaratan ya da çevre açısından olumsuzluk yaratan ekonomik faaliyet vergilendirilerek çevreye yönelik olumsuz davranış azaltılmaktadır (Toprak, 2006: 155).

Bireylerin çevreye vermiş olduğu zararlı davranışları azaltmayı amaçlayan çevre vergilerinin temel nitelikleri aşağıdaki şekilde ifade edilebilir (Ferhatoglu, 2003:2-3):

- Çevre vergileri çevreye zararlı olan unsurların maliyetini artırmaktadır.
- Çevre vergileri sayesinde mal ve hizmet üretici ve tüketicileri çevreye daha duyarlı faaliyetlere yönelmektedir.
- Çevre vergileri nedeniyle üreticilerin maliyetleri artacağından çevreye duyarlı yeni teknolojilerin geliştirilmesine imkân vermektedir.

- Vergi gelirleri arttırılacağı için, isgücü ve sermaye üzerindeki vergi yükünün azalır ve böylece ekonomiye olumlu katkısı olur.

Çevre vergileri farklı şekillerde ve farklı yöntemlerle uygulanabilmektedir. Yöntemlerden birincisi çevreye verilen zararın çevreyi kirletenler tarafından giderilmesidir. Bunun yanı sıra, çevre ile uyumlu çevre dostu faaliyetlere vergi teşvikleri sağlanması, çevreye zararlı olan faaliyetlerin kanun ile yasaklanması ya da zararlı faaliyetlere ek vergi konulması diğer sayılabilecek yöntemler arasındadır (Bilgin ve Orkunoğlu, 2010:80).

AB ülkelerinde kirleten öder ilkesi çerçevesinde en yaygın kullanılan ekonomik araçlar “çevre vergileri” ve “harçlar”dır. Vergi ve harçların üreticiler ve tüketiciler üzerinde yarattığı etki nedeniyle üretim ve tüketim sürecindeki alışkanlıkları kirlenme ve çevresel bozulmaya yol açmayacak şekilde değiştirici bir niteliğe sahip olduğu söylenebilir. Bu bağlamda çevre harçları daha çok elde edilen bir karşılık sonucunda ödenirken, çevre vergileri ise herhangi bir karşılık olmaksızın doğrudan genel bütçeye dâhil edilmektedir. Bunların dışında emisyon harçları, kullanıcı harçları, ürün vergileri, emisyon ticareti, teşvikler, geri ödemeli depozito çevre kirliliğini önlemede mali araçlar arasında sayılabilir.

Çevre sorunlarının ve çevre kirliliğinin önlenmesi merkezi bir maliye politikası aracı olan çevre vergileri uygulaması ile “hem kirleten öder ilkesine” uygun bir politika uygulanmakta hem de kirletenlere neden oldukları kirliliğin bedeli ödettirilmiş olmaktadır. Diğer yandan çevresel zararlara neden olan kişileri bu zararları azaltmaya ve daha az zararlara neden olacak yeni yöntemler bulmaya da teşvik etmektedir.

2. Çevre Vergilerinin Kuramsal Analizi

1920’lerde refah ekonomisi tarafından ortaya atılan çevre vergilerinin temelinde, dışsallıkların vergilendirilmesi prensibi yatmaktadır. A. C. Pigou tarafından başlatılan refah ekonomisi çalışmaları, R. Coase’nin sonuçlarına itiraz ettiği 1960’lara kadar ekonomi literatüründe sistematik olarak ele alınmamıştır. Ancak, vergi politikasıyla kirliliğin azaltılması fikri, dışsallığın vergilendirmesi etrafında gelişen bir mikroekonomi dalının gelişimini takiben, 1970’lerden sonra ivme kazanmıştır. Bu tarihten itibaren de çevre vergisi uygulamalarını desteklemeye yönelik çeşitli kuramsal çalışmalar ortaya çıkmıştır. Çevre vergilerinin kullanımını desteklemeye yönelik dört kuramsal yaklaşım söz konusudur. Bunlar; dışsal maliyetlerin içselleştirilmesi teorisi, kirleten öder prensibi, minimum azaltım maliyeti argümanı ve çifte kazanç hipotezidir. Bu kuramsal çalışmalar, Anglo-Sakson ülkelerinin öncülüğünde çevre ekonomisi ile Almanya temelli ekolojik modernleşme teorisi olmak üzere iki büyük akademik düşünce akımının ürünüdür (Soares, 2011:34).

2.1. Dışsal Maliyetlerin İçselleştirilmesi Teorisi

Ekonomik araştırmaların temel amacının toplumsal refahı geliştirmek olduğu ifade edilmektedir. Toplumsal refah ise ana akım iktisat literatüründe piyasa etkinliği kavramı bağlamında ele alınmıştır. Piyasanın kıt kaynakları etkin kullanması sonucu toplumsal refah maksimizasyonunun gerçekleşmesi beklentisi söz konusudur. İşte bu noktada A. C. Pigou, *Refah İktisadı (The Economics of Welfare)* adlı kitabında, bir kişinin eylemleri sonucunda diğer kişilere bazı maliyet unsurlarının yüklediğini ifade ederek refah iktisadının temellerini atmış ve izleyen çalışmalarla konu dışsallıklar bağlamında ele alınmıştır.

Dışsallık bir ekonomik karar biriminin bir diğer ekonomik karar birimine sağlamış olduğu fayda ya da ona yüklediği maliyettir. Genel bir ifadeyle, dışsallıklar bir ekonomik birimin üretim ve/veya tüketim faaliyetleri sonucunda, diğer ekonomik birimlerin fayda ve/veya maliyet işlevlerini olumlu ya da olumsuz etkilemesi şeklinde tanımlanabilir. Dışsallıklar bir birey ya da firmanın diğer birey ya da firmaları etkilediği, maliyet yükleyip zararı gidermediği ya da fayda sağlayıp

faydanın karşılığını alamaması durumu olarak da tanımlanabilir (Kıymalıoğlu, 2005:33). Dışsallık olgusu ya bir ekonomik birimin maliyetine katlanmadığı bir fayda elde etmesi ya da bir ekonomik birimin karşılanmayan bir zarara uğraması şeklinde piyasa dışı bir içerikle ele alınmaktadır. Pigou (1920:115) kitabında, *tren motorlarındaki kıvılcımlar sonucu çevredeki ormanlara karşılığı ödenmemiş zarar verilmesi, bu olayla ilgili olmayan kişilerin maliyetlerindeki artışı* dışsallıklara örnek olarak göstererek; dışsallıkların doğasının üretim ya da tüketim faaliyeti ile ilgili olmayan kişiler üzerinde olduğunu vurgulamıştır.

Pigou (1920), negatif dışsallıkların olduğu bir durumda kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması açısından düzeltici (corrective) vergilemenin gerekliliği üzerinde durmuş ve bu vergiler Pigoucu vergiler (Pigouvian taxes) olarak adlandırılmıştır. Pigocu vergilere olan gereksinim, üretim sonucu firma maliyetleri içinde içselleştirilmeyen sosyal maliyetlerden kaynaklanmaktadır. Negatif dışsallık yayan faaliyet sonucu ortaya çıkan sosyal maliyetler emek, sermaye ve girdi maliyetleri gibi bilinen üretim maliyetlerinden oluşmaz. Firma sözü edilen bu maliyet unsurlarını üretim sürecinde içselleştirmek durumundadır. Bunun nedeni ise bu içsel maliyetler için fiyat ödemek durumunda olmasıdır. Ancak firmanın üretim faaliyetleri neticesinde diğer firmalara ve tüm topluma yayılan sosyal maliyetleri içselleştirmeye yönelik herhangi bir zorunluluk olmadığı için bu maliyetleri dikkate almayacaktır. İşte bu noktada sosyal maliyetlerin firma tarafından içselleştirilmesini sağlamak için bu maliyetlere eşit bir miktarda Pigocu vergi uygulaması önerilmiştir. Pigocu vergi, firmaların üretim miktarlarını belirlerken dikkate aldığı özel maliyetlere sosyal maliyetlerin de eklenmesini ve böylece üretim miktarının toplumsal optimum düzeyinde oluşmasını sağlayıcı bir rol üstlenecektir (Kirmanoğlu, 2013:161-163).

Uygulanması önerilen verginin oranının hangi düzeyde belirleneceği çok önemlidir. Eğer vergi oranı düşük düzeyde belirlenirse negatif dışsallıkların neden olduğu çevresel tahribat ve dolayısıyla ortaya çıkan zarar giderilmeyebilir. Yüksek bir oran belirlenmesi durumunda ise hem üretimde etkinlik bozulabilecek hem de karmaşık vergi yapıları ve idari mekanizmalar ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle vergi politikasının oran yapısının hangi boyutta olacağının çok iyi tespit edilmesi gerekmektedir (Özsoy, 2015:64).

2.2. Kirleten Öder İlkesi

Negatif dışsallıkların fiyat mekanizması içerisinde yer almaması sonucu piyasa etkinliğinin bozulması, kirleten öder ilkesi çerçevesinde çeşitli regülasyonlara gerekçe oluşturmaktadır. Kirleten öder ilkesi, çevre sorunlarının uluslararası ölçekte öne çıktığı ve sadece çevresel değil ekonomik etkilerinin de dikkate alındığı bir dönemde, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından ortaya konulmuştur. Bu ilkeye ilk kez, “Çevresel Politikaların Uluslararası Ekonomik Yönlerine İlişkin Rehber İlkeler Konusunda Konsey Tavsiyesi” başlıklı raporda yer verilmiş olup; OECD’nin sonraki raporlarında ilkenin uygulanmasına ilişkin detaylar açıklanmıştır (Turgut, 1995:617-618). OECD’nin kapsamlı çalışmaları sonucunda kirleten öder ilkesi, bünyesinde barındırdığı ekonomik anlamını hukuki ilke haline dönüştürmüştür. Bu kapsamda ilke ilk kez, 1987 tarihli Tek Avrupa Senedi’nde resmi olarak benimsendi ve 1992 yılında Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda kabul edildi (Luppi et al., 2012:136).

Modern çevre politikasının temelinde yer alan kirleten öder ilkesi, çevre kirliliğinden sorumlu olan tarafın bunun maliyetine katlanması temeline dayanmaktadır. Kirleten öder ilkesinin maliyet içselleştirme etkisi ve uluslararası etki olmak üzere iki bileşeni söz konusudur. Kirleten öder ilkesi her şeyden önce refah ekonomisinin en saf uygulanma alanıdır. Başka bir ifadeyle bu ilke, pazarlanabilir mal ve hizmetlerin maliyetinin hem üretim hem de çevresel maliyetleri yansıtması gerektiğini ifade etmektedir. Bir endüstrinin çevreyi kirletmesi, çevresel kaynakların bir üretim faktörü olarak kullanıldığı anlamına gelmektedir. Çevresel kaynakların uygun bir şekilde fiyatlandırılmadığı durumda ise bu kaynaklar boşa harcanmakta ve tahrip edilmektedir. Bu nedenle

çevresel kaynakların fiyat sürecine dahil edilmesi diğer bir ifadeyle çevre kirliliği sonucu ortaya çıkan dışsal maliyetlerin içselleştirilmesi gerekmektedir. Kirleten öder ilkesi, maliyetlerin içselleştirilme sürecinin çevreyi kirleten tarafından yapılması gerekliliği üzerinde durmaktadır. Kirleten öder ilkesinin uluslararası düzeyde ele alınıp kabul görmesinin en temel nedeni ise farklı ülkelerin çevresel politikalarının ortak bir maliyet tahsisi ilkesine dayandırılmasını sağlamaktır. Uluslararası etki şu örnekle gösterilebilir. B ülkesinde kirleten öder ilkesi uygulanırken; A ülkesinde çevre kirliliğine neden olan tarafa sübvansiyon ödemesi yapılması durumunda, A ülkesinde kirliliğe neden olan üretim sürecindeki üretim maliyetleri azalacak ve sektör rekabetçi bir avantaj elde edecektir. Bu nedenle OECD’nin tavsiye kararlarında kirleten öder ilkesinin temel amacının “uluslararası ticarette ve yatırımlarda etkinlikten sapmaları önlemek” olduğu ifade edilmiş ve kirliliğin önlenmesinde “uluslararası ticaret ve yatırımlarda önemli sapmalara neden olabilecek sübvansiyonlar” konusunda dikkatli olunması gerekliliği vurgulanmıştır (Barde, 1994:5-6).

Kirleten öder ilkesinin uygulanması sonucunda bazı tepkilerin ortaya çıkması muhtemeldir. Şöyle ki; kirleten öder ilkesi fiyatlarda değişimi beraberinde getirecektir. Çünkü negatif dışsallıklar sonucu ortaya çıkacak sosyal maliyetlerin içselleştirilmesi için katlanılacak maliyet işletmeler tarafından fiyatlara yansıtılmakta olduğundan negatif dışsallıklara neden olan mallar ve ürünlerin fiyatı artacak ve daha pahalı hale gelecektir. İkinci olarak, fiyatlarda ortaya çıkacak bir değişim hem tüketim kalıplarını değiştirerek piyasadaki rekabet koşulları bozulacaktır. Üçüncü olarak ise kirliliği azaltmaya yönelik politikalar yeterli olmaz ise başka bir ifadeyle, çevreye verilen zarar nedeniyle katlanılacak maliyet firmalar açısından yeteri kadar caydırıcı değilse, firmalar bu maliyetlere katlanarak negatif dışsallıklara neden edebilir. Böyle bir durumda, kirleten öder ilkesinin etkinliği çok sınırlı bir düzeyde kalabilir (Mengi, 1998:66).

2.3. Minimum Azaltım Maliyeti Argümanı

Çevre vergilerini desteklemeye yönelik bir diğer ekonomik gerekçe ise minimum kirlilik azaltım maliyeti argümanıdır. Çevre ile ilgili belirli hedeflere ulaşmak için maliyet etkin araçların özelliklerine dayanarak vergilemeye başvurulur (Soares, 2011:39). Bu argümana göre negatif dışsallık yayan firma; vergiyi, ürettiği mal ve hizmet üzerinden değil kirletme miktarı üzerinden (birim emisyon) ödemesi durumunda kirlilik yayan faaliyetlerini azaltma yollarını aramaya yönelecektir. Söz konusu bu vergilere emisyon vergileri denilmektedir. Firmanın ürettiği mal ve hizmet ile ilişki kurulmadan sadece kirliliği azaltmanın faydası ve maliyeti dikkate alınarak vergi alınmaktadır. Bu nedenle negatif dışsallık yayan firma, Pigocu vergilemede olduğu gibi üretim düzeyini azaltmak yerine kirlilik miktarını minimum maliyetle azaltmaya yönelik alternatif çözümler bulmaya yönelmektedir. Örneğin firma arıtma tesisi ya da filtre kurabilir, üretim sürecini daha az kirlilik yayan girdiler kullanarak farklılaştırabilir, geri dönüşüm sağlayarak kirlilik miktarını azaltabilir ya da daha az kirlilik yayan ürünlere geçiş yapabilir (Savaşan, 2016:247). Her bir firma bu farklı stratejilerden en karlı olanını seçecektir. Firmanın bu tercihi toplumun daha düşük toplam maliyetle (statik verimlilik) istenen seviyede kirliliğe ulaşmasını sağlayacaktır.

Bu argümanın altında yatan etkinlik gerekçesi, verginin düzenleyici bir önlem olarak anlaşılmasına dayanmaktadır. Firmanın üretim sürecindeki karar değişikliklerine bağlı olarak ekonomik etkinliğin sağlanması beklenmektedir. Firmalar birim emisyon üzerinden alınan vergi oranı ile kirliliği azaltmanın maliyet fonksiyonu üzerindeki etkisini karşılaştırdığında ya vergi ödemek ya da kirliliği azaltmak alternatifleri ile baş başa kalacaktır. Bu noktada bazı firmalar kirlilik azaltımına en etkin çözüm olarak başvuracakken; diğerleri bu yolu tercih etmeyecektir. Üretim sürecini kirliliği azaltma doğrultusunda farklılaştıran firmaların bu davranışları, daha ekonomik ve çevre açısından tercih edilebilir bir alternatif sunmaktadır (Soares, 2011:39).

2.4. Çifte Kazanç Hipotezi

Çevre vergilerinin kullanımını desteklemeye yönelik bir diğer teorik yaklaşım, çifte kazanç hipotezidir. Çifte kazanç hipotezine göre, negatif dışsallığa neden olan bir üretim sürecinin vergilendirilmesi sonucunda iki farklı kazanç ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi çevre kirliliğinde ortaya çıkması muhtemel azalmadır. İkinci ise çevre vergilerinden elde edilen gelirin kullanımına dayalı olarak ortaya çıkan ekonomik etkinliktir. Bu hipotezin argümanlarına dayalı olarak çevre vergilerinin ekonomik performans üzerinde olumsuz bir etkisi olmayacak; aksine vergi, ekonomik sistemin etkin işleyişine katkıda bulunacaktır (Fullerton and Metcalf, 1997:1).

Çifte kazanç hipotezine göre; devlet, gereksinim duyduğu finansmanı, kirlilik yaratan alanların vergilendirilmesiyle bu alandan topladığı vergilerle sağlayacak ayrıca negatif dışsallığı da en aza indirerek etkinsizlik ortaya çıkaracak başka vergiler uygulamaktan kurtularak iki yönlü bir kazanım elde etmiş olacaktır (Güran ve Oğuz, 2010: 91).

Bu kazanım zayıf ve güçlü form olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. Hipotezin zayıf formuna göre, çevre vergisinin birinci kazancının hem çevre kirliliğinin hem de çevreye zararlı mal tüketimi ve sağlık yardımları gibi ikincil kirleticilerin azalmasından doğan refah kazancı olduğu söylenebilir. Çevre vergilerinden sağlanan gelirler ile üretim ve yatırım kararlarında saptırıcı etkilere neden olan diğer vergilerin yükünün azaltılması yoluyla ortaya çıkarılan refah kazancı ise çevre vergilerinin ikinci kazancıdır. Çifte kazanç hipotezinin güçlü formunda ise negatif dışsallıklara karşı uygulanan bir vergi reform paketi yalnızca çevre kirliliğini azaltmakla kalmaz aynı zamanda ekonominin genel refah düzeyini de arttırabilir. Hipotezin bu formuna göre, çevre vergilerinin vergi sistemindeki ağırlığının artması sonucunda vergi sisteminin tamamının neden olduğu vergi yükünde bir azalış ortaya çıkmalıdır (Topal, 2017:3-4).

3. Avrupa Birliği ve OECD Ülkeleri'nde Çevre Vergileri ve Çevre Politikası

Çevre politikası öz bir ifade ile bir ülkenin çevreye yönelik olarak belirlemiş olduğu hedef ve önceliklerinin ortaya konulması olarak ifade edilebilir (Bayram, 2011: 34). Çevre politikası, çevre sorunlarının çözümü ve çevrenin geleceği konusunda ortaya koyduğu çeşitli öneriler ve uygulamalardır (Gökdayı, 1997: 183). Diğer bir ifade ile çevre politikası çevre sorunlarının çözümüne ilişkin ileriye yönelik olarak alınması gereken önlemler ve benimsenmesi gereken temel ilkelerdir (Durmaz, 2004:3). OECD ve AB ülkelerinde çevre politikası araçlarının seçiminde bazı ölçütler etkili olmaktadır. Bu ölçütler; çevresel etkinlik, ekonomik verimlilik, hakkaniyet, idari fizibilite, maliyet ve kabul göreme gibi ölçütlerdir. Sözü edilen ölçütler çerçevesinde seçilen ekonomik araçlar, maliyetleri en aza indirme, kirliliğin seviyesini azaltma konusunda teşvik, esnekliğin artırılması, çevresel etkinlik sağlama, finansal kaynak yaratma gibi üstünlük lere sahiptirler (OECD, 1992:12-18).

Çevre sorunlarına duyarlılık ve çevre politikalarının oluşturulmasında AB önemli bir örnek olarak gösterilmektedir. AB çevre korumaya yönelik birçok karar almış ve Dünya Çevre Konferansı belgelerini öncelikle kabul etmiştir. 2000-2010 yılları arasında AB'nin çevre politikasının temel hedefleri, çevre politikalarının diğer politikalarla bütünleştirilmesi, tüketim kalıplarının değiştirilmesi, halkın sorunların çözümüne katılımlarının sağlanması, arazi kullanım planlarının uygulanmasına destek vermek olarak belirtilebilir (Görmez, 2003: 97). AB çevre politikası içerisine mali araçların kullanımını artırmayı amaçlamakta ve bu mali araçlar içerisinde de çevre vergilerini düzenlemektedir (Turner vd., 1998).

AB çevre politikalarının genel karakteristiğine bakıldığında çevre kirliliğini önceden önleme, kirlitenin bedelini ödediği bir anlayışı yansıtmaktadır. AB'nin çevre politikaları sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayanmaktadır. Ancak sürdürülebilir kalkınma anlayışı ekonomik gelişmeyi temel almakta ve çevreyi bütünsel olarak görmemektedir. Sürdürülebilir kalkınma anlayışı da bazı yönlerden eleştirilmektedir. Örneğin, çevre etiği yaklaşımlarından çevre merkezli etik anlayışı,

modern endüstriyel toplumun etik anlayışını yansıtan sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı ile örtüşmemektedir. Çevreyi korumaya yönelik mekanizmalar öncelikli olarak hukuksal tedbirlerin alınmasını gerektirmekte oysaki çevre etiği yaklaşımı sadece hukuki düzenleme ve yaptırımlarla ekolojik sorunlara çözüm bulunamayacağını ortaya koymaktadır.

1987 tarihinde Avrupa Tek Senedi’nin uygulama sürecinin başlaması ile çevre koruma konusundaki hukuki durum, Avrupa Topluluğu bakımından daha etkili hale gelmiştir. Tek Senet’te çevre Avrupa Topluluğu’nun temel hedeflerinden biri olarak kabul edilmiş ve Topluluğun çevre politikası alanındaki yetkisi tanınmaya başlamıştır (Yılmaz ve Bozkurt, 2007: 221). 1993 Maastricht Antlaşması ile çevrenin korunmasına yönelik önemli ilke kararının AB’nin hedefleri arasına girdiği belirtilebilir. Kalkınmanın ekonomik çevre ile uyumlu olması gerektiğinden söz edilerek AB çevre politikasının temeli oluşturulmuştur (Çokgezen, 2007: 92).

AB’de 4. Çevre Eylem Programı ile birlikte çevre ile ilgili olarak uygulanacak ekonomik araçların kullanılmasını amaçlayan kesin politikalar belirlenmeye başlamış ve uygulamada yararlanılacak somut araçlar (vergi, harç, devlet destekleri, kirletme/atık hakkı ticareti vb.) belirlenmiştir. 5. Çevre Eylem Programında da ana hedef olarak çevre politikalarında mevzuat araçlarının belirleyiciliğinin sona erdirilmesi ve kullanılacak araçların farklılaştırılması temel gündemi oluşturmuştur. AB üyesi ülkeler arasında çevre politikası konusunda kullanılan ekonomik araçlar, “kirleten öder ilkesi” bağlamında farklılaşmaktadır (Batal, 2010: 14). AB’nde çevre politikasının finansman unsuru olarak en çok tercih edilen ekonomik aygıtlar çevre vergileri ve hizmet karşılığı alınan harçlardır. Vergi ve harçlar, üretici ya da tüketici nezdinde ortaya koymuş olduğu mali nitelikli bir baskı nedeniyle üretim ya da tüketimden gelen alışkanlıkları kirliliğe sebep olmayacak şekilde değiştirmeyi amaçlamaktadır (Batal, 2010: 17).

AB üyesi ülkelerde doğrudan çevresel amaçlara yönelik olarak çeşitli çevre vergileri uygulanmaktadır. Şöyle ki; ulaşım ve enerji sektörü üzerinde her bir Avrupa ülkesinde çevre vergisi uygulaması söz konusudur. AB ülkeleri içerisinde İsveç en çok sayıda çevre vergisi uygulayan ülke olup; onu Danimarka, Estonya, Fransa gibi ülkeler takip etmektedir. Söz konusu ülkeler uyguladıkları çevre vergileri ile ekonomik kazanç elde etme noktasında oldukça başarılıdır. Nitekim çevre vergisi reformlarını kararlılıkla uygulayan Almanya, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İngiltere, İsveç ve Slovenya gibi ülkelerde, GSYH ve istihdamın yaklaşık %0,5 kadar arttığı tahmin edilmektedir. Slovenya ise 1997 yılından itibaren uyguladığı CO₂ vergisi ile vergi gelirlerinde önemli bir artış trendi yakalamış ve çevre vergilerinden elde edilen gelir GSYH’sinin yaklaşık olarak % 3,6’sına ulaşmıştır. Benzer şekilde etkili bir çevre vergisi reformu uygulayan Çek Cumhuriyeti’nde yakıt ve elektrik üzerinden alınan vergiler sonucunda diğer vergi gelirlerinde önemli bir azalma ortaya çıkmıştır. Şöyle ki; Çek Cumhuriyeti’nde çevre vergisi uygulamaları sonucunda sosyal güvenlik ödemelerinde çalışanlar için %1’lik, işverenler için %1,5’lik bir azalma sağlanabilmiştir (Bryan ve Gök, 2016:293-294).

AB çevre vergilerinin ya da diğer adıyla yeşil vergi reformunun temel dayanakları olarak ileri sürülen argümanlar şu şekilde gösterilebilir (Özdemir, 2009: 13-14):

- Çevre vergilerinin çevresel maliyetleri fiyatlara yansıtarak uluslararasılaştığı belirtilmekte ve hatalı fiyat oluşumlarını önlediği ifade edilmektedir.
- Kirleten öder ilkesinin uygulanabilmesini ve ekonomik politikalarla çevre politikalarının bütünleştirilmesine imkân sağlar.
- Çevre vergileri üretici ve tüketicileri kaynakları yerinde kullanmaya özendirerek teşvik edici bir özellik gösterir. Kirlilik kontrol maliyetlerini azaltır. Ekonomik birimlere hangi kararları alacağı hususunda inisiyatif sağlar.
- Yeni buluşları ve yapısal değişiklikleri teşvik eder, kurallara uyum konusunda etkili olur.

- Çevre vergilerinin gelir arttırıcı etkisi bulunmaktadır.
- Çevre vergileri aracılığıyla sağlanan vergiler, emek ve sermayeye konulan diğer ağır vergilerin düşürülmesine katkı sağlayabilir
- Çevresel öncelikleri dikkate alan en etkili politika araçları olarak kullanılabilirler
- Ekonomik dışsallıkların giderilmesine katkı sağlayarak, diğer unsurlar üzerindeki vergi yükünün azaltılmasını sağlayarak çifte getiriye sahip bir karakter taşır.
- Çevre vergileri, vergi yapısı içerisinde bir sadeleşme oluşturacağı ve farklı bir yapı ortaya koyması nedeniyle toplumun çevreye yönelik duyarlılığının gelişmesine katkıda bulunacaktır.
- Çevre kirliliğini azaltma ve çevrenin korunmasında maliyetlerin aşağıya çekilmesi, siyasal karar alıcılar açısından da benimsenmekte, aynı zamanda merkezi ve yerel düzeyde kişilere karar alma konusunda inisiyatif sağlamaktadır.

OECD ülkelerinde 1996-2008 arası çevre vergilerin GSYH içindeki oranı ortalama %2-%3 civarında olmuştur. Aynı yıllar aralığında, toplam vergi gelirlerinin milli gelir içindeki oranı ise %34-%36 aralığındadır. Sözü edilen ülkelerde çevre vergilerinin büyük oranı araçların kullandığı yakıtlardan alınmıştır. Geçtiğimiz yıllarda çoğu ülkede çevre vergilerinin milli gelir içindeki payı, bu vergilerin enflasyonun altında artırılması ve petrol fiyatlarının yüksek bir seyir izlemesi nedeni ile biraz azalmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 24).

Hazırlanan raporlarda OECD üyesi ülkelerde çevre ile ilgili vergilerin GSYH içindeki oranı ortalama %2,5 civarındadır. Türkiye’de bu oran %4’ler civarındadır. OECD üyesi ülkelere tüm vergiler içerisinde çevre ile ilgili vergilerin payı %6-7 civarında iken Türkiye’de yaklaşık %15 civarındadır (Uzel, 2017: 121).

4. Türkiye’de Çevre Vergisi Politikaları ve Çevre Vergileri

Çevre sorunları ve çevre kirliliğinin son yıllarda tüm dünyada boyutları artmakta ve çözüme yönelik politikalar geliştirilmektedir. Tüm dünyada olduğu gibi çevresel risklerin tehdidi altında bulunan ülkemizde de çevre sorunlarına yönelik hem anayasal hem de yasal düzenlemeler gerçekleştirilmektedir. Çevre politikasının bir aracı olarak düzenlenen çevre vergileri genel olarak ekolojik vergiler, yeşil vergi vb. isimlerle de anılmaktadır. Çevre vergilerinin konulmasının amaçları arasında; çevre kirliliğinin ve ekolojik bozulmaların önüne geçebilmek, sağlıklı ve dengeli bir çevrenin oluşumuna katkı sağlamak, canlı hayatının korunmasını sağlamak, bireylerde çevre bilinci ve duyarlılığını geliştirmek, atıkların ekonomiye yeniden kazandırılmasını sağlamak, çevreye uygun ve çevreye dost olan üretim yöntemlerinin ve teknolojilerinin geliştirilmesini teşvik etmek, çevre kirliliğinin ortadan kaldırılabilmesi için gereken kaynakların finansmanını sağlamak gibi amaçlar yer almaktadır.

Çevre vergileri AB ve OECD ülkelerinde oldukça yaygın olarak kullanılmakta ve üreticiler açısından mal ve hizmetlerin maliyetlerini artırarak üretici ve tüketici birimleri çevreye zararlı olmayan faaliyetlere yönlendirmekte ve çevreye duyarlı yeni teknolojilerin geliştirilmesine imkân sağlamakta ayrıca ekonomiye de olumlu etkisi olmaktadır. AB ve OECD ülkelerinde çevre vergilerinin en önemli amacı çevrenin korunması sürecine katkıda bulunmaktır. Ayrıca çevre kirliliği şeklinde ortaya çıkan “negatif dışsallıkların” içselleştirilmesi de hedeflenen bir başka politikadır. Türkiye’de ise çevre vergilerinin amacının tam olarak bu doğrultuda olmadığını söylemek yanlış olmaz. Türkiye’de çevre vergisi olarak değerlendirilebilecek vergiler, toplam vergi gelirleri düşünüldüğünde önemli bir orana sahip olsa da, bu vergilerin alınışında çevresel amaçlara yönelik bir uygulamanın söz konusu olmadığını belirtmek gerekir. Türkiye’de uygulamaya konulan çevre vergilerine bakıldığında ÇTV dışında doğrudan çevresel kaygılar dikkate alınarak konulmuş bir çevre vergisi bulunmamaktadır (Reyhan, 2014: 116). Motorlu

Taşıtlar Vergisi (MTV) ve Akaryakıt Tüketim ve Taşıt Alım Vergilerinin önceliklerinin mali amaçlı olmaları nedeniyle çevreye yararlı vergiler olarak kabul etmek gerekmektedir. Karbon salınımına ve hava kirliliğine neden olan akaryakıt üzerinden alınabilen KDV’de çevreye yararlı vergi olarak kabul edilebilir (Ercan, 2015: 211)

Türkiye’de çevre kirliliğini azaltmaya ve çevreyi korumaya yönelik olarak kullanılan ekonomik araçlar aşağıdaki şekilde ifade edilebilir (Çiğil, Kınacı ve Cumalı, 2010: 6):

- Emisyon harçları (tıbbi, endüstriyel ve sanayi atıkların giderilmesinde)
- Kullanıcı harçları (Endüstriyel ve evsel su kullanımı ve atık su bertarafı için)
- Çevre Temizlik Vergisi (katı atık bertarafı için kullanıcı harcı)
- Otoyollarda seyahat için ödenen kullanıcı harçları
- Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu
- Özel Tüketim Vergisi Kanunu
- Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği ile düzenlenen depozito geri ödeme sistemi
- İzin verilen standart değerleri geçici olarak aşan atık su deşarjları için endüstriyel tesislerden alınan cezalar.

4.1. Türkiye’de Doğrudan Çevre Vergisi Olarak Çevre Temizlik Vergisi

Türkiye’de ÇTV, 24 Temmuz 1993 tarihinde çıkarılan Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile eklenen mükerrer 44. Madde ile uygulamaya konulmuştur. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin yapmış olduğu çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar ÇTV kapsamına alınmıştır (Bülbül, 2006: 180). Bu tür bir verginin konulmasının en önemli amacı, konut, işyeri ve bunların dışında kullanılan binalarda yeme, içme, kullanma ve benzeri faaliyetler sonucu ya da park ve piknik alanlarında meydana gelen ve çevre kirliliğine yol açan her türlü çevresel atığın, çevre ve insan sağlığına olan olumsuz etkilerinin bertaraf edilebilmesi için düzenli olarak depolanması, taşınması, geri kazanılması, bertaraf edilmesi suretiyle ekonomiye katkı sağlamaktır.

ÇTV’nin uygulamaya konuluşunun en önemli amacı çevre kirliliğini önlemek, kirlenmeye neden olacak faaliyetlerin önceden önüne geçilmesini sağlamaktır. Bu bağlamda Çevre Kanunu’nda yer alan ilkelerden “kirleten öder” ilkesine uygun olarak çevreyi kirletenlerden kirlenme maliyetini yansıtmayı ilke edinmektedir. Çevre Kanunu’nun 3/g maddesine göre; *“kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirlenen veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanır. Kirlenenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilir”*.

Çevre Kanunu’nun bu hükmü değerlendirildiğinde “kirleten” dışında “bozulmaya neden olan” ve “kirlilik” dışında “bozulma” sözcüklerine de yer verilerek bir karışıklık yaratıldığı ifade edilmektedir. Turgut’a göre bunun nedeni “bozulma” ve “bozulmaya neden olan” kavramlarının Çevre Kanunu’nda tanımlanmamış olmasıdır. Çevre Kanunu’nda kirlilik kavramı bozulmayı da kapsayacak şekilde geniş bir şekilde tanımlanmıştır. “Kirleten öder ilkesi” önleme ve giderme işleviyle birlikte düzenlenmiştir. Kirleten öncelikle kirlenme olasılığına karşı bunu önlemenin ve sınırlandırmanın masraflarına katlanacak, sonra da, kirlenmenin meydana gelmesi durumunda bunun giderilmesinin ve kirlenmiş çevrenin iyileştirilmesinin maliyetini üstlenecektir (Turgut, 2009: 143).

Türkiye’de katı atıkla ilgili ÇTV, binaların nitelikleri dikkate alınarak içerisinde yer aldıkları ve her bir bina grubu için ayrı oranda vergi yükümlülüğü belirleyen bir tarifeye göre belirlenmektedir.

ÇTV'ye ilişkin düzenlemenin ilk halinde binaların boş veya kullanılmaması malikler açısından vergi yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktaydı. Dolayısıyla bu durumda alınan ÇTV aslında bir ek emlak vergisi niteliğine dönüşmekteydi. 5035 sayılı Kanun ile ÇTV hesaplama yönteminde yapılan değişiklik ile atık su ile ilgili ÇTV'nin "tüketilen su" bedeli esas alınarak tarh edilme niteliği, konutlardan alınan ÇTV'nin hesaplanma yöntemi haline getirilmiştir. Yeni düzenleme ile belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan, ancak su gereksinimini belediye tarafından sağlanan su şebekesi dışından karşılayan konutlara ilişkin ÇTV'nin binalara yönelik tarifenin 7. Grubunun ilgili belediye meclisi tarafından belirlenecek derecesi üzerinden hesaplanması yöntemine geçilerek vergilerin karşılıksız olma niteliği korunmuştur. Çevre temizlik hizmetlerinden yararlanmadığı açık olan boş veya kullanılmayan binaları vergi yükümlüsü haline getiren madde hükmü, "vergi mükellefinin binaları kullananlar olarak belirlenmesi" şeklinde yeni bir düzenleme yapılarak ÇTV'nin tam anlamı ile bir çevre vergisi olma niteliğine katkıda bulunmuştur (Ercan, 2015: 214-215).

ÇTV'nin Türkiye'de kullanılan su tüketim miktarı üzerinden alınması yani su tüketim bedelinin vergi matrahını oluşturması nedeniyle ÇTV vasıtasıyla negatif dışsallığın tam anlamıyla içselleştirilmesi olanaklı değildir. Ayrıca bina niteliğine göre katı atık ve atık su miktarının ve bunun yarattığı maliyetin hesaplanmasının zor olması nedeniyle negatif dışsal maliyetin bina niteliklerine göre de içselleştirilmesi de mümkün değildir (Ercan, 2015: 215).

ÇTV'nin Türkiye'de tek çevre vergisi niteliğinde olmasının en önemli nedenleri arasında; konutlardaki su tüketimini azaltmaya yönlendirmesi nedeniyle çevre kirliliğini kısmi önleyicilik niteliğinin bulunması, kirliliğe neden olan birimlerin oluşturmuş olduğu negatif dışsallıkları kısmen de olsa içselleştirmeye hizmet etmesi, çevre politikaları açısından değerlendirildiğinde "önleme" ve "kirliten öder" ilkesini işlevsel kılması sayılabilir (Ercan, 2015: 215).

4.2.Türkiye'de Çevreye Yararlı Vergiler

4.2.1. Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV)

MTV'nin doğrudan çevre sorunlarını önleme ya da kirliliği azaltma yönünde bir katkısı olmasa da dolaylı yoldan çevre sorunlarının çözümüne katkı verdiğini söylemek mümkündür. MTV Kanunu'nda tarifelerde belirtilen taşıtlar, tüketmiş oldukları yakıtlar neticesinde karbon salınımına sebep olan motorlu kara ve hava araçlarıdır. MTV, çevre kirliliğine doğrudan değil dolaylı olarak katkı sağlayan bir vergi türüdür. Bu dolaylı katkıyı, hava kirliliğine ve küresel ısınmaya sebep olan ve çevre üzerinde negatif dışsallık oluşturan bu araçların kullanımının azaltılmasını sağlayarak, toplu taşıma araçlarını özendirerek, daha az kirliten yeni teknolojileri özendirerek sağlamaya çalışmaktadır (Ercan, 2015: 217).

MTV, Türkiye'de 1963 yılından beri uygulanmaktadır. Bu verginin aynı zamanda kara, deniz ve hava taşıtlarından alınan servet vergisi şeklinde ifade edilebilecek bir niteliği söz konusudur. MTV tarifesini, aracın ağırlığı, silindir hacmi ve yaşını dikkate alarak uygulanmakta iken, 2004 yılı itibarıyla sadece silindir hacmi ve yaşına göre bir tarife belirlenerek vergilendirilmesi yoluna gidilmiştir.

MTV'nin çevre vergisi niteliğinde olup olmadığı yönünden bir değerlendirme yapıldığında çevresel kaygılardan daha ziyade devletin kamu hizmetlerinin finansmanını sağlama yönünde daha çok mali amacına yönelik olduğu tespiti yapılabilir. Bu yüzden taşıtların kirleticilik düzeyleri fazla dikkate alınmamaktadır. Çünkü MTV uygulamasında taşıt araçlarının yaşı ilerledikçe vergi miktarı düşmektedir. Ancak çevreyi daha çok kirliten motorlu araçların daha fazla vergilendirilmesi gerekmektedir. Türkiye'de MTV'nin bu şekildeki uygulaması ile çevre vergisi niteliğinin düşük olduğu ve çevresel amaçlara hizmet etmediği söylenebilir (Bıyan ve Gök, 2014:302). Aslında bu tür vergilerin tarifeleri belirlenirken çevreci bir yaklaşım ve politika benimsenmelidir. Ancak uygulamada sadece servet unsuru niteliği ön plana çıkmaktadır. Motorlu

taşıtın yaşı ilerledikçe çevreye yaydığı karbon salınımı ile çevreyi daha fazla kirlettiği vergilendirme sürecinde göz ardı edilmektedir. Dolayısıyla MTV çevresel kaygıları dikkate alarak oluşturulmuş bir çevre vergisi olmaktan oldukça uzak olduğu değerlendirilebilir (Uzel, 2017:131). Motorlu taşıtların vergisi düzenlenirken çevre vergisi niteliğini kazandırmak için araçların “yaş” ve “silindir hacmi” kriterine “karbon salınımı” nı (CO₂) da dikkate alan bir düzenleme yapılması uygun bir çözüm olarak değerlendirilebilir.

MTV’nin çevre vergisi niteliğine büründürülebilmesi için Bakanlar Kuruluna 3946 sayılı Kanun ile yetki verilmiştir. Buna göre; Bakanlar Kurulu AB normlarını sağlayan katalitik konvertör sistemi ile donatılmış taşıtlarda vergi miktarını %50’ye kadar indirmeye yetkili kılınmıştır. Ancak Bakanlar Kurulunun bu yetkiyi henüz kullanmadığı ifade edilebilir (Karadeniz, 2011: 149). MTV’nin AB ve OECD ülkelerindeki gibi karbon salınımını dikkate alan bir çevre vergisi haline dönüştürülmesi çevrenin korunması ve “kirleten öder” ilkesi açısından son derece önem arz etmektedir.

4.2.2. Özel Tüketim Vergisi (ÖTV)

Özel Tüketim Vergisi (ÖTV), İnsanların yaşamaları için gerekli olan temel maddelerin dışında daha çok lüks diye tabir edilen tüketim mallarına, çevre kirliliğine neden olan ve insan sağlığını etkileyen ürünlerin tüketimlerinde olumlu yönde davranış değişikliği yaratmak yani bu tür ürünlerin tüketimini azaltmak için, belirli mal ve ürünlerde maktu ya da oransal bir şekilde alınan tüketim vergisidir. ÖTV’nin çevre konusu olabilecek vergileri daha çok petrol ve petrol ürünlerinden alınan vergilerdir.

Türkiye’de ÖTV’nin çevre kirliliğini önlemedeki katkısı doğrudan olmaktan ziyade dolaylı bir şekilde gerçekleşmekte ve bu daha çok akaryakıt fiyatlarını artırmak ve böylece tüketimini kısmak şeklinde gerçekleşmektedir. Vergilendirmede tarife belirlenirken yakıtın çevreye vermiş olduğu zarar (yaydığı emisyon) değil, tüketim miktarı (kg/lt/m³ gibi) esas alınmakta ve yakıtın türüne göre (benzin, dizel, oto gaz, fueloil, bio dizel, doğal gaz gibi) vergi oranı değişebilmektedir. Bu durumda ÖTV’nin çevre kirliliğini önlemeyi amaçlayan bir politika için kullanılmasını zorlaştırmakta ve daha çok mali amacını öne çıkarmaktadır ön plana (Çelikkaya, 2011: 111).

ÖTV, Türk vergi sisteminde daha çok petrol üzerinden alınmakta ve dolaylı olarak çevre vergisi niteliğinde sayılmaktadır. Ancak bu vergi türü kapsamında alınan ürünleri diğer ürünlerle kıyasladığımızda çevreye zarar veren akaryakıtlardan daha düşük oranda vergi alındığı görülmektedir. Örneğin, Türkiye’de çevreye daha az zarar veren 95oktan benzinin litresinden alınan ÖTV miktarı, çevreye daha fazla zarar veren motorinin (dizel) litresinden alınan ÖTV miktarından daha fazladır. Bu durum aynı zamanda dizel kullanan araç sayısının da artmasına neden olmaktadır (Karadeniz, 2011: 150). ÖTV’nin Türkiye’de temel amacı hazineye gelir sağlamak olsa da; diğer yünden kirletici enerji kaynaklarının yerine, temiz enerji kaynaklarının kullanımının sağlanması, çevre kirliliğinin yarattığı maliyetlere bir nebze de olsa katkı sunması ve toplu taşımanın özendirilmesi gibi fonksiyonları yerine getirmesi nedeniyle dolaylı çevre vergisi olarak nitelendirilebilir (Ercan, 2015: 221). Bu vergi kapsamında alınan Taşıt Alım Vergisi de bir kereye özgü olsa da motorlu araçların maliyetini artırmış olmakta ve tüketimde caydırıcılık unsuru olması beklenmektedir. ÖTV, kirleten öder ilkesi ve negatif dışsallıkların içselleştirilmesi açısından değerlendirildiğinde doğrudan bir çevre vergisi niteliğinde görünmemekte; ancak bireylerin tüketimini kısmaya yönlendirmesi ile dolaylı yoldan bir çevre vergisi olmaktadır.

4.2.3. Katma Değer Vergisi (KDV)

KDV, üretimden tüketim aşamasına kadar her basamakta malların ve hizmetlerin satış değerleri üzerinden oransal olarak alınmaktadır. Üretim ve dağıtımın her aşamasında ortaya çıkan katma değerlerin indirim mekanizması kullanılarak vergilendirilmesini sağlayan yayılı bir işlem vergisidir (Aksoy, 1999: 344). KDV’de yer alan indirim mekanizması nedeniyle üretici, dağıtıcı

ve satıcıların ödedikleri vergiyi fiyata yansıtabilmesi olanaklı iken, üreticilerin bu olanaklardan yoksun bulunmaması, verginin tamamının nihai tüketici üzerinde kalması, istisnalar dışında genel bir muamele vergisi olması KDV'nin çevre vergisi niteliğine bürünmesini engellemektedir (Ercan, 2015: 222).

3065 sayılı KDV Kanunu'nun 1. Maddesinde işlemin Türkiye'de yapılmış olması koşuluyla ticari, sınai faaliyetler çerçevesinde yapılan teslimler, boru hattı ile hampetrol, gaz ve bunların ürünlerinin taşınmaları nedeniyle gerçekleşen faaliyetlerin vergilendirileceği belirtilerek başta karbon bazlı yakıtlar olmak üzere çevreye negatif maliyet yükleyen her ürünün maliyeti artmış olacaktır. Böylece KDV'nin sözü edilen yakıtların maliyetini artırarak çevre kirliliğinin önlenmesi hususunda dolaylı bir şekilde katkı sağladığı ifade edilebilir (Ercan, 2015:223). Bu durumda çevreyi kirlletici enerji kaynakları yerine daha çok çevre dostu enerji kaynaklarına yönelim olacaktır.

4.2.4. Kirleten Öder İlkesi Çerçevesinde Çevre Korumaya Yönelik Alınan Harçlar

Genel olarak harç; “yarı kamusal nitelikteki kamu mal ve hizmetlerini sunan kuruluşların sundukları hizmetlerden yararlananların faydalanma derecelerine göre zorunlu olarak alınan paralardır” (Nadaroğlu, 2001: 193). Bu bağlamda “kirltme harçları” ndan söz edilebilir. Sözü edilen bu harçlar belirli bir bölgede faaliyet gösteren kirleticinin ortaya çıkardığı zararlı maddeler için alınan parasal niteliği olan karşılıklardır. Çevre kirliliği ortaya çıktığında bu tür harçların alınması, kirltici nitelikteki emisyonların azaltılmasına yönelik bir davranış değişikliği şeklinde bir durum ortaya çıkarır. Böylece bir anlamı ile harçlar aslında çevreye verilen zararın bir karşılığıdır. Tabii ki çevreye verilen zararın tam karşılığını hesaplamak mümkün değildir.

Kirltme harçları hava, su, toprak ve gürültü kirliliği oluşturan unsurlar üzerinden alınan bir yükümlülüktür. Atıklar, ürün ve verilen hizmet karşılığı olarak da alınrlar. Harçlar, genel olarak yerel idarelerce toplanrlar. Toplanan bu gelirler ortaya çıkan çevre zararlarının giderilebilmesi ve zararların tazmin edilebilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Kirlilik harçları esnekler, teknolojiye ileriye yönelik olarak farklılaşmaya gidilmesini teşvik etmektedirler ve kirltici azaltmaya ve çevreye duyarlılık geliştirme yönünden olumlu olarak değerlendirilebilir. Ancak her kirliliğin karşılığında harç öngörülmesi gibi bir yaklaşım da ekolojik denge ve çevre sorunlarına yaklaşım açısından olumsuz bir bakış açısı olarak kabul edilebilir. Kirlilik harçları, atık harçları, ürün harçları, idari harçlar ve kullanıcı harçları olarak sıralamak mümkündür (Mutlu, 2002: 120-125).

5. Türkiye’de Çevre Vergilerinin Çevre Politikası Açısından Değerlendirilmesi

Gerek Dünyada gerekse Türkiye’de çevre sorunlarının boyutları giderek artmış ve çevre korumacı politikalar daha fazla öne çıkmıştır. Bu politikalardan önleyici yaklaşımlar ve koruyucu yaklaşımlar dikkati çekmektedir. Ancak çevre kirliliği oluştuktan sonra kirlenmenin maliyetini kirltene ödetme yaklaşımlı politikaların da uygulamaya başlandığı görülmektedir. Çevre politikası ilkelerinden “kirleten öder ilkesi” ni referans alan uygulamalar çevre vergilerinin yeniden düzenlenmesini ve ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Dünyanın pek çok bölgesinde, özellikle de AB ülkelerinde, yaygın bir şekilde uygulanmakta olan çevre vergileri, negatif dışsallıklara neden olan mal ve hizmetlerin fiyatlarının artması ve böylece işlemleri çevreye zararlı olmayan faaliyetlere yönlendirme noktasında baskı altına alma hedefine yöneliktir. Bu hedef aynı zamanda, çevreye duyarlı teknolojilerin geliştirilmesi noktasında işletmeleri zorlayıcı bir işlev görmektedir. Çevre vergileri bu açıdan mali amaçtan öte çevrenin korunması bağlamında mali olmayan bir amaca yöneliktir (Ercan, 2015:210).

Ülkemizde, AB ya da OECD ülkelerindeki uygulama biçimine benzer şekilde çevre vergisi yükümlülüğü bulunmamaktadır. Türkiye’deki çevre vergileri AB ülkeleri ile kıyaslandığında ortaya çıkan sonuçlar aşağıdaki gibi sıralanabilir: (Bilgin ve Orkunoğlu, 2010: 94-98).

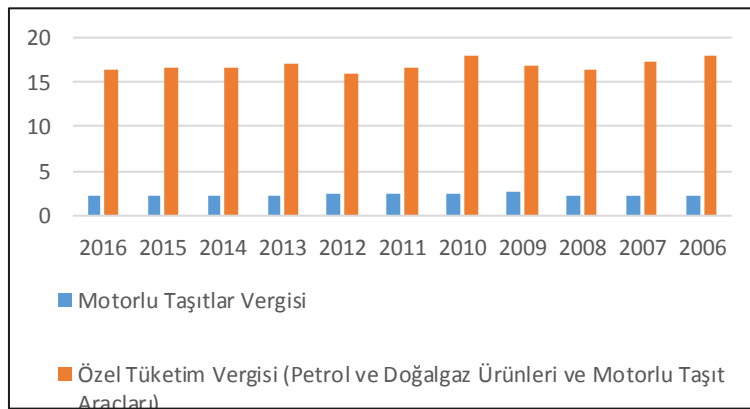
- Türkiye’ye kıyasla AB’nde çevre vergilerinin türleri ve sayısı çok daha fazladır. Türkiye’de gerçek niteliği ile çevre vergisi olarak ÇTV ve çeşitli enerji ürünleri üzerinden alınan ÖTV bulunmaktadır.
- Türkiye ve AB ülkelerinde çevre vergileri arasında ağırlıklı olarak enerji vergileri uygulaması bulunmaktadır. Ancak Türkiye’de henüz karbon vergisi uygulaması bulunmamaktadır.

Türkiye’de atık (kirlilik) vergisi biçiminde alınan ÇTV, çevresel amaçlara yöneliktir. Ticaret ve sanayi işletmeleri tesisin türüne ve boyutuna göre; konutlar ise su tüketim faturasına dayanarak yıllık belli bir miktarda ödeme yapmaktadır. Bu yönüyle ÇTV, toplam atık miktarı ile doğrudan doğruya bağlantı kurulmadan atık toplama maliyetinin belli bir oranında alınmaktadır. ÇTV, çevre sorunlarının mekânsal etkilerinin ilgili yerel yönetim birimleri açısından önemli bir sorun teşkil etmesinden dolayı yerel yönetimlere gelir sağlama modelinin bir parçası olarak gündeme gelmiştir. ÇTV, Türkiye’de doğrudan çevresel amaçlara hizmet eden tek çevre vergisi türü olmakla birlikte, tarife yapısından dolayı kirliliği önlemekten uzak bir noktadadır. Ayrıca katı atık miktarının belirlenme usul ve esaslarının belediyeler tarafından farklı uygulamalara konu olması nedeniyle etkinliğe için sorunlar söz konusudur (Reyhan, 2014:116).

Türkiye’de doğrudan doğruya çevre kirliliğine yönelik olarak uygulanan ÇTV’nin yanı sıra ÖTV ve MTV gibi çeşitli vergi uygulamaları da bulunmaktadır. Ülkemizde uygulanan ÖTV’nin çevre kirliliğine katkısı ancak dolaylı şekilde akaryakıt fiyatını yükselterek tüketimi azaltmak biçiminde olmaktadır. Vergi uygulaması kullanılan yakıtın çevreye verdiği zarar boyutuyla değil dolaylı bir biçimde tüketim miktarı esaslıdır. Bu ise verginin çevre kirliliğini azaltmayı hedeflemekten çok mali amaç eksenli ele alındığını göstermektedir. AB’nin istatistik Ofisi’nin (Eurostat) çevre vergileri sınıflandırmasında kendisine yer bulan bir diğer türü de ulaşım vergisi olup; bu verginin ülkemizdeki karşılığı MTV’dir (Reyhan, 2014:117). Motorlu taşıtlar vergilendirilirken Avrupa ülkelerinin çoğunda motorlu taşıtların emisyon özellikleri dikkate alınmakta ve hava kirliliğine daha fazla neden olan motorlu taşıtların vergi miktarı daha yüksek olmaktadır. Türkiye’de ise motorlu taşıtların vergilendirilmesinde silindir hacmi ve aracın yaşı dikkate alınmaktadır. Motorlu taşıtların yaşı arttıkça vergi oranı düşmektedir. Ancak eski araçlar teknolojik olarak da aynı konumda olduklarından daha fazla çevre veya hava kirliliği ortaya çıkarmaktadırlar. Bu nedenle daha fazla vergilendirilmeleri gerekir. Türkiye’de MTV’nin bu şekilde uygulanması “kirlen öder ilkesi” ne de uygun düşmemektedir (Bilgin ve Orkunoğlu, 2010: 94-98).

Türkiye’de çevre kirliliğine neden olan unsurlarla ilgili olarak uygulanan vergilerin toplam vergi gelirleri içerisinde payları, Grafik 1’de gösterilmektedir.

Grafik 1: Çevreyle İlgili Vergilerin Toplam Vergi Gelirleri İçerisindeki Payı (%)

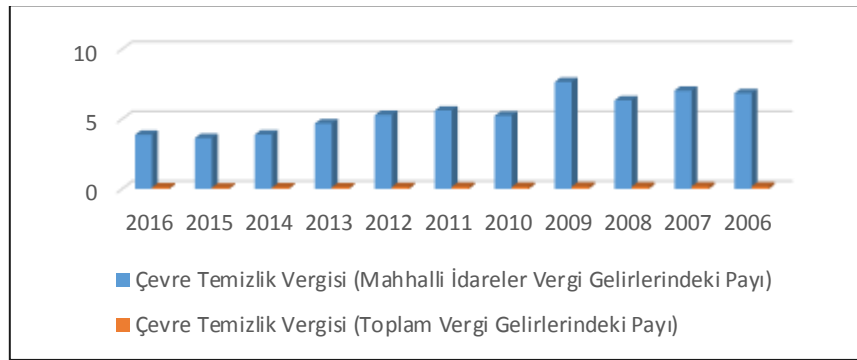


Kaynak: Veriler, Genel Bütçe İstatistikleri’nden alınarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Grafik 1’de dikey eksen ÖTV ve MTV’nin toplam vergi gelirleri içerisindeki paylarını; yatay eksen ise zaman dilimi göstermektedir. Grafik 2’den görüldüğü üzere, MTV’nin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı 2006 yılında % 2.18 iken; aynı oran 2016 yılında % 2.17 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu yönüyle MTV, yıllar itibariyle istikrarlı bir eğilim sergilemektedir. ÖTV’nin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı ise 2006 yılında % 17.95; 2016 yılında ise küçük bir azalma ile % 16.37 seviyesinde gerçekleşmiştir. ÖTV, tüm mal ve hizmetler üzerinden alınmaması ile birlikte, ağırlıklı olarak çevre ile ilgisi daha net olan ve dışsallıklara neden olduğu düşünülen petrol ve doğalgaz ürünleri ile motorlu taşıt araçları üzerinden alınmaktadır. ÖTV’nin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı oldukça yüksek düzeydedir. Vergi gelirlerinin yaklaşık 1/5’i ÖTV’den ele edilmektedir. Bu oranlarda göstermektedir ki Türkiye’de ÖTV’nin kamu gelirleri içerisindeki payı oldukça önemlidir.

Grafik 2’de ise mahalli idareler tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin vergi gelirleri içerisindeki payları hem mahalli idareler vergi gelirleri hem de toplam vergi gelirleri açısından ayrı ayrı gösterilmiştir.

Grafik 2: Çevre Temizlik Vergisinin Vergi Gelirlerindeki Payları



Kaynak: Veriler, Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri’nden alınarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Grafik 2’de dikey eksen, ÇTV’nin hem mahalli idareler vergi gelirleri içerisindeki payını hem de toplam vergi gelirleri içerisindeki yüzdesini göstermekte; yatay eksen ise zaman dilimi göstermektedir. Çevre temizlik vergisinin mahalli idareler vergi gelirleri içerisindeki paylarına bakıldığında yıllar itibariyle bir azalma olduğu gözlenmektedir. Şöyle ki; 2006 yılında çevre temizlik vergisinin mahalli idareler vergi gelirleri içerisindeki payı % 6.84 iken; aynı oran 2016 yılında % 3.87 düzeyindedir. Bu oran çevre vergilerinin mahalli idare gelirleri içerisindeki payının azalmakta olduğunu göstermektedir. Benzer bir eğilim, ÇTV’nin genel bütçe toplam vergi gelirleri içerisindeki paylarında da yaşanmaktadır. ÇTV’nin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı 2006 yılında % 0.16 iken; vergi payı 2016 yılında % 0.10 seviyesine gerilemiştir. Bu oranlarda göstermektedir ki doğrudan çevre üzerinden alınan vergilerin payı yıllar itibariyle azalma eğilimindedir.

Türkiye’de, OECD ülkelerine oranla, toplam vergi gelirleri içerisinde çevre vergilerinin oranının oldukça düşük olduğu söylenebilir. Türkiye’nin OECD ülkeleri arasında çevre vergilerinden en az yararlanan ülkelerden biri olduğu ifade edilebilir. Çevre vergilerinin ülkemiz açısından önemi, hem çevre sorunları açısından hem de vergi sistemindeki diğer vergiler açısından ele alınmalıdır. Çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik vergisel düzenlemeler gelecek nesillere daha yaşanılabilir bir ekolojik ortam sağlanması açısından öne çıkmaktadır. Diğer taraftan çevre vergilerine önem verilmesi sonucu elde edilecek fonların vergi sistemindeki diğer vergilerin ağırlığının azaltılması yönüyle etkinlik açısından da oldukça önemlidir.

Türkiye’de 10. Kalkınma Planı’nda vergi politikası belirlenirken çevre unsurunun gözetilmesinin gereğine dikkat çekilmektedir. 10. Kalkınma planında çevre vergisi politikalarına ilişkin aşağıdaki önerilere yer verilmektedir:

- Karbon vergisine geçilmesi öngörülmektedir. Bu doğrultuda, CO₂ salınımı düşük araçlarda ÖTV oranlarının düşürülmesi gereğinden ve bu tür araçlara talebin artırılması teşvik edilerek karayolu ulaşımından kaynaklanan karbon salınımının oranının düşürülmesi gibi uygulamalara yer verilmelidir.
- Hibrit araçların kullanımı yaygınlaştırılmalı ve bu araçlar üzerindeki vergi yükü düşürülerek kullanımı teşvik edilmeli ve üretimi de yaygınlaştırılmalıdır.
- Elektrikli araçların MTV karşısındaki durumu açıkça ortaya konulmalı, yapılacak düzenlemelerle bu araçlar için düşük oranlı bir tarife belirlenmelidir.
- İşletmelerin arıtma tesislerine yönelik harcamalarına arıtma dereceleri dikkate alınarak muhtelif vergi indirimleri uygulanmalı; yapılan bu indirimlerden doğan vergi kayıpları da herhangi bir arıtma tesisi bulunmayan veya düşük kalitede arıtım yapan işletmelerden telafi edilmelidir.
- Düşük karbon enerji kaynaklarının kullanımını özendirmek amacıyla kömürde kalitesine göre KDV oranı farklılaştırılmasına gidilmelidir.

6.Sonuç

Türkiye’de çevre kirliliğini önlemeye ve çevrenin korunmasına yönelik olarak geliştirilen çevre vergisi uygulamalarına bakıldığında çevre politikasının en önemli ilkelerinden biri olan “kirleten öder ilkesi” ne yönelik tek verginin ÇTV olduğu söylenebilir. MTV, ÖTV ve KDV gibi vergilerin daha çok mali amaçlarla uygulandığı ve çevrenin korunmasına dolaylı yollardan hizmet ettiği ifade edilebilir. Özellikle çevresel negatif dışsallıklara neden olan motorlu araçları kapsamına alan MTV’nin AB ve OECD ülkelerindeki gibi düzenlenerek çevre vergisi niteliğine büründürülmesi son derece önemlidir. Ayrıca vergide adalet ilkesini de içeren kirletenin kirlettiğinin maliyetine katlanmasını ifade eden kirleten öder ilkesinin vatandaşlar arasında adaletsizlik yaratmayacak şekilde vergi politikalarına yansıtılması gerekmektedir.

Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi için AB ülkelerinde çevre politikası bağlamında ekonomik ve mali araçları kullanma anlayışı giderek önem kazanmıştır. AB ülkelerinin birçoğundaki uygulamalara bakıldığında sermaye ve işgücü üzerindeki vergileri çevreye zararlı olan ekonomik faaliyetlere doğru yönlendirmeye başlamışlardır. Türkiye’de ise sermaye ve işgücü üzerinde bu tür vergilerin uygulanmasının ekonomik büyümeyi gerileteceği düşüncesinden hareketle bu tür çevre vergilerine etkili bir çevre politikası aracı olarak bakılmamaktadır. Oysa ki çevre vergilerinin ekonomik büyüme açısından olumsuz etkilerini azaltma adına firmaların çevre dostu teknolojileri kullanımının teşvik edilmesi ve bu teknolojileri geliştirmeye yönlendirilmesi uzun vadede daha fazla avantaj sağlayacak ayrıca çevre politikaları ile de uyumlu olacaktır.

Çevre vergisi reformları Almanya, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İngiltere, İsveç ve Slovenya gibi ülkelerde GSYH ve istihdam üzerinde olumlu etki yapmıştır. Özellikle ulaşım ve enerji sektörü dikkate alındığında AB ülkelerinin büyük çoğunluğunda çevre vergisi uygulamaları dikkati çekmektedir. Bu tür uygulamanın amacı AB ülkelerinde bireylerin üretim ve tüketim alışkanlıklarında köklü değişiklikler gerçekleştirerek çevre kirliliğini azaltmak ve çevre bilinci ve sorumluluğunu yaygınlaştırmak gibi makro bir amaç ile de hareket edilmektedir. Bu doğrultuda birçok çevre vergisi sektörel düzeyde uygulanmaktadır. Enerji vergileri, karbon vergisi, MTV üzerinden alınan kirlilik vergisi, taşımacılık sektöründen alınan vergiler gibi çevre koruma amaçlı pek çok mali yükümlülük bulunmaktadır. Önemli olan bu tür vergi yükümlülüklerinin çevre politikaları ile bütünleştirilmesi ve uygulama sürecidir.

Bu açıdan çevre kirliliğinin azaltılmasında ve çevre sorunlarının çözümünde günümüzde yerel idareler en önemli aktör konumundadır. Bu bağlamda çevre kirliliğini önleyici politikalar geliştiren yerel idarelere yapmış oldukları maliyeti karşılayacak çevre vergisi ve harçları toplayabilme yetkisi verilmelidir. Günümüzde birçok AB ve OECD ülkesinde çevre koruma ile ilgili vergiler yerel idarelere verilmiştir. Günümüzde birçok AB üyesi ülkede uygulanan karbon esaslı vergilendirmeye geçilmesi önem arz etmektedir. Özellikle Karbon salınımı düşük araçlarda ÖTV düşürülmeli ve çevre kirliliğini en aza indiren yakıtları kullanan araçlar ve enerji sistemleri teşvik edilmelidir. Nitekim ülkemizdeki elektrikli otomobil projesi, fosil yakıt temelli mevcut araçların çevre üzerindeki olumsuz etkileri giderme noktasında önemli bir işlev yüklenerek sağlayacağı ekonomik avantajların yanı sıra çevre dostu bir endüstriyel yapının temelleri atılmış olacaktır.

Sürdürülebilir kalkınma anlayışının sürdürülebilir bir niteliğe sahip olması açısından son yıllarda AB ülkelerinde çevre politikası alanında uygulamaları izlenen ekonomik ve mali araçlardan “ekolojik vergi reformu” yaklaşımı dikkati çekmektedir. Bu tür reformlarla sermaye ve işgücü üzerindeki vergiler daha çok çevre kirliliğine neden olan çevreye zararlı ekonomik faaliyetler üzerine odaklanmıştır. Böylelikle ülkeler hem çevreyi koruma amacıyla çevreye zararlı faaliyetleri azaltırken aynı zamanda ekonomik büyümeyi de teşvik etmektedirler. Türkiye’de ise çevre vergisi politikaları çevresel etkileri dolaylı olan araçlarla sınırlı olarak uygulanmaktadır. Çevre temizlik vergisi dışında da diğer vergiler, çevreyi koruma amaçlı yönlendirici ve denetleyici bir nitelik kazanamamıştır.

Kirleten öder ilkesi gereği, ekolojik dengenin sağlanması ve çevre koruma sürecinde çevresel dışsallıkların içselleştirilmesi son derece önemlidir. Bu bağlamda ÇTV tipi vergilerin yerine çevresel dışsallıkları da içeren vergi ve katılım payı sistemleri kullanılabilir. Bu durumda maliyetlerin net olarak ortaya çıkması hem de katı atık miktarının azaltılması mümkün olabilecektir. Dışsallıkları da göz önünde bulunduran katı atık vergileri; ürün vergisi ve depozito geri ödeme sistemleri ile birlikte düzenlenirse katı atık miktarlarının ve dolayısıyla maliyetlerin azaltılmasında daha etkili olacaktır.

Kaynakça

- Aggeri, F. (1999). Environmental Policies and Innovation A Knowledge-based Perspective on Cooperative Approaches, *Research Policy*, 28 (7), 699-717.
- Aksoy, Ş. (1999). *Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi*, 5. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Barde, J. P. (1994). Economic Instruments in Environmental Policy: Lessons from the OECD Experience and their Relevance to Developing Economies. Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Batal, S. (2010). Avrupa Birliği Çevre Politikalarının Temel Özellikleri, *Mevzuat Dergisi*, 13(148), 1-17.
- Bayram, T. T. (2011, Mart). Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Politikaları. *Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 1(1), 33-38.
- Bilgin, S., & Orkunoğlu, I. F. (2010). Fiskal ve Ekstrafiskal Amaçlar Bağlamında 1970’lerden Günümüze Çevre Vergileri. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 12(1), 77-108.
- Biyan, Ö. & Gök, M. (2014). Çevre Politikaları Kapsamında Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Vergilerinin Uygulanışı: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(2), 281-310.
- Buchholz, T. G. (2005). *Ölü İktisatçılardan Yeni Fikirler: Modern Ekonomik Düşünceye Giriş*. (Çev. İsmail Aktar), Ankara: Adres Yayınları.

- Bülbül, D. (2006). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Çelikkaya, A. (2011). Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Çevre Vergisi Reformları ve Türkiye’deki Durumun Değerlendirilmesi, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (2), 97-120.
- Çitil, E., Kınacı, C., & Cumali, Ö. (2010). Katı Atık Yönetiminde Ekonomik Araçların Kullanımı ve Çevre Temizlik Vergisi. *İTÜ Dergisi*, 9(6), 23-36.
- Çokgezen, J. (2007). Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 23 (2), 91-115.
- Durmaz, B. (2004). Avrupa Birliğinde Çevre Politikası Alanında Muhtemel Müzakere Sürecine Yönelik Gerekli Hazırlıkların Örneklerle Çalışılması, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Sektörel ve Bölgesel Politikalar Dairesi Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Ercan E. (2015). Türkiye’de Çevre Vergileri mi Çevre Vergisi mi? *TBB Dergisi*, 119, 209-226.
- Ferhatoğlu, E. (2003). Avrupa Birliği’nde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri. *E-yaklaşım*, 3, 1-7.
- Fullerton, D., & 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*, <http://www.nber.org/papers/w6199.pdf>, Erişim Tarihi: 20.04.2018
- Gökdayı, İ. (1997). Çevrenin Geleceği-Yaklaşımlar ve Politikalar-, Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayını.
- Görmez, K. (2003). *Çevre Sorunları ve Türkiye*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Güran, M. C. & Serpil, Oğuz. (2010). Kamu Ekonomisi Alanında Geçmişten Günümüze Yaşanan Gelişmeler ve Geleceğe İlişkin Beklentiler. *Maliye Dergisi*, 59(158), 75-102.
- Kalkınma Bakanlığı (2014). *10. Kalkınma Planı (2014-2018) Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Karadeniz, H. K. (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.
- Kargı, V. & Yüksel, C. (2010). Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri. *Maliye Dergisi*. Sayı:159, Temmuz-Aralık, 183-202.
- Kıymalıoğlu, Ü. (2005). Dışsallıklar, Yığılma Ekonomileri ve Türkiye’de Kentlere Göre Yığılmaların Belirlenmesi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kirmanoglu, H. (2013). *Kamu Ekonomisi Analizi*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 4. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Luppi, B., Parisi, F., & Rajagopalan, S. (2012). The Rise And Fall of The Polluter-Pays Principle in Developing Countries. *International Review of Law and Economics*, 32(1), 135-144.
- Mengi, A. (1998). Çevre Koruma Yöneltileri, İlkeleri ve Araçları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(3). 65-71.
- Mutlu, A. (2002). *Çevre Ekonomisi Politikalar, Uygulamalar ve Türkiye*. Marmara Üniversitesi Marmara Araştırma ve Uygulama Merkezi, No:15, İstanbul.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Kamu Maliyesi Teorisi*. 10. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları

- OECD (1992). *Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments*. OECD.
- OECD (2004). *Glossary of Statistical Terms: Environmentally Related Taxes*. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6270>
- Öner, C. (2014). Çevre Vergileri Üzerine Kavramsal Bir Deneme: Terminoloji Ve Uyumlaştırma Problemleri. *Ankara Barosu Dergileri*, 72(3). 135-157.
- Özdemir, B. (2009). Küresel Kirlenme Sürdürülebilir Ekonomik Büyüme ve Çevre Vergileri, *Maliye Dergisi*. 56, 1-36.
- Özsoy, F. N. (2015). Sanayileşme Olgusunun Kirlilik Sığınağı Hipotezi ve Çevresel Vergiler Açısından Yeniden Değerlendirilmesi. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep.
- Pigou, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*, London: McMillan & Co.,
- Reyhan, A. S. (2014), Çevre Ekonomisinde Çevre Vergileri Uygulamaları. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (1), Haziran. 110-120.
- Reyhan, A. S. (2014). Çevre Ekonomisinde Çevre Vergileri Uygulamaları. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 110-120.
- Savaşan, F. (2016). *Piyasa Başarısızlığından Devletin Başarısızlığına Kamu Ekonomisi*, 6. Baskı, Bursa: Dora Yayınevi.
- Soares, C. D. (2011). The Design Features of Environmental Taxes. Doctoral dissertation, MPhil thesis, The London School of Economics and Political Science, Reino Unido, disponível em <http://etheses.lse.ac.uk/368>.
- Topal, M. H. (2017). Çifte Kazanç Hipotezinin OECD Ekonomileri İçin Testi: Panel Eş Bütünleşme ve Nedensellik Analizi. *The Journal of International Scientific Researches*, 2(4). 1-20.
- Toprak, D. (2006). Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları ve Mali Araçlar. *Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Dergisi*, 2(4), 146-169.
- Turgut, N. (1995). Kirliten Öder İlkesi ve Çevre Hukuku. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 44(1-4), 607-654.
- Turgut, N. Y. (2009). *Çevre Politikası ve Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Turner, R. K., Salmons, R., Powell J.& Craighill A. (1998), Green Taxes, Waste Management and Political Economy. *Journal of Environmental Management*. 53(2), 121-136
- Uzel, Ç. (2017). Çevresel Sorunları Önleme Kapsamında Kullanılan Vergi Politikası ve Türkiye’de Güncel durumun Analizi. T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara
- Yılmaz, A. & Bozkurt Y., (2007). Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türk Çevre Politikalarının Dönüşümü, *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Ed. (A.Yılmaz-Y. Bozkurt), Ankara: Gazi Kitabevi. 211-236.