

EĞİTİM
yayınevi



ÇEVRE SORUNLARI VE KAMU POLİTİKASI

EDİTÖR: DOÇ. DR. SERCAN YAVAN

ÇEVRE SORUNLARI VE
KAMU POLİTİKASI

Editör

DOÇ. DR. SERCAN YAVAN

EĞİTİM
yayınevi

ÇEVRE SORUNLARI VE KAMU POLİTİKASI

Editör: Doç. Dr. Sercan Yavan

Genel Yayın Yönetmeni: Yusuf Ziya Aydoğan (yza@egitimyayinevi.com)

Genel Yayın Koordinatörü: Yusuf Yavuz (yusufyavuz@egitimyayinevi.com)

Sayfa Tasarımı: Kübra Konca Nam

Kapak Tasarımı: Eğitim Yayınevi Grafik Birimi

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı

Yayıncı Sertifika No: 76780

ISBN: 978-625-5997-66-1

1. Baskı, Aralık 2024

Baskı Cilt

Sayfa Basım Sanayi

Tevfik İleri Mah. Emek Cad. Polat Sok. No: 2 Pursaklar / Ankara

Matbaa Sertifika No: 77079

Kütüphane Kimlik Kartı

ÇEVRE SORUNLARI VE KAMU POLİTİKASI

Editör: Doç. Dr. Sercan Yavan

VIII+212 s., 160x240 mm

Kaynakça var, dizin yok.

ISBN: 978-625-5997-66-1

Kitapta yer alan yazıların sorumluluğu yazarına aittir.

Eser'de kitapta yer alan bölümlerden, şekillerden, resimlerden, şablonlardan, bölüm yazılarına sorumludur. Editör /Yayıncı hiçbir şekilde sorumlu tutulamaz ve sorumluluk kabul etmeyeceğini beyan eder.

Copyright © Bu kitabın Türkiye'deki her türlü yayın hakkı Eğitim Yayınevi'ne aittir. Bütün hakları saklıdır. Kitabın tamamı veya bir kısmı 5846 sayılı yasanın hükümlerine göre kitabı yayımlayan firmanın ve yazarlarının önceden izni olmadan elektronik/mekanik yolla, fotokopi yoluyla ya da herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, yayımlanamaz.

EĞİTİM

YAYINEVİ

Yayınevi Türkiye Ofis: İstanbul: Eğitim Yayınevi Tic. Ltd. Şti., Atakent mah. Yasemen sok. No: 4/B, Ümraniye, İstanbul, Türkiye

Konya: Eğitim Yayınevi Tic. Ltd. Şti., Fevzi Çakmak Mah. 10721 Sok. B Blok, No: 16/B, Safakent, Karatay, Konya, Türkiye
+90 332 351 92 85, +90 533 151 50 42, 0 332 502 50 42
bilgi@egitimyayinevi.com

Yayınevi Amerika Ofis: New York: Eğitim Publishing Group, Inc. P.O. Box 768/Armonk, New York, 10504-0768, United States of America
americaoffice@egitimyayinevi.com

Lojistik ve Sevkiyat Merkezi: Kitapmatik Lojistik ve Sevkiyat Merkezi, Fevzi Çakmak Mah. 10721 Sok. B Blok, No: 16/B, Safakent, Karatay, Konya, Türkiye
sevkiyat@egitimyayinevi.com

Kitabevi Şubesi: Eğitim Kitabevi, Şükran mah. Rampalı 121, Meram, Konya, Türkiye
+90 332 499 90 00
bilgi@egitimkitabevi.com

İnternet Satış: www.kitapmatik.com.tr
+90 537 512 43 00
bilgi@kitapmatik.com.tr

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....V

ÇEVRE KAVRAMI VE POLİTİKALARI 1

İlke Bezen Tozkoparan

ÇEVRE POLİTİKALARI BAĞLAMINDA KAMU HARCAMALARI . 15

Kıvılcım Özge Kara, Ahmet Burçin Yereli

ÇEVREYİ KORURKEN GELİR DAĞILIMI ADALETİNİ
GÜÇLENDİRMEK: ÇEVRE VERGİLERİNİN ROLÜ 35

Merve Beydemir

DEVLET BÜTÇESİNDE ÇEVRE HAKKININ YERİ 59

Rıdvan Engin

EKONOMİK BÜYÜME VE ÇEVRE VERGİLERİ İLİŞKİSİ: GEÇİŞ
EKONOMİLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME 73

Nazlı Keyifli Şentürk

KÜRESEL İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ VE GIDA GÜVENCESİNİN
SAĞLANMASINA YÖNELİK POLİTİKA TEDBİRLERİ 93

Melek Akdoğan Gedik, İsmail Güneş

**“AVRUPA BİRLİĞİ”NİN MALİYE POLİTİKALARINDA ÇEVRENİN
ÖNEMİ 127**

Ekrem Toparlak

TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKASI..... 143

Hilmi Sözen

**YEREL YÖNETİMLERDE ÇEVRE POLİTİKALARI: ÇEVRECİ
BELEDİYELER 187**

İbrahim Akdoğan, Tülin Akdoğan

ÖNSÖZ

İnsanın doğayla kurduğu ilişki, tarih boyunca toplumsal yapılar, ekonomik sistemler ve politik düzenlemeler üzerinde belirleyici bir rol oynamıştır. Ancak sanayi devrimiyle birlikte artan üretim ve tüketim döngüsü, çevre üzerindeki baskıyı giderek artırmış ve küresel boyutta hissedilen çevresel sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bugün, iklim değişikliği, doğal kaynakların tükenmesi, biyolojik çeşitliliğin azalması ve çevresel adaletsizlikler gibi zorluklar, yalnızca çevreyi değil, aynı zamanda toplumları ve ekonomik sistemleri de derinden etkilemektedir. Bu bağlamda, çevre politikalarının yalnızca çevresel sürdürülebilirliği hedeflemekle kalmayıp, ekonomik büyüme, sosyal adalet ve mali sorumluluk ilkeleriyle uyumlu bir şekilde tasarlanması gerekmektedir.

Çevre sorunlarının küresel ölçekte giderek derinleştiği ve etkilerini her geçen gün daha fazla hissettirdiği bir çağda yaşamaktayız. Bu durum, yalnızca ekosistemler üzerindeki yıkıcı etkileriyle değil, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve politik yapılar üzerindeki dönüştürücü gücüyle de dikkat çekmektedir. Artan çevre sorunları, doğal kaynakların sürdürülebilir yönetiminden iklim değişikliğiyle mücadeleye, gıda güvenliğinden enerji politikalarına kadar birçok kritik alanı doğrudan etkilemektedir. Aynı zamanda, çevreyle ilgili bu çok boyutlu meseleler, kamu ekonomisi ve kamu maliyesinin temel işlevlerini de yeniden değerlendirmeyi gerektirmektedir. Çevresel sürdürülebilirliği sağlamak için kamu ekonomisinin kaynak tahsisi, gelir dağılımı ve ekonomik istikrar gibi hedefleri çevre politikalarıyla uyumlu hale getirilmelidir. Bu bağlamda, çevre vergileri, teşvik mekanizmaları ve kamu harcamaları gibi mali araçların etkin kullanımı, yalnızca çevreyi koruma amacı taşımamakta; aynı zamanda ekonomik büyüme, sosyal refah ve adalet hedeflerine de hizmet etmektedir. Çevre ile piyasa ekonomisi, kamu ekonomisi, kamu yönetimi, sosyal adalet ve uluslararası ilişkiler arasındaki bu dinamik ilişkilerin kavranması, çözüm odaklı politikalar geliştirmek ve geleceğe yönelik etkili stratejiler oluşturmak için hayati bir gereklilik haline gelmiştir.

Elinizdeki bu kitap, küresel çevre sorunlarının ve bu sorunlarla mücadeleye yönelik çözüm önerilerinin ele alındığı çok boyutlu bir çalışmadır. Akademik literatüre katkı sunmak amacıyla hazırlanan bu eser, çevre ile ilgili meseleleri farklı yaklaşımlarla ele alarak, okuyuculara kapsamlı ve derinlemesine bir perspektif sunmaktadır. Alanında uzman akademisyenler tarafından kaleme alınan dokuz bölümden oluşan bu kitap, çevre politikalarının teorik temellerinden uygulama örneklerine, ekonomik boyutlarından sosyal etkilerine kadar geniş bir yelpazede önemli konuları değerlendirmektedir. Yazarların titizlikle hazırladığı bu bölümler, yalnızca mevcut sorunları ortaya koymakla kalmayıp, aynı zamanda bu sorunların çözümüne yönelik yenilikçi ve uygulanabilir öneriler sunmaktadır. Çalışma, yalnızca akademik bir kaynak olarak değil, aynı zamanda politika yapımcılar, çevre yöneticileri ve ilgili tüm paydaşlar için çevre sorunlarının ve çözüm önerilerinin teoriden pratiğe dönüşümünü anlamaya yönelik bir rehber niteliğindedir. Bu kapsamlı eser, çevre politikalarını derinlemesine ele alarak, okuyucuların çevresel sürdürülebilirlik konusunda bilgi birikimlerini artırmalarına ve etkili stratejiler geliştirmelerine katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Böylece, yalnızca mevcut sorunları analiz etmekle yetinmeyip, geleceğin dünyasını şekillendirecek adımlar atılmasına da katkıda bulunmaktadır.

Kitabın ilk bölümünü yazan Dr. İlke Bezen TOZKOPARAN çevre kavramının tanımları ile gelişim süreçlerini çevre politikaları bağlamında ele almıştır. Bu bölüm, çevre kavramının tarihsel bir perspektiften incelenmesiyle okuyucuyu kitabın genel temasıyla buluşturmaktadır.

İkinci bölümde, Dr. Kıvılcım Özge KARA ve Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ, çevre politikalarının ekonomi politiğini ve kamu harcamalarının bu politikalar üzerindeki etkisini değerlendirmektedir. Harcama yönetiminin çevre sorunlarıyla mücadeledeki önemine vurgu yapılan bu bölüm, kamu finansmanının çevre üzerindeki rolünü detaylı bir şekilde tartışmaktadır.

Çevre vergilerinin gelir dağılımı üzerindeki etkisini ele alan üçüncü bölümde, Dr. Merve BEYDEMİR, çevre vergilerinin türlerini ve bu vergilerin sosyal adalet üzerindeki rolünü incelemektedir. Çevre vergilerinin gerileyici etkisini azaltmaya yönelik öneriler sunan bu çalışma, sürdürülebilir kalkınma ve sosyal adalet arasında bir köprü kurmaktadır.

Devlet bütçesinde çevre hakkının yerini ele alan dördüncü bölümde, Dr. Rıdvan ENGİN, çevreye duyarlı bütçeleme anlayışını ve bu anlayışın Türkiye'deki uygulamalarını değerlendirmiştir. Bu bölüm, çevre hakkının bütçeleme süreçlerindeki önemine dikkat çekmektedir.

Beşinci bölümde, Doç. Dr. Nazlı KEYİFLİ ŞENTÜRK, geçiş ekonomilerinde çevre vergileri ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi

incelemiştir. Farklı ülkeler üzerinden yapılan analizler, çevre vergilerinin ekonomik etkilerine yönelik yeni perspektifler sunmaktadır.

Prof. Dr. Melek AKDOĞAN GEDİK ve Doç. Dr. İsmail GÜNEŞ'in yazdığı altıncı bölüm, küresel iklim değişikliği ile gıda güvencesi arasındaki ilişkiyi ele almakta ve politika tedbirlerine yönelik öneriler sunmaktadır. Bölüm, çok disiplinli bir yaklaşım ile iklim değişikliğinin sosyal ve ekonomik etkilerini değerlendirmektedir.

Yedinci bölümde, Dr. Ekrem TOPARLAK, Avrupa Birliği'nin çevreyle uyumlu maliye politikalarını incelemiş ve bu politikaların küresel sürdürülebilirlik için model teşkil edebileceğini ortaya koymuştur. AB'nin çevresel politikaları ve araçları, diğer ülkeler için yol gösterici bir çerçeveye sunmaktadır.

Türkiye'de çevre politikalarının tarihsel gelişimi, yasal düzenlemeleri ve uluslararası anlaşmalardaki rolü ise Dr. Hilmi SÖZEN'in yazdığı sekizinci bölümde ele alınmıştır. Bu bölüm, Türkiye'nin çevre yönetimi konusundaki birikimini ve potansiyelini ortaya koymaktadır.

Son bölümde, Dr. İbrahim AKDOĞAN ve Dr. Tülin AKDOĞAN, yerel yönetimlerin çevre politikalarındaki rolünü incelemiş ve çevreci belediyelerin işbirliklerini ele almıştır. Yeşil politikalar bağlamında belediyelerin önemi ve potansiyel katkıları bu bölümde detaylı bir şekilde analiz edilmiştir.

Bu kitabın, çevre politikaları ve kamu maliyesi gibi hayati konulara ilgi duyan araştırmacılara, politika yapıcılara ve uygulayıcılara önemli bir kaynak olacağına inanıyorum. Kitabın ortaya çıkmasında değerli katkılar sunan yazarlarımıza ve bu eserin yayımlanmasını mümkün kılan tüm paydaşlara en içten teşekkürlerimi sunarım.

Doç. Dr. Sercan YAVAN

Aydın-29 Kasım 2024

ÇEVRE POLİTİKALARI BAĞLAMINDA KAMU HARCAMALARI

Kıvılcım Özge Kara¹, Ahmet Burçin Yereli²

GİRİŞ

İnsan ve doğa arasındaki ilişkiler paradigma değişimlerine bağlı olarak farklılaşmaktadır. Sanayi Devrimi'nin ekonomi politik etkileri, ekonomik sistemi doğal sınırları dışına çıkarmıştır. Bu bağlamda Fukuhara'ya göre küresel değişiklikler, modernizm ile “*verili*” olduğu kabul edilen varsayımlar ile değerlendirilemeyecek ve kabul sınırlarının dışına çıkacaktır (Fukuhara, 2020). Guattari'ye göre, yaşanan bu süreç sadece türlerin yok oluşu şeklinde tezahür etmezken sözcükler, cümleler ve insana dair olanın yok oluşudur (Guattari, 1990). Bu bağlamda evrenin ve insanın doğasına ilişkin pek çok söylem 1970'li yıllar ve sonrasında genel kabullerin dışına çıkarak yeni dünya söylemi içinde varlık bulmaktadır. Morin ve Kern'in; “*yaşam, yaşama; insan, biyosfere bağlıdır*” (Morin & Kern, 2001:58) ifadesi süreci betimlemek için anlamlıdır. Dolayısıyla tüm ekosistemi etkileyen çevre ve sorunları tarihsel süreç içinde değişmekte, evrilmekte, farklı parametreler ile birlikte tartışmaya konu olmaktadır.

1970'lerden itibaren nüfus artışı, kentleşme, sanayileşme gibi major nedenler doğal kaynakların sınırlılığını, talebin ise çoklu yapısı ile ilişkili olarak çevre sorunlarını derinleştirmiştir. 20. yüzyılda çevre politikalarının nüfusa etkileri ve doğal kaynaklar üzerindeki baskısı ile ekolojik dengenin bozulması ile sonuçlanmıştır (Kara, 2024). Bir yandan nüfus artışı ve diğer çevre sorunları diğer yandan modernite ile beraber tüm dünyanın ek harcamalara olan gereksinimi hızlı ve rakamsal olarak daha fazla büyümeyi gerektirmektedir (Schumacher, 2019). Foster'e göre, kaynak kıtlığı ve devamında yaratacağı sorunlar sürdürülebilirlik ilkesinin benimsenmesini ve tüm süreç yönetimlerinin bu bağlamda reforma tabi tutulmasının önemini ortaya koymakta (Foster, 2012), kapsamlı ve etkileşimli ilkeler ile politikalara olan

1 Dr. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://orcid.org/0000-0003-0883-1565>, kivlimozge@kara.com

2 Prof. Dr. Hacettepe Üniversitesi, <https://orcid.org/0000-0002-8746-6756>, aby@hacettepe.edu.tr

ihtiyaç artar hale gelmektedir. Çevre sorunlarının sınır aşan etkilerinin olduğu bağlamında ele alınması ilk olarak Massachusetts Teknoloji Enstitüsünden (MIT), Meadows ve arkadaşlarının yaptığı 1987'de '*Ortak Geleceğimiz*' adlı rapor ile olmuştur. Çalışma ile küresel ölçekte hızlı nüfus artışından gıda arzına sanayileşme ile doğal kaynak tüketiminden kirliliğe kadar uzanan birbirine bağlı ve sinerjik beş etkenin olduğu kabul edilerek; *Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine*(SKH) uyumlu yeni iş yapma şekilleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Bununla beraber, modern dünyanın en önemli sorun alanları olan tüketim ve doğal kaynak sorunları; yeni üretim ve tüketim yöntemleri, davranış şekilleri ile yeni mücadele alanları yaratmaktadır. Burada doğal kaynağın optimal kullanım hızını belirleyen ne olduğu noktasında Harvey; çevre politikaları açısından belirsiz bir gelecek için insan ile uyumlu ekolojik koşulların devamını sağlayacak sürdürülebilir kalkınma hedefi tartışmalarının herkesi ilgilendirdiğinin altını çizmiştir (Harvey, 2012). Yine Bookchin, toplumu yeniden kurmak için insanın insan ile uyumu olmaksızın doğa ile uyuma varılamayacağını savunmaktadır (Bookchin, 2013: 12). Nitekim çizilecek yol haritası nesillerarası sonuçları ile kafa karıştırıcı olabilmektedir.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction'a (UNDRR) göre sürdürülebilir uyumun nasıl olması gerektiği noktasında; kapsamlı olması, kimsenin geride bırakılmaması, etkili finansal araçların gerekliliği, mevcut doğal kaynaklara önem verilmesi, küresel Güney'e (Coğrafi anlamdaki yerleşim bir sınır oluşturmaksızın yaygın olarak az gelişmiş ülkelere işaret etmektedir.) yük olunmaması tartışılmaktadır (UNDRR, 2021).

Bu bağlamda çevrenin kavramsal boyutu; birbirine bağlı, iç içe geçmiş ve insan yaşamının ayrılmaz bir parçası olan örüntülerden oluşan bir bütündür olarak ifade edilebilir. Burada kritik olan maliyetlerdir. Zira mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması sürecinde doğal kaynakların kullanımına bağlı ortaya çıkan maliyetler bu fiyatlara yansıtılmamaktadır. Diğer ifadeyle fiyatlar, üretim ve çevreye etki eden toplam maliyetleri kapsamamaktadır. Bu durum piyasa başarısızlıklarından biri olan '*Dışsallıklar*' olarak tanımlanmakta ve bedavacılık (*free-rider*) sorununa yol açmaktadır. Dışsallıkların çözümü noktasında, tüm maliyetlerin belirlenebilmesi ile bireylerin fiyat algısındaki farklılıklar nedeniyle zorluk kaçınılmazdır ki çevre ekonomistleri çevre üzerinde ortaya çıkan hasarların fiyatlara yansıtılmasına yönelik kavramlar geliştirme çabasındadırlar.

Ekonominin alt dallarından biri olan çevre ekonomisi, çevre sorunları ile ilgilenen bir disiplindir. Çevre sorunları ve buna yönelik politikaların ekonomisi; ekolojik ekonomi vurgusu ile günümüzde anlamlı olmaktadır. Çevre politikalarının ekonomi politik yapısı çevre ekonomisine işaret etmekte; sorunlar para ve maliye politikası araçları ile çözülmeye çalışılmaktadır.

Finansman noktasında para politikası işlerlik kazanırken; yapılacak harcamalar ise maliye politikasının araçlarıdır. Amaç ise ekolojik ekonomi temelli çevre politikalarının tesis edilmesidir. Diğer ifadeyle çevre dostu alternatifleri desteklemeye yönelik vergi, sübvansiyon temelli çevresel mali reformların geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Bunların başında kamu harcamalarının yeşil ekonominin tesis edilmesine yönelik reform sürecine dahil edilmesi gerekmektedir.

Öte taraftan çevrenin yapısal olarak yersel ve bölgesel nitelikte olmasına karşın yönetimi noktasında sınır ötesi bir yönü söz konusudur. Çevrenin sınır ötesi etkilerinin tartışıldığı bu yapıda ekonomik anlamda dışsallık kavramının rekabet ile tartışılması ekonomi politik sonuçların değerlendirilmesi açısından önemlidir. Nitekim çevre sorunlarına neden olanların maliyetlere katlanmamaları dışsallık boyutunun önemine işaret etmektedir. Piyasaların etkin kaynak tahsisini bozan dışsallıklar, tüketicilerin ödediği fiyatlara yansıtılmadığından mal ve hizmet üretimi noktasında etkinlik sağlanamayacaktır. Benzer şekilde kamu kesiminde de kamusal hizmetin sunumu noktasında Pareto etkin bir dağılıma ulaşılamayacaktır. Dolayısıyla kamusal müdahale zorunlu bir hale gelmektedir.

Harvey'in; *"Piyasanın başarısızlıklarını (örneğin doğal ve toplumsal çevreye verilen fiyatlandırılmamış zararı) dengelemek, piyasa gücünün aşırı yoğunlaşmasını engellemek ya da bunun yapılamadığı durumlarda (ulaştırma ve iletişim gibi alanlarda) tekel ayrıcalığının suiistimalini denetlemek, savunma, eğitim, toplumsal ve fiziksel altyapı gibi piyasa aracılığıyla üretilip satılmayacak kamu mallarının üretimini sağlamak, spekülatif yükselişler gibi potansiyel olarak olumsuz sonuçlar yaratabilecek etkileşimlere karşı korunmak için kolektif olarak alınmış tedbirler bir ölçüde gereklidir"* ifadesi kapitalizmin ekonomi politik dönüşümüne yön veren çözümü (Harvey, 2012: 144) olarak bu noktada tartışılabilir.

Devletin müdahale şekillerinden biri olan kamu harcamaları ise bunların içinde en başlıca araçlardan biridir. Özellikle günümüzde çevre sorunlarının başında gelen iklim değişikliği ile mücadelede küresel ısınmanın durdurulması ve bunun için yapılması gereken daha çok yatırım temelli harcamaların maksimize edilmesinde etkili bir kamu harcamaları politikasına duyulan ihtiyacın önemi ortaya çıkmaktadır.

Buna göre bu çalışma kapsamında, çevre politikalarının ekonomi politiğine, günümüzde çevre sorunlarındaki artışa bağlı artan önemine, kamu harcamalarının ve kompozisyonunun çevre sorunları ile mücadelede belirleyici olduğu ile etkili bir harcama yönetiminin bu mücadelede kritik rol oynadığı, harcamalar içinde uzun vadeli sermaye yatırımlarına yönelik harcamaların ise bu mücadeleyi güçlendireceği yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

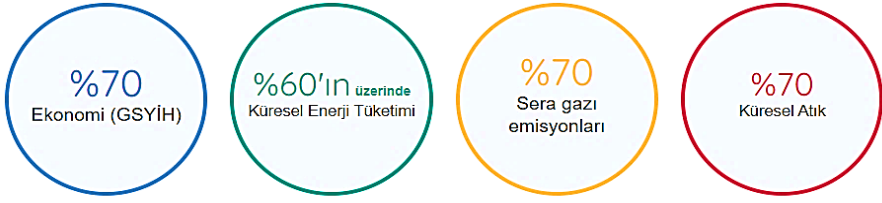
Yöntemsel olarak ilişkiisel araştırma modeli kullanılarak; çevre politikalarının ekonomi politiği ile kamu harcamalarının ekonomi politiğinin ilişkiselliğinin kurulması hedeflenmiştir. Yine çalışmada literatürdeki farklı kaynakların; kitap, internet kaynakları ve dergilerin yanı sıra uluslararası kuruluşların raporları ile bilimsel ve istatistikî veriler kaynak olarak değerlendirilmiştir.

Kavramsal Çerçeve ve Çevrenin Ekonomi Politiği

Günümüzde ekolojik farklılıklar ve bunların doğurduğu sonuçlar geçmişte olduğundan çok daha fazla önem kazanmış durumdadır. Doğayla kurulan ilişkinin kendisi kültürel bir belirlenimdir ki bu durum politikaların yönü üzerinde belirleyicidir. Bununla beraber ekolojik duyarlılığı yüksek çevre politikaları belirlemek; küresel çevreyi, ekonomiyi, kültürü bir arada ve eşanlı düşünmeyi gittikçe zorlaştırmaktadır (Harvey, 2011: 66-90). Çevre politikaları; politikanın mikro ve ekonomi politik olan makro ölçek arasında köprü kuracak şekilde nasıl politika belirlenebileceğini gösteren iyi uygulamalardır. Ne var ki küreselleşme; çevre ve politikaları ile ilgili kimisi yeni, kimisi ise yeni farkına varılan sorunlara yol açmaktadır. Çevre sorunlarının başlıca nedenini oluşturan nüfus ve kaynak artışı arasındaki uyumsuzluk 20. yüzyıl ve devamı yılların risk, tehlike ve krizlerinin adını değiştirmiştir. Hızlı nüfus artışı ve söz konusu nüfusa yetecek kaynak arayışı; ekonomik boyutun yanısıra tolere edilmesi güçleşen çevre kirliliğine, ekolojik tahribata yol açmaktadır. Bunların bir uzantısı olarak iklim değişikliği³ de günümüzde çevre sorunlarının başlıcası olarak konumlanmakta, küresel ölçekteki sorunların en temel nedeni olarak tartışılmaktadır.

Dünya Ekonomik Forumunun (WEF) 2020 yılı Raporu'nda; önümüzdeki iki yıl içindeki olası küresel riskler; ekonomik, çevresel, jeopolitik, sosyal ve teknolojik olarak incelenmiş; bunların birbirlerinden bağımsız olamayacağı vurgulanmış, çevre başlığında aşırı hava olayları ve iklim krizine yer verilmiştir (WEF, 2020). Günümüzde nüfusun çoğunluğunun şehirlerde yaşadığı bilinmekle beraber yine şehirlerdeki nüfusun artacağı tahmin edilmektedir. Bununla beraber çevre sorunlarının en çok kentlerde yaşandığı göz önünde bulundurulduğunda kentlerin riskli alanlar ve yapılar haline geleceği ve nüfus içindeki kırılgan grupların maruziyet düzeylerinin artacağı tahmin edilmektedir. Dolayısıyla şehirlerde dirençliliğin ve uyuma yönelik çabaların artırılması önem arz etmektedir (Şekil 1).

3 İklim değişikliği, bugüne kadar görülen en büyük piyasa başarısızlığı olarak değerlendirilebilir. Diğer piyasa başarısızlıkları ile yoğun bir etkileşim içindedir. Mücadele sürecinde; yeşil ekonomik perspektif ile yeşil ekonomiyeye yönelik para ve maliye politikası araçları gereklidir.



Şekil 1: Şehirlerin Küresel Boyutları

Kaynak: URL 14

Şekil 1’de küresel ölçekte bir çevre analizi olan 2022 Environmental Performance Index(EPI) görülmektedir. Çevre sağlığı, ekosistem dirençliliği ve iklim değişikliği başlığı altındaki üç politika hedefi kapsamında; 11 sorun kategorisi ve 40 performans göstergesine yer verilmiştir. Bunlar bir ülkenin çevresel performans endeksi puanına katkıda bulunmaktadır. Bu endeks, belirlenen sorun kategorileri ve performans göstergelerini kullanarak 180 ülkenin, çevre sorunları temelinde sürdürülebilirlik hedeflerine ne kadar yakın olduklarını tespit etmektedir (EPI Report, 2022). Bununla ilişkili olarak ülkelerin çevresel performans endeksleri üzerinde belirleyici olacak Avrupa Birliği (AB)’nin ortaya koyduğu “*Avrupa Yeşil Mutabakatı*” iklim ve çevreyle ilgili zorluklarla mücadelede bir yol haritası sunmaktadır. Sürdürülebilir çevre politikaları kapsamında tüm sektörlerde kapsamlı bir dönüşüme işaret etmektedir. Bu amacı gerçekleştirirken uygun ve minimum maliyetle kamu ve özel sektör yatırımlarının yapılması hedeflenmektedir. Dolayısıyla yeşil yatırımların ve geri dönüşümün desteklenmesine ihtiyaç vardır. Bu bağlamda, AB’nin çevre ve iklim politikaları ve standartları ile uyum sağlamak için Türkiye’de Ticaret Bakanlığı tarafından 2021 yılında “*Yeşil Mutabakat Eylem Planı*” yayımlanmıştır. Planda; Türkiye’deki sürdürülebilir yatırımları güçlendirmeye ve desteklemeye yönelik çeşitli politika eylemlerine yer verilmiştir. Yine Plan çerçevesinde, ulusal düzeyde yeşil taksonomi mevzuatının hazırlanmasına ilişkin yükümlülük doğrultusunda çevre dostu yatırımları tespit eden ortak bir dil ile yol gösterir nitelikte yeşil taksonomi mevzuatı ve bunu tamamlayacak düzeyde “*Türkiye Yeşil Taksonomi Yönetmeliği*” taslağı hazırlanmıştır. Taksonominin oluşturulması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar ile çevre temelli SKH’ler ile uyumlu ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi ile sürdürülebilir piyasa koşullarına dair şeffaflık hedeflenmektedir. Dolayısıyla iklim ve çevre verileriyle ilgili şeffaflığın artırılması, çevresel risklerin ve bunların işlem maliyetlerinin tespiti ve azaltımı süreçleri desteklenecektir.



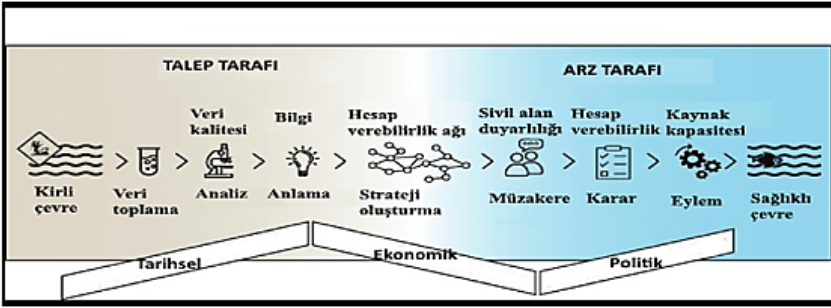
Şekil 2: Kapsamlı Çevresel Performans Endeksi (EPI)

Kaynak: EPI Report, 2022

Sürdürülebilir bir çevre için kapsamlı bir çevresel performans endeksinin yüksek olması beklenmektedir. Örneğin 2022 EPI’de Danimarka en üst sıralarda yer alırken 2024 EPI’de 10. sıraya gerilemiş, yine 2024 yılı için Estonya EPI küresel sıralamada 1. sırada yer almıştır. Diğer taraftan ekosistem canlılığında Lüksemburg, iklim değişikliğinde Estonya ve çevresel sağlıkta İzlanda en yüksek değerle sıralamada yer almıştır. Bu başarı için Estonya “1990’a kıyasla sera gazı emisyonlarının %59 oranında azaltıldığını, 2030 yılına kadar %100 yenilenebilir kaynakları ile elektrik üretimini gerçekleştireceklerini hedeflediklerini” ifade etmiştir” (URL 2).

Uzun dönemli taahhütler ve hedefler, bir yandan ülkelerin uzun demokrasi tarihinden olumlu yönde etkilenirken diğer yandan çevre politikaları ve çevre hakkını etkilemektedir. Bookchin’e göre gezegenin totaliter bir sistem tarafından idare edilmesinin önlenmesi için temel ekolojik ilkelerin izlenmesi gerekir (Bookchin, 2013: 192). Yine yönetsel olarak ülkelerin demokratik yönetim süreçlerinin uzunluğu, çevre sorunları bağlamında iklim değişikliğine yönelik politikaların geçerliliği ve etkililiğini tespit etmede halihazırdaki demokrasi düzeyinden daha önemlidir (Fredriksson & Neumayer, 2013).

Bu kapsamda Şekil 3’te görüleceği üzere çevre ile uyumlu politika oluşturmada çevresel yönetişimin tesis edilmesine yönelik sosyal sorumluluk değer zinciri önemli bir perspektiftir. Akıfta görülen kirliliğe sağlıklı bir çevreye erişim; kapasite, kaynak, duyarlılık, analiz süreci, şeffaflık gibi tarihsel, ekonomik ve politik değer zincirinin pek çok bileşeninden oluşmakta, bütünsel bir politik ekolojik yapı ile metodolojik bir çevre yönetimi süreci ortaya çıkmaktadır (Ruppen & Brugger, 2022).



Şekil 3: Sosyal Sorumluluk Değer Zinciri

Kaynak: Ruppen & Brugger, 2022; faydalanılarak yazarlar tarafından düzenlenmiştir.

Türkiye’de de *Sosyal Sorumluluk Değer Zinciri*’nin yansımalarının görülebileceği 2872 sayılı Çevre Kanunu’nda “çevre”; “Canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde buldukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortamı”; “çevre koruma” “Çevresel değerlerin ve ekolojik dengenin tahribini, bozulmasını ve yok olmasını önlemeye, mevcut bozulmaları gidermeye, çevreyi iyileştirmeye ve geliştirmeye, çevre kirliliğini önlemeye yönelik çalışmaların bütünü” olarak tanımlanmıştır.

Yine aynı Kanunun “İlkeler” başlıklı 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) ve (h) bentlerinde(<<https://www.mevzuat.gov.tr/>>);

“Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirlenmeye veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanır Kirlenmenin 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 Kanun hükümlerine göre kirlenenden tahsil edilir”

“Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi, sıfır atığın yaygınlaştırılması, dögüsel ekonomi ilkelerinin uygulanması ve iklim değişikliği ile mücadele edilmesi için uyulması zorunlu standartlar ile vergi, harç, katılma payı, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki, motorsuz veya elektrikli araçların teşviki, atıkların geri kazanımı ile artırılmış atıksuların yeniden kullanımının teşviki, geri kazanım katılım payı, plastik içerikli poşet veya ambalaj ve tek kullanımlık materyallerin kullanımının azaltılması, depozito uygulaması, emisyon ücreti, kirlenme bedeli ve kirliliğin önlenmesine yönelik teminat alınması ve sera gazı emisyonlarının takibine yönelik karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşvikler kullanılır”

Hükümlerine yer verilerek çevre korumanın, kalkınma süreçlerinin ayrılmaz bir parçası olduğu ve ondan ayrı değerlendirilemeyeceğine işaret edilmiştir.

Bununla beraber çevre ve ekonomi ilişkisine vurgu yapılan 18 inci madde hükümleri kapsamında; “Öte taraftan çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve çevre ile ilgili yatırımların desteklenmesi amacıyla; atıksu arıtımı, atık bertarafı ve katı atık geri kazanım tesislerinin gözetim, fizibilite, etüt, proje ve inşaat işlerinin kredi veya yardım suretiyle desteklenmesi ile çevre düzeni plânlarının yapımı, hava, su ve toprak kalitesinin ölçüm ve izleme ağıının oluşturulması, gürültünün önlenmesi ile ilgili etüt ve projelerin desteklenmesi, acil müdahale plânlarının hazırlanması, Çevresel Etki Değerlendirmesi faaliyetleri, havza koruma plânı çalışmaları, biyolojik çeşitliliğin korunması, çölleşme ve iklim değişikliği ile mücadele çalışmaları, stratejik çevresel değerlendirme, nesli tehlikede olan bitki ve hayvan türleri ile yaşama ortamlarının korunması, uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerin karşılanması, çevre eğitimi ve yayını ile ilgili faaliyetler ve ihtisas komisyonları için yapılan harcamalar ile çevre kirliliğinin giderilmesi çalışmaları için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı(ÇŞİDB) bütçesine, yılı bütçe gelirleri içerisinde 18 inci maddede tahmin edilen gelirler karşılığı ödenek öngörülür. Söz konusu gelirlerin tahsili ve bütçede öngörülen ödeneklerin kullanımı ile ilgili usul ve esaslar, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine ÇŞİDB ’ınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir” hükmü ile çevresel varlıkların ve değerlerinin korunması ve iyileştirilmesi amacıyla yapılması gereken harcamaların genel çerçevesi ile çevresel zararların ortadan kaldırılması, azaltılması, önlenmesine yönelik harcama programlarına yer verilmiştir.

Ayrıca Türkiye’nin 2024-2028 yıllarını kapsayan On İkinci Kalkınma Planında “Çevrenin Korunması” başlığı altında, “Paris İklim Anlaşması” ve Türkiye’nin ulusal iklim eyleminin çerçevesini ortaya koyan “Ulusal Katkı Beyanı” esas alınarak, iklime uyum çabalarının güçlendirilmesine ilişkin strateji ve eylem planlarının hazırlanması tedbirlerine yer verilmiştir. Böylelikle iklim değişikliğine yönelik ulusal politika belgeleri; On İkinci Kalkınma Planı ile uyumlu olacak şekilde hazırlanmakla beraber yine tüm bu politika belgeleri çerçevesinde halihazırda taslak İklim Kanunu çalışmaları ÇŞİDB bünyesinde sürdürülmektedir.

Çevre ve Kamu Harcamaları İlişkisi

1970’lerden itibaren özellikle 1992’de Rio de Janeiro’da yapılan sürdürülebilir çevre konularının öne çıktığı ulus ötesi girişimlerden biri Rio Konferansı olarak da bilinen Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve Kalkınma Konferansı olup, 21. yüzyıl için çevre konusunun temelleri burada atılmıştır (Harvey, 2012). Konferansta düzenlenen raporda; devletlerin eşitlik temelinde iş birliği oluşturmak için insan haklarına saygılı, küresel ölçekte kalkınma ilkesini benimseyerek bütüncül bir yapının kabul edilmesi gerektiğine yönelik

beyanlar çerçevesinde 27 ilke benimsenmiş ve devlet ve çevre ilişkisinin siyasi ve ekonomik bağlantısı kurulmuştur. Buna göre;

11. ilke; “Devletler etkili çevresel yaşamayı kanunla düzenlemelidir Çevresel standartlar, yönetim hedefleri ve öncelikler onların uygulanacağı çevresel ve kalkınmacı bağlamı yansıtmalıdır Kimi ülkelerce uygulanan standartlar uygunsuz ve güvence altına alınmamış ekonomik ve sosyal maliyet olarak diğer ülkelere geri dönebilir”

15. ilke; “Çevreyi korumak amacıyla, ihtiyati yaklaşık Devletlerin kendi yeterliliklerine göre Devletler tarafından geniş bir şekilde uygulanmalıdır Ciddi ve değiştirilemez zarar tehditleri olması durumunda, tam bilimsel kesinlik eksikliği çevresel bozulmayı engellemek için maliyet etkili önlemleri ertelemek için bir sebep olarak kullanılamaz”

16. ilke; “Ulusal yetkililer, kirleticinin prensipte kirlenme maliyetini üstlenmesi gerektiği yaklaşımını göz önünde bulundurarak, kamu yararına gereken saygıyı göstererek ve Uluslararası ticaret ve yatırımı bozmadan çevresel maliyetlerin ve ekonomik araçların kullanılmasını içselleştirmeyi teşvik etmek için çaba göstermelidirler”

Şeklindeki hükümler ile devletlerin çevre politikalarının doğrudan düzenleyicisi ve uygulayıcısı konumunda olduğu, çevre politikalarının dışsallık ve rekabet etkileri ile karmaşık yapısı ve bunların kalkınma süreçlerinde doğrudan maliyet unsuru olduğu vurguları anlaşılmaktadır (Çevre ve Gelişim Hakkında Rio Deklarasyonu,1992).

Uluslararası politika belgeleri ile üst çerçeve çizilse de her devlet ve her ekonomi kamu hizmeti, kamu yatırımları, para ve maliye politikalarında kendine özgü bir yaklaşım benimsemektedir (Harvey, 2012). Örneğin, 2004 yılında Amazon’da çevre korumaya yönelik ormansızlaşmanın önlenmesi ve kontrol edilmesine yönelik bir eylem planı yapılmıştır. Plan kapsamında 135 milyar ABD doları bütçe ile çeşitli faaliyetlerin yapılması planlanmıştır ki bunlar arasında arazi kullanımının planlanması ile kamu arazilerinin işgallerine karşılık daha geniş kapsamlı kanuni uygulamalar söz konusudur. Yine eylem planı kapsamında uydu görüntüleri ile ormansızlaştırmanın izlenmesi ve kontrolü için de kaynak ayrılması öngörülmüştür. Diğer taraftan Science Dergisi’nde yayımlanan bir makalede; Amazon Ormanlarını korumanın kolay olmayacağı, Amazon dahil Brezilya’nın ekonomi ve çevre faktörlerinin koordineli bir çaba ile yürütülmesi gerektiği, aksi durumlar için ekosistemde biyolojik çeşitliliğin olumsuz etkileneceğine işaret edilmiştir (Brown, 2006: 116).

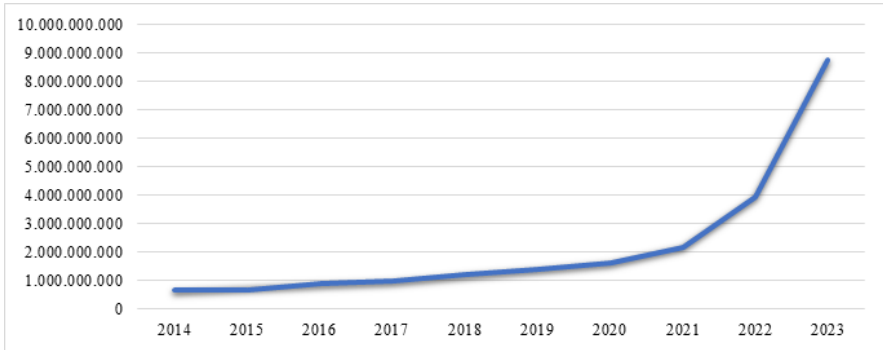
Gerek uluslararası gerekse ulusal politika belgeleri ile devletin sürekliliği ilkesi gereği tarihsel süreçte kamusal politikalar değişerek var olmaya devam etmektedir. Devletin, bu politikaları yerine getirirken yaptığı kamu harcamalarının genel geçer bir tanımını yapmak da bu bağlamda zor olup,

dar ve geniş anlamda kamu harcaması tanımlaması ile daha yönetilebilir bir hale kavuşturulabilir. Dar anlamda kamu harcamaları kamusal faaliyetlerin yürütülmesine ilişkin yapılan harcamalar şeklinde tanımlanabilir (Pınar, 2010). Buna göre merkezi yönetimce yapılan kamu harcamaları dar anlamda tanımlanabilirken; kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT), yerel yönetimler, sosyal güvenlik kuruluşlarının sunduğu hizmetler nedeniyle yaptıkları harcamalar, vergi istisna ve muafiyetleri (vergi harcamaları), özel kişi ve kurumların devlete yaptıkları bağışlar ve merkezi yönetim harcamaları geniş anlamda kamu harcamaları kategorisinde incelenebilir (Bağrıaçık, 2022: 74). Bu kapsamda kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi çoğunlukla kamu harcamalarının kapsam olarak tasnifinde; geniş anlamdaki tanımlanmasında karşılık bulmaktadır.

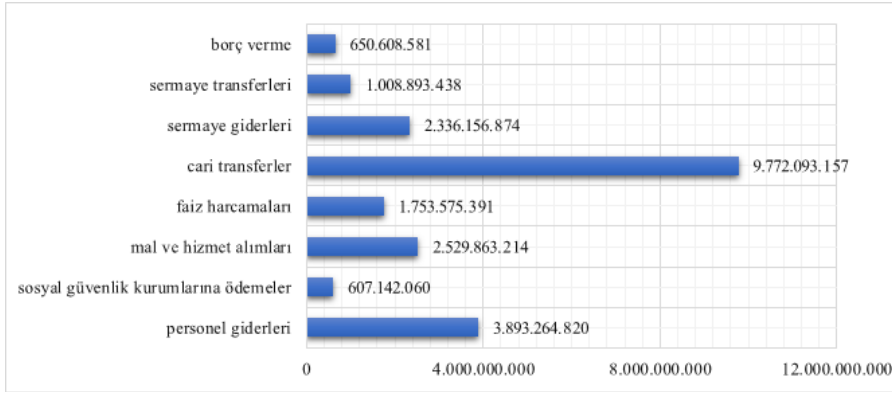
Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde; “*Kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri*” yer alan hüküm ile giderlerin kapsamı belirlenmiştir.

Bununla beraber devlet yalnızca kamusal hizmetlerin sağlanması amacı ile harcama yapmamakta, özellikle günümüzde büyüme, kalkınma, adil gelir dağılımı gibi diğer fonksiyonlara yönelik mal ve hizmet alımı yapmakta yine bazen de özel kesime karşılıksız ödemelerde bulunarak kamu harcaması yapmaktadır (Uluatam, 1991). Dolayısıyla kamu harcamaları cari, yatırım, transfer harcaması olarak kamu ekonomisinin fiskal ve ekstra fiskal amaçları üzerinde doğrudan ve dolaylı etki yaratmaktadır.

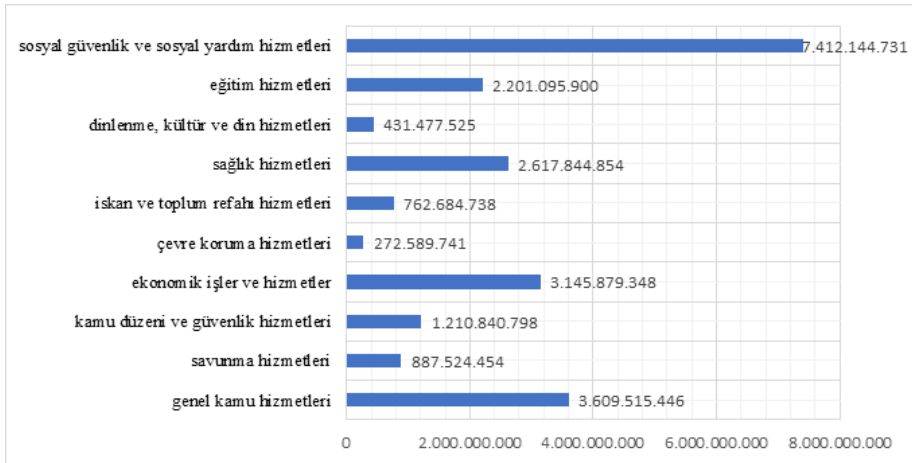
Bu çerçevede kamu harcamalarının devletin müdahale araçlarından biri olması ile mali, iktisadi ve sosyoekonomik doğrudan ve dolaylı etkileri göz önünde bulundurulduğunda doğru bir şekilde tanımlanması ve büyüklüğünün tespiti, politikalara yön vermek açısından önemlidir (Bağrıaçık, 2022: 74). Nitekim kamusal müdahale arttıkça kamu harcamalarının artması beklenmekte, bu artışın olumlu veya olumsuz değerlendirilmesi kamu harcamalarının niteliği ve kompozisyonu bağlamında farklılaşmaktadır.



Grafik 1: Türkiye’de Genel Yönetim Bütçe Giderleri (2014-2023) (Nominal TL)*



Grafik 2: Türkiye’de Genel Yönetim Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması (2014-2023) (Nominal TL)



Grafik 3: Türkiye’de Genel Yönetim Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırması (2014-2023) (Nominal TL)

Kaynak: Veriler, Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün internet sayfasından alınmış tarafımızca hesaplamaları yapılmıştır.

* Çalışmada kamu harcamalarının yıllara sâri değişiminde Yİ-ÜFE veya TÜFE oranları hesaplamalara dahil edilmemiştir.

Kamu harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmasına göre Grafik 1,2,3 birlikte değerlendirildiğinde; Türkiye ölçeğinde kamu harcamalarının artış gerekçelerinin farklılaştığı, Wagner'in de ifade ettiği gibi ekonomik faaliyetlere göre değiştiği ve makroekonomik faktörleri etkileyebileceği değerlendirilmekle beraber harcamalardaki artışın Wagner'in savunduğu gibi sadece bürokratik büyümeye bağlı olarak artmayacağı da ifade edilebilir. Bu noktada kalkınma, olağanüstü haller, savaş gibi durumlarda da kamu harcamalarının artış eğiliminde olacağı bilinmektedir. Diğer ifadeyle, devletin görevlerinde büyüklük ve nitelik olarak değişimler fiskal görevlerin yanı sıra ekstra fiskal görevlerin de zaman içinde artışına yol açmakta; çevre politikalarına yön veren sanayileşme, kentleşme gibi kalkınma temelli parametrelerdeki değişime bağlı kamu harcamalarında gerçek artışa neden olmaktadır. Bununla beraber yine çevre sorunlarını doğrudan etkileyen nüfus artışı ve ülke sınırlarındaki değişimler kamu harcamalarında görünürde bir artışa neden olmaktadır.

Bununla beraber günümüzde özellikle çevre bağlamında yaşanan krizler eğitim, sağlık, ulaşım, gıda gibi birden fazla sektörü eşanlı etkilemektedir. Örneğin, üretim düşüşü ve siyasi istikrarı güçleştiren gıda fiyatlarındaki artış nedeniyle yaşanan gıda güvenliği endişesiyle Çin hükümeti tarım bütçesini %20 artırmıştır. Artan fonlar; sulama altyapısının iyileştirilmesinde ve tarımsal ürünlerin destek fiyatlarının artırılmasında kullanılmıştır (Brown, 2006: 103). Ayrıca arsa ve arazi kullanımı, ulaşım, su yönetimine ilişkin politikalarda da önceliklerin yeniden düzenlenmesi ve politika değişimlerine ihtiyaç dolaylı olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan dünya nüfusundaki artışa bağlı toplu taşıma kullanımının sınırlı olması durumlarında artan otomobil talebine bağlı olarak artan yol ihtiyacı için tarım alanları ile ulaşım arasında rekabet ortaya çıkmaktadır. Buna çözüm olarak da raylı sistemi teşvik eden yatırımların yapılması ve bisiklet gibi mikromobilité araçların teşvik edilmesi gerekmektedir.

Öte taraftan kamu harcamalarındaki artışın nüfus ile birlikte değerlendirilmesi harcamaların türündeki değişimler açısından daha aydınlatıcı olacaktır. Nitekim hızlı nüfus artışı ile karşı karşıya kalan ekonomilerin Brown'un ifade ettiği gibi "*demografik yorgunluk*" belirtileri (Brown, 2006: 29) gösterdikleri de bilinmektedir. Sürekli ve hızlı artan nüfus büyüme olmaksızın gıda, eğitim, sağlık, çevre hizmeti harcamalarında istikrarlı bir seyir izlemekte zorlanacaktır. Dünya nüfusu artmaya devam ettiğine göre hidrolojik yoksulluk, gıda yetersizliği artacak, siyasi istikrar ve ekonomik büyüme tehdit altında olacaktır (Brown, 2006: 35). 2024 yılı itibariyle dünya nüfusunun yaklaşık 8,2 milyar (URL 3) olduğu düşünülürse öngörülen sorunların risk ve tehlike boyutuyla kriz olarak yaşandığı söylenebilir.

Buna göre, nüfusun yoğun olduğu özellikle düşük gelirli ülkelerde risk ve tehlike boyutuyla tartışılan sorunların en önemlileri çevre üzerinde karşımıza çıkmakta, nüfus artışına bağlı olarak da bu sorunlar derinleşmekte, çevre krizleriyle mücadelede kamu harcamalarının artışı beklenmektedir. Bu artış kamu harcamalarında görülen gerçek bir artış nedeni olurken verimli olup olmayacağı uygulanan politik süreçlere göre şekillenecektir.

Sonuç olarak, kamu harcamaları; karmaşıktır, seçim yapmayı gerektirir. Kaynakların seçimi ve dağıtımı sisteminin de ortalama bir idari maliyeti vardır. Harcamaların miktarı ve yapılacağı alanların tercih edilmesinde takdir hakkı ön planda ve yaygındır. Öte taraftan bütçe kanunlarının cevaz verdiği kadari ile harcama programı ve kontrolü yapılmaktadır. Yapılan harcamanın niteliğine göre özel kesimin dışlanması söz konusu olabilir. Hedeflenen kullanıcı sayısı takdir yetkisi ile artırılarak sosyal adalet ve eşitlik güçlendirilebilir (Villela, 2010). Özellikle kalkınma ile doğrudan ilişkili çevre politikaları ile kamu harcamaları arasındaki ilişkinin analizinde; Rostow (1966) ve Musgrave'in (1969) kalkınma yaklaşımında belirttiği gibi kamu harcama bileşenleri ve düzeyleri ile ülkelerin kalkınma düzeyleri arasında doğrudan bir ilişki olduğu ve söz konusu harcamaların belirleyicilerinin ülkelerin kalkınmışlık düzeyi olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır (Bağrıaçık, 2022). Dolayısıyla kamu harcamalarında meydana gelen artışların tümünü tek bir nedene bağlamak ve tüm ekonomiler için genel geçer politika önerileri geliştirmek kamu harcamalarının etkin yönetimi ile uyumlu olmayacaktır.

Literatür inceleme

1970-2008 yıl aralığı içinde 94 ülke analize dahil edilerek yapılan çalışmada; kamu harcamaları ile çevresel kalite arasındaki ilişki araştırılmış; büyümeye bağlı olarak artan hava kirletici emisyonlarının kamu harcamaları arttıkça, azaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Diğer ifadeyle %1'lik kamu harcaması artışının uzun vadede %0,634'lük SO₂ kirletici emisyonlarında bir azalmaya, %0,327'lik bir azalmanın da NO_x emisyonlarında gerçekleştiği tespit edilmiştir (Halkos & Paizanos, 2017). López vd. (2011) ise kamu harcamalarının kirlilik üzerinde bir etkisinin olduğu sonucunu doğrulamakla beraber kirliliğin etkili bir şekilde azaltılması üzerine toplam kamu harcamalarının artırılmasının etkisinin sınırlı olduğu, ancak harcama yapısının ancak yeniden dağıtımı ile kirliliğin azaltılabileceği değerlendirilmiştir (Fan vd., 2022).

Panayotou'ya (1997) göre kurumlar gelir düzeyi düşük olan ülkelerde etkili politika uygulamaları ile çevresel zararı azaltabilir. Bununla beraber gelir seviyesi yüksek ekonomilerde ise çevresel iyileşme daha hızlı gerçekleşebilecektir (Panayotou, 2023).

İslam ve López'e (2013) göre, kamu harcamaları, altyapıyı iyileştirerek uzun vadede ekonomik büyüme üzerinde olumlu etki yaratmaktadır. Buna

göre çevresel bozulma üzerinde kamu harcamalarının etkisi belirgindir (Islam & López, 2013).

Wei vd. (2023) Çin'in 276 şehri üzerinde 2004-2019 yıllarını kapsayan çalışmalarında; Ar-Ge ve eğitim harcamalarının yeşil kalkınma üzerine etkisini araştırmış; Ar-Ge ve eğitim harcamalarının yeşil teknoloji üzerine dolaylı etkisine bağlı olarak emisyonları azaltabileceğini tespit etmiştir. Buna göre, kamu harcama yapısının optimize edilmesi ile çevresel kalitenin iyileşeceği değerlendirilmiştir (Wei vd., 2023).

Fan vd.'ye (2022) göre, optimal kaynak dağılımını bozan ve düşük refah seviyelerine yol açan negatif dışsallıklar herhangi bir regülasyon olmadığı durumlarda içselleştirilemeyerek piyasa başarısızlığına yol açmaktadır. Bu durumda artan kamu harcamaları, üretimde teknolojik tabanlı yeniliğe ve daha temiz ürün üretimine teşvik etmek için kullanılabilir (Fan vd., 2022).

Wang vd. (2023) yaptıkları çalışma ile küresel ısınmanın neden olduğu ekonomik kaybı belirlemek amacıyla arz-talep-kamu harcamalarına yönelik bir çerçeve oluşturmuşlardır. Çalışmanın sonucunda; kamu harcamalarının yetersiz olduğu ile harcamaların yönetsel sürecinin ihmal edildiği tespit edilmiştir. Bu bağlamda, küresel ısınmaya karşı kamu harcamalarının artırılması ve daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği; ayrıca, istikrarlı sosyoekonomik kalkınma için bunun gerekli olduğu vurgulanmıştır (Wang vd., 2023).

Kara (2024), Türkiye ölçeğinde 2015-2021 yılları için Ankara ilçelerinde çevre koruma harcamaları üzerine yaptığı çalışmada toplam kamu harcamalarının en yüksekten en düşüğe dağılımının; “*genel kamu hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, çevre koruma hizmeti harcamaları, ekonomik işler ve hizmetler, dinlenme kültür ve din hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri, eğitim hizmetleri ve savunma hizmetleri*” şeklinde gerçekleştiğini tespit etmiştir. Ayrıca çalışmada mikro ölçekli çevresel göstergelerin üretilmesinin mikro potansiyellerin ortaya konulması açısından önemli olacağı tartışılarak Türkiye ve Ankara özelinde sürdürülebilir kalkınmanın teşvik edilmesi için mikro ölçekli çevre politikalarının formüle edilmesine ihtiyaç olduğu sonucuna varılmıştır (Kara, 2024).

Yine Türkiye özelinde Sayıştay Başkanlığı'nca 2020 yılında “*Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Hazırlık Süreçlerinin Değerlendirilmesi*” başlıklı raporda; sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için buna yönelik yapılan harcamaların takibinin etkin olabilmesi için gerek merkezi gerekse yerel yönetimlerde uygun bir bütçe altyapısının tesis edilmesinin önemine işaret edilmiştir (Sayıştay, 2020). Buna göre çevre sorunlarının ekonomik boyutu gerek ulusal gerekse uluslararası boyutta politikalara ve politika belgelerine yön vermektedir.

BULGULAR VE TARTIŞMA

Ekonomik etkinlikler çevresel ve toplumsal etkiye neden olurken; çevresel ve toplumsal eylemlerde ekonomik etkilere neden olmaktadır. Şehirler de bu ekonomik ve toplumsal etkinliğin merkezinde yer alır. Küresel olarak şehirlerde yaşayan nüfus artışına bağlı olarak çevre sorunlarının etkisi artmakta, maliye ve para politikası araçlarıyla mücadele kaçınılmaz olmakta, çevre sorunlarının türüne, sıklığına, şiddetine göre yeniden yapılanma zorunlu bir hal almaktadır. Nitekim 21.yy'ın en güçlü mücadele alanlarından biri olan küresel ısınma sorunu sosyoekonomik, hukuki, mali boyutlarıyla sıklıkla kaygı veren bir problemdir (Maslin, 2012). WEF'in 2020 Küresel Risk Raporu'nda çevre sorunlarının başlıca nedenleri; negatif dışsallıklar, bedavacılık sorunu, emisyonlardaki artış, aşırı hava olayları, iklim eylemindeki eksikler, aksaklıklar olarak sıralanmıştır (WEF, 2020). Örneğin, 1970'den günümüze Kuzey Afrika'da ve Asya ülkelerinde yarım milyon insan iklim değişikliğine bağlı seller ve kuraklıklar nedeniyle açlıkla mücadele etmektedir (Maslin, 2012:43). Diğer taraftan, 1992'de ABD'de yaşanan Andrew Kasırgası tahmini olarak 20 milyar dolar düzeyinde bir hasara neden olmuş, benzer şekilde 1998'de Orta Amerika'da görülen Mitch Kasırgası 20 bin kişinin ölümüne ve 2 milyon kişinin evsiz kalmasına neden olarak ekonomik açıdan yıkım yaratmıştır (Maslin, 2012:123). Bu bağlamda çevre sorunları ile mücadelede ekonomilerin gelişmişlik düzeyleri aşırı hava olaylarının sayısını düşürebilir, insan kaybı ve hasar maliyetlerini azaltabilir (Maslin, 2012:123).

Türkiye'de özellikle son yirmi yıldır aşırı yağış, sel, heyelan, ortalamaların üzerindeki sıcaklıklar gibi olumsuz etkiler daha sık ve şiddetli bir hal almıştır. Meteoroloji Genel Müdürlüğü'ne göre, 2010 yılı kayıtlara geçen en sıcak yıl olmuştur. 1991-2020 ortalama sıcaklığı 13.9°C, 2022 yılı 14.5°C, 2023 yılı ortalama sıcaklık 15,1°C kayıtlara geçmiştir. Öte taraftan 2022 yılı için gerçekleşen aşırı hava olaylarının sayısı 1030 iken 2023 yılı için 1475 olmuştur. Dünya Meteoroloji Örgütü'nün 2023 Küresel İklim Durumu Raporu'na göre, 2023 yılı kaydedilen en sıcak yıl olmuştur ve bu durum özellikle Akdeniz bölgesinde kuraklık ve deniz seviyesinde yükselmelere neden olmuştur (2022 İklim Değerlendirmesi, 2023).

Buna göre, çevre ve refah arasında güçlü bir bağ vardır. Günümüzde etkisi belirgin olan iklim değişikliği sonuçları itibariyle yaşanan çevrenin; salt gelir seviyesiyle ilgili olmadığı bununla beraber refahı da etkilediği açık bir şekilde ortaya konulabilir. Nitekim kamu politikaları çevresel etkiye neden olmaktadır. Dolayısıyla daha sürdürülebilir seçeneklerin sunulmasında kamu politikalarının başarısının anahtarı; kamusal hizmet sunumunda seçme özgürlüğüne yer vermektir.

Bir şehrin sürdürülebilirliği sadece yeşil ve yeni bir yapının tesis edilmesi şeklinde değil kentsel hayatın farklı yönlerinin ele alınarak topyekûn bir

refahın gerçekleştirilmesi ile mümkün olmaktadır. Bu da ancak kısa ve orta vadeli planlamanın yanı sıra uzun vadeli planlamaya bağlıdır. Her şehrin farklı noktalardan başladığı farklı dinamiklere sahip olduğu düşünüldüğünde alt yapı önem ve öncelikleri değişmektedir. Sürdürülebilir şehirler kurmanın amaç edinildiği bir planlama anlayışında birçok ögenin göz önünde bulundurularak yapılacak yatırımların ve kamu harcamalarının belirlenmesi gerekmektedir.

Türkiye özelinde ise harcamaların ekonomik sınıflandırılması incelendiğinde; yaygın olarak *mal ve hizmet alım giderleri*, *personel giderleri*, *sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri* gibi cari harcamaların daha istikrarlı bir seyir izlediği ancak sermaye giderleri için dalgalı bir seyirin izlendiği söylenebilir. Özellikle seçim dönemlerinde sermaye giderlerinde bir artışın gözlemlendiği; öncesi ve sonrasında ise aynı değerlendirmeyi yapmanın zor olduğu da genel olarak ifade edilebilir. Diğer taraftan yaşanan çevre sorunları artışına bağlı olarak kamu harcamalarının artan seyri; bazı durumlarda dirençli bir yapının varlığına işaret ederken bazı durumlarda da öncesi dönemde yapılan harcamaların operasyonel düzeyde kaldığı, uzun vadeli yatırımlara yönelik olmadığına da işaret edebilir. Dolayısıyla harcamaların kompozisyonunun ve ayrıntılarının incelenmesi süreçteki politikaların maliyet etkin olup olmadığının anlaşılmasında kritik rol oynamaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

20. yüzyılın ekonomi politikasında yaşanan dönüşümün derinliğini anlamak için tüketici alışkanlıklarında, coğrafi ve jeopolitik yapılarda, devletin yetki ve uygulamalarında meydana gelen değişimler işaret olarak kabul edilebilir. 1973'te yaşanan ilk büyük ekonomik daralmadan günümüze gerçekleşen bu dönüşümlerde kapitalist üretim tarzının temel kuralları ve sonuçlarının sürekliliğinin hüküm sürdüğünü görmek zor olmayacaktır (Harvey, 2012).

20. yüzyılın özellikle ikinci yarısı çevre sorunlarının ekonomi politik ekseninde tartışıldığı yılların başlangıcıdır. Konjonktürel değişime bağlı olarak piyasa mekanizmasına dayalı gerçekleştirilen eylemlerin çevre sorunları mücadelesini tam anlamıyla sağlayamadığı görülmüş olmakla beraber kamusal müdahalenin artan ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Kuşkusuz, çevre politikalarına yönelik doğrudan ve dolaylı etkiler yaratan kamu harcamaları; bir kamusal müdahale aracı olarak ulusal servet, ekonomik büyüme ve verimlilik artışı gibi makroekonomik istikrarı sağlamaya yönelik önemli katkılarda bulunmaktadır. Özellikle dirençli toplumların ve şehirlerin oluşturulmasında kritik altyapıların yapımı, onarımı, işletilmesi süreçlerinde gerekli yatırım ve cari harcamaların etkileri bu süreçte olumlu olacaktır. Harvey'in "*Her şey, daha tatminkâr bir kentsel çevre yaratma adına yapılyordu*" (Harvey, 2012: 55) ifadesi burada kamusal planlama süreçlerinin kamu harcamaları ile yakınsanabileceğini göstermektedir. Yine Harvey'in işaret ettiği gibi kamusal

hizmetlerin sunumunda; refah ve daha iyi bir gelecek yaratma olanaklarının (Harvey; 2012: 86) sorunsal edinilmesinin önemi özellikle çevre politikalarında belirgin bir hal almaktadır. Bu noktada sonrasında uygulanacak yapısal nitelikli politikardan ziyade önleyici politikalar ile sosyal maliyetlerin azaltılması özellikle çevre politikalarına yönelik harcama süreçlerinin başarılı yönetimi üzerinde olumlu etki yaratmaktadır.

Bu bağlamda çevre sorunlarının tür, nitelik ve ilişkiselliğindeki değişime bağlı olarak bütçelemesi sürecinde de yeni gereksinimler ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıkan giderlerin, yapısı ve kompozisyonundaki değişiklikler çevre politikaları ile doğrudan ilişkilidir. Çevre sorunları arttıkça iş birliği ve katılımcı çevre politikaları ve beraberinde katılımcı bütçeleme anlayışına gereksinim doğmaktadır. Sorunlarla mücadelenin gücüne bağlı olarak da ilerleyen dönemlerdeki harcamaların miktar, tür ve kompozisyonu değişerek, bölgesine göre farklılaşmaktadır. Diğer taraftan kamu harcamalarının kapasite artırmaya yönelik öncelenmesi ve bu bağlamda çevre koruma, Ar-Ge, ekosistem hizmetlerine yönelik olarak ağırlıklandırılması çevre sorunları ile mücadeleyi güçlendirerek, maliyet etkin çözümler ile yatırım kapasitesini artırma olanağı sunmakta, yeşil dönüşümün yüksek yatırım maliyetlerini desteklemektedir.

Sonuç olarak çevre sorunlarına yönelik politikaların oluşturulmasında sermaye harcamalarına yönelik uzun vadeli kamu harcamalarının önceliklendirilmesi mali sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınmaya önemli katkıda bulunacaktır. Türkiye’de merkezi ve mahalli idarelerde *performans esaslı program bütçeye* geçiş; özellikle çevre politikalarına yönelik yapılan harcamaların detaylı tespit ve takibi ile ölçümü açısından faydalı olmakta, sürdürülebilirliğe yönelik yaklaşımlar daha net bir şekilde ortaya konarak, kamu hizmetlerinde harcamaların takibinde hesap verebilirlik ve şeffaflık sağlanabilmektedir.

KAYNAKÇA

- Bağrıaçık, E. (2022). *Kamu Harcamalarının Artışına İlişkin Teoriler ve Türkiye'deki Tarihsel Seyri*. E. Seçilmiş, & P. Varol İyidoğan (Dü). içinde Ankara: Hacettepe Üniversitesi.
- Bookchin, M. (2013). *Toplumunu Yeniden Kurmak*. İstanbul: Sümer Yayıncılık.
- Brown, L.(2006). *Dünyayı Nasıl Tükettik?*. İstanbul:Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları
- Çevre ve Gelişim Hakkında Rio Deklarasyonu (BM) (1992), *Rio Declaration on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3-14 Haziran 1992 Çevre ve Gelişim Hakkında Birleşmiş Milletler Konferansı Raporu
- Fan, W., Yan, L., Chen, B., Ding, W., & Wang, P. (2022). *Environmental governance effects of local environmental protection expenditure in China*. Resources Policy, 77(October 2021), 102760. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.102760>
- Foster, J. B. (2012). *Marksist Ekoloji*. Kalkedon Yayınları.
- Fredriksson, P. G., & Neumayer, E. (2013). *Democracy and climate change policies: Is history important?* SSRN Electronic Journal, August 2018. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2203726>
- Fukuhara, R. (2020). *Human and nature revisited: The Industrial Revolution, modern economics and antropocene, 2018. The Kyoto Manifesto for Global Economics*, Creative Economy, <https://doi.org/10.1007/978-981-10-6478-4>
- Guattari, F. (1990). *Üçekoloji*. İstanbul: Hil Yayınları.
- Halkos, G. E., & Paizanos, E. A. (2017). *The channels of the effect of government expenditure on the environment: evidence using dynamic panel data*. Journal of Environmental Planning and Management, 60(1), 135–157. <https://doi.org/10.1080/09640568.2016.1145107>
- Harvey, D. (2011). *Umut Mekanları*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Harvey, D. (2012). *Postmodernliğin Durumu*. Metis Yayınları.
- Islam, A. M., & López, R. E. (2013). *Government spending and air pollution in the US*. International Review of Environmental and Resource Economics, 8(2), 139–189. <https://doi.org/10.1561/101.00000068>
- Kara, K.Ö. (2024). *İklim Değişikliği ile Mücadelede Çevre Koruma Harcamalarının Mali Etkisi: Ankara Örneği*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Maslin, M.(2012). *Küresel Isınma*. Ankara:Dost Yayınları
- Morin, E., Kern, B. (2001). *Dünya Vatan*. İstanbul. İletişim Yayınları
- Panayotou, T. (2023). *Demystifying the environmental Kuznets Curve: Turning a black box into a policy tool*. Environment and Development Economics, 2(4), 465–484. <https://doi.org/10.1017/S1355770X97000259>
- Pınar, A. (2010). *Maliye Politikası*. İstanbul:Naturel Yayıncılık
- Ruppen, D., & Brugger, F. (2022). “I will sample until things get better – or until I die.” *Potential and limits of citizen science to promote social accountability for environmental pollution*. World Development, 157, 105952. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.105952>
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. Meteoroloji Genel Müdürlüğü, <https://www.mgm.gov.tr/files/iklim/yillikiklim/2022-iklim-raporu.pdf>
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. *2022 İklim Değerlendirmesi(2023)*. Ankara:10.31.2024 tarihinde <https://www.mgm.gov.tr/files/iklim/yillikiklim/2022-iklim-raporu.pdf> adresinden alındı
- T.C.Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://muhasabat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-butce-istatistikleri> E.T:02.11.2024
- T.C. Sayıştay Başkanlığı 2020, Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Hazırlık Süreçlerinin Değerlendirilmesi Raporu, Sayıştay Raporu. <https://www.sayistay.gov.tr/> E.T.: 26.10.2024
- Uluatam, Ö. (1991). *Kamu Maliyesi*. Ankara:İmaj Yayınları
- UNDRR (2021), Five facts on sustainable adaptation, <https://www.preventionweb.net/>, E.T.: 27.10.2024
- Villela, L., Lemgruber, A., Jorratt, M.(2010). Tax Expenditure Budgets (Concepts and Challenges for Implementation), IDB Working Paper Series, No: IDB-WP-131, April 2010, s:12.

- Wang, P., Zhang, W., Liu, J., He, P., Wang, J., Huang, L., & Zhang, B. (2023). Analysis and intervention of heatwave related economic loss: Comprehensive insights from supply, demand, and public expenditure into the relationship between the influencing factors. *Journal of Environmental Management*, 326(PA), 116654. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2022.116654>
- Wei, L., Lin, B., Zheng, Z., Wu, W., & Zhou, Y. (2023). Does fiscal expenditure promote green technological innovation in China? Evidence from Chinese cities. *Environmental Impact Assessment Review*, 98, 106945. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2022.106945>
- World Economic Forum (WEF)(2020). Global Risk Report 2020, <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020/> E.T.: 21.11.2024
- URL 1: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/> E.T.:10.10.2024
- URL 2: Environmental Performance Index(EPI) 2022: Ranking country performance on sustainability issues Summary for Policymakers. Report: Summary for Policymakers, Wolf, M. J., Emerson, J. W., Esty, D. C., Sherbinin, A., & Wendling, Z. A. (2022). 1–4. epi.yale.edu. E.T.: 09.09.2024
- URL 3:Worldmeter, [https://www.worldometers.info/world-population/#:~:text=8.2%20Billion%20\(current\)&text=The%20term%20%22World%20Population%22%20refers,currently%20living%20of%20the%20world.](https://www.worldometers.info/world-population/#:~:text=8.2%20Billion%20(current)&text=The%20term%20%22World%20Population%22%20refers,currently%20living%20of%20the%20world.) E.T.:05.11.2024