

Türkiye'de Çevre Harcamaları

Hazırlayan: A. Ege Yıldırım (öğrenci no. 04923806)
Çevre Politikaları Seminer Dersi - Prof.Dr. Nesrin Algan
Ankara Üniversitesi, Sosyal Çevre Bilimleri Doktora Programı
Ocak 2008

İçindekiler

İçindekiler	1
1. Giriş ve Kavramlar.....	2
<i>Çalışmanın Amacı</i>	2
<i>Ekonomi Kavramları</i>	2
<i>Çevre Harcamalarının Çevre Politikası içindeki Yeri</i>	3
2. Türkiye’de Çevre Harcamalarının Genel Çerçevesi	4
<i>Kalkınma Öncelikleri Karşısında Çevre Politikaları</i>	5
<i>Uluslararası çerçeve ve sorumluluklar</i>	7
<i>Aktörlere göre Harcamalar</i>	8
<i>Gelir Kaynakları</i>	12
<i>Faaliyet Konularına göre Harcamalar</i>	15
3. Genel Değerlendirme	21
Kaynakça	21

1. Giriş ve Kavramlar

Çalışmanın Amacı

Bu araştırma, ülkelerin doğal çevre kaynaklarını korumak için yaptığı mali harcamalar ile ilgili olarak dünyada geliştirilmiş kuramsal ve pratik çerçevenin kısaca açıklanmasını, ve buna bağlı olarak Türkiye’de **güncel çevre harcamalarının**, etkin **aktörler**, **kaynaklar**, **faaliyet konuları** arasındaki dağılım ve devlet politikası açısından incelenmesini ve değerlendirilmesini amaçlamıştır. Bu doğrultuda basılı ve sayısal kaynaklar taranmış, Çevre Mühendisleri Odası ve Çevre ve Orman Bakanlığı temsilcileri ile görüşülmüştür. Bu sayede derlenen bilgilerle, konunun elden geldiğince kapsamlı bir tablosu çıkarılmasına çalışılmıştır, ancak ilgili bilgilerin çeşitli konular ve kaynaklar arasında dağılmış olduğu, bu konudaki bilgileri derleyici nitelikte daha fazla çalışma yapılabileceği düşünülmektedir.

Ekonomi Kavramları

Bir ülke çapında herhangi bir sektöre yönelik harcamalar, belirli **makroekonomik kavramlar** çerçevesinde daha iyi anlaşılabilir. Başlıca kavramların tanımlarına bakılacak olursa:¹

- Bir ülke ekonomisindeki **toplam harcamalar**, toplam gelirlere ve toplam üretime eşittir. Toplam harcamalar, ‘hanehalklarının tüketim harcaması + firmaların yatırım harcaması + kamu harcamaları + net ihracat (ihracat – ithalat)’ olarak ifade edilmektedir. **Kamu harcamaları/ giderleri** ise, ‘devletin gerek rutin kamu hizmetlerinin yürütülmesi, gerekse kamu yatırımları için yaptığı harcamalar’ olarak betimlenmekte ve ‘cari harcamalar + yatırım harcamaları + transfer harcamaları’ bileşenlerinden oluşmaktadır.
- **Yatırım**, ‘tasarruf edilen değerlere üretimde kullanılmak üzere yön verilmesi ve üretim gücünün artırılması’ amacı taşıyan, mali veya gerçek türden faaliyet anlamına gelmektedir.
- **Milli gelir**, ‘bir ekonomide belli bir dönemdeki mal ve hizmet üretiminden doğan gelirlerin toplam parasal değeri’ veya ‘milli ekonominin bir yılda yarattığı toplam net hasıla’ olarak tanımlanmaktadır. Milli gelir kavramı çatısı altında en sık kullanılan terimlerden olan **Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)**, (tüketime ve yatırıma yapılan toplam harcamalara, toplam gelirlere ve toplam üretime denk gelmekte, **Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH)** ise ‘GSYİH + dış alem (döviz) giriş çıkışları’nı ifade etmektedir.
- Devletin **maliye politikası**, ‘fiyat istikrarını, tam istihdamı, ekonomik büyüme ve gelişmeyi, adil gelir ve servet dağılımını sağlamak ve istikrarlı bir ekonomik yapıyı korumak amacıyla hükümetin gelirler ve harcamalarla ilgili aldığı kararlar bütünü’nü kapsar. (Bu kapsamda çevreden veya kaynakların korunmasından açıkça söz edilmediği görülmekte, ancak istikrar kavramıyla ilişkilendirilerek tanıma dahil edilebileceği düşünülmektedir.) Maliye politikasının **araçları**, ‘kamu gelirleri’, ‘kamu giderleri’, ‘bütçe’ ve ‘borçlanma’ başlıkları altında gruplandırılmaktadır. Maliye politikasının temel bir yapı taşı olan **bütçe**, ‘devlete ait harcamaların yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına yetki veren, bunlar arasındaki dengenin nasıl sağlandığını gösteren araç’tır. Bugün Türkiye’de bütçe, toplanan vergilerin giderek büyüyen bir oranını iç ve dış borç faiz ödemelerine aktaran bir yapıdadır. Günümüzde maliye politikası bağlamında devletin asli görevi, kamu hizmetlerinin görülmesinin ötesine geçmiş, **gelir ve harcamalarda ekonomik ve sosyal etkileri** göz önünde bulundurma, buna göre **zamanlama** ve **öncelik** belirleme gibi işlevleri de kapsamıştır.

¹ Emiroğlu vd 2006.

Çevre Harcamalarının Çevre Politikası İçindeki Yeri

Ülke ekonomisi içinde çevre harcamalarına bakıldığında, Devlet İstatistik Enstitüsü (bugünkü Türkiye İstatistik Kurumu/ TÜİK) aşağıdaki tanımı vermektedir:²

'Çevre koruma harcamaları; üretim süreçleri ile mal ve hizmetlerin tüketiminden kaynaklanan **kirliliğin önlenmesi, azaltılması ve giderilmesi** amaçlı faaliyetler için yapılan harcamalardır. Kamu sektöründe, yönetim, izleme ve mevzuat uygulamaları için yapılan harcamalar da dahildir. Öncelikli amacı çevre koruma olmayan, ancak çevreye pozitif etkileri olan faaliyetler çevre koruma faaliyetleri kapsamına dahil edilmemektedir.'

Yukarıda kirlilik kavramı ekseninde tanımlanan çevre harcamaları, **çevreye ekonomik yaklaşımı** temel alan daha geniş bir çerçeveye de işaret etmektedir. Sınırsız ihtiyaçlara karşılık kıt kaynaklar fikrine dayalı ekonomi bilimi içinde, bugüne kadar çevre boyutunun yeterince göz önüne alınmaması nedeniyle, kaliteli bir çevre de **kıt bir kaynak** haline gelmiştir.³ 20. yüzyıl başından bu yana, nicel büyüme özellikleri ağırlıklı olmak üzere refah ölçüsü olarak kabul edilen GSMH, yüzyılın sonlarına doğru **yaşam niteliğinde** görülen bozulmalar sonucunda yetersiz kabul edilmeye başlamıştır, ve bugün çağdaş refah ve gelişme kavramının nitel özellikleri daha fazla önemseni olmuştur.⁴ Bu yöndeki çalışmalar 1990'larda hızlanmış olup, sermaye tanımının içine insan, çevre ve sosyal sermaye faktörlerinin de entegre edilmesiyle sürdürülebilir kalkınma kavramının içeriği geliştirilmiş, makro bir gösterge olan **'çevresel olarak sürdürülebilir GSMH (sGSMH)'** kuramı ortaya atılmıştır.⁵ Bu paradigma değişiminde, çevre yatırımlarının bir lüks değil, bir gereksinme olduğuna ilişkin toplumsal **değer yargıları**, bunun da ötesinde karlı bir yatırım alanı olduğunun anlaşılması etkili olmaktadır.⁶

Çevrenin ekonomik sistem içinde yer alması, çevre öğesinin **toplumsal hesaplar sistemine dahil edilmesini**, başka deyişle piyasa ekonomisinde çevre harcamalarının avantaj ve dezavantajlarının fiyat mekanizması içine sokularak muhasebeleştirilmesini gerektirmektedir. Bu kapsamda, kamu malı olarak kabul edilen çevre mallarının mülkiyet sorunu nedeniyle fiyatlandırılmamış olan çevresel etkiler anlamına gelen **dışsalıkların** içselleştirilmesi⁷, **yıpranma** (amortisman) kavramının çevreye uygulanarak, üretimin bir bölümünün yıpranmanın giderilmesine ayrılması da söz konusu olmaktadır. Bu tür muhasebeleştirme çabalarına örnek olarak, çevrenin tahribatı sonucunda oluşan **ekonomik kayıplar**, ABD'de hava kirlenmesinden bitki ve hayvanların yılda 500 milyon dolarlık zarar gördüğü, bu tür zararların %60'ını önlemek için yılda kişi başına 40 dolarlık harcama gerektiği; Sovyetler Birliği'nde hava kirliliğinin kişi başına 38 dolar maliyet getirdiği; İzmir Körfezi'nde ise sudaki oksijen miktarı düşüklüğünü onarmak için 1995'e dek 40 milyar lira harcama gerektiği şeklinde hesaplamalar yapılmıştır.⁸ Başka bir örnek, arıtma tesislerinin **reel maliyetinin**, inşa bedeli ile değil, halka sağlayacağı yarar ve temizlediği suya bağlı olarak kendini amorti edişi ile değerlendirilmesi gerektiği, ancak yöneticilerin ve halkın bu şekilde çapraz düşünemediği konusunda verilmiştir.⁹ Toplumun çeşitli kesimlerin ne ölçüde çevre mallarından yarar sağladığı, maddi olmayan etkenlerin nasıl ölçüleceği ve planlama yöntemlerinden bu bağlamda nasıl yararlanılacağı gibi sorunlar, çevresel etki

² DİE 2004b.

³ Ersan 1996, 9.

⁴ Kuleli ve Sonat 1997, 9.

⁵ Roefie Hueting tarafından geliştirilen sGSMH kavramı, çevresel fonksiyonların gelecek nesiller için sürdürülebilirliğinin sağlandığı koşullarda, elde edilebilir en yüksek üretim seviyesini ifade eder; üretimden kaynaklanan katma değerden, bu üretim için kullanılan doğal kaynakların değeri düşülerek bulunur. Bkz. DPT 2007b, 15.

⁶ Keleş ve Hamamcı 2005, 166.

⁷ Ersan 1996, 1.

⁸ Keleş ve Hamamcı 2005, 155-58.

⁹ Ertuğrul Ünlütürk ile görüşme, 2007

değerlendirmesi (**ÇED**) yaklaşımı içinde ele alınma fırsatı bulmaktadır.¹⁰ Tüm dünyada ve Türkiye’de önemli bir araç olarak yerleşmiş olan ÇED’in yanısıra, bireylerin ve kurumların ekonomik faaliyet içindeki davranışlarını çevre koruma lehine etkilemek için çeşitli **araçlar** geliştirilmiştir. Bunlar arasında, çevre mallarını etkin kullanım için fiyatlandırmak, ‘kirleten öder’ ilkesi ile çevre kaynaklarını kirletenler ve toplum arasında kaynak transferi sağlamak amacıyla kirletici deşarj birimi başına fiyat ve kredi belirleyerek bunun pazarını oluşturmak sayılabilir. Bu tür araçların etkililiği, çevre standartlarındaki iyileşme durumuna bağlı olarak ölçülebilmektedir.¹¹

Çevre boyutunun ekonomiyle bütünleşmesi, yeni olgunlaşmakta olan uzun bir süreç olup, dünyada birçok ülke çevre yatırımlarını kararlaştırırken halen **ekonomik kalkınma öncelikleri ile çevreyi uzlaştırmaya** sorunuyla yüzleşmektedir. Çok çeşitli ve acil toplumsal ihtiyaçlar karşısında kısa vadede hızla kalkınma ihtiyacı ile çevre kaynaklarını uzun vadede korumak arasında, kaynak kıtlığına bağlı bir **fırsat maliyeti/ alternatif maliyet** ikilemi doğmaktadır. İkilemin bir yüzü de, daha iyi bir çevre için daha çok kaynak yaratmak gerektiği, bunun da büyüme ile olacağı şeklindeki paradoksal görüntüdür¹²; bu iki ihtiyaçtan birini diğerine tamamen tercih etmek söz konusu olamayacağı için, ikisinin nasıl bir dengede ve oranda birlikte karşılanacağı tartışılmalıdır. Buna çözüm olarak, çevrenin alternatif maliyetinin daha yüksek olduğu, daha az gelişmiş ülkelerde, toplam harcamalar içinde çevre harcamalarının daha düşük bir pay edinmesi uluslararası bir norm olmuştur. Böylece, gelişmiş ülkelerde **GSMH’nin %1-2’si**, gelişmekte olan ülkelerde **%0.5’ini** çevre politikaları için ayrılmasının, kalkınmayı engellemeyeceği kabul görmektedir.¹³ Aşağıdaki tablolarda, bazı gelişmiş ülkelerde çevre harcamaları düzeyi, ve çevrenin önemli bir ekonomik sektör olabildiği bazı ülkelerdeki ihracat hacimleri verilmektedir.¹⁴

Tablo 1, 2:

OECD ülkelerinde çevre harcamaları/ GSMH	
Ülke	%
Almanya	1.6
Hollanda	1.4
İngiltere	1.2
Danimarka	1.1
Fransa	1.0
İrlanda	1.0
İtalya	0.8
Portekiz	0.8
İspanya	0.6
Avrupa Birliği	1.2

Çevre sanayii pazar hacimleri ve yıllık ihracattaki payı		
Ülke	Milyar USD	%
Almanya	27	40
ABD	80	10
İngiltere	9	17
Fransa	12	14
Japonya	30	6

2. Türkiye’de Çevre Harcamalarının Genel Çerçevesi

¹⁰ Keleş ve Hamamcı 2005, 162-65; Ersan 1996, 35.

¹¹ Ersan 1996, 13-14.

¹² Kuleli ve Sonat 1997, 11.

¹³ Keleş ve Hamamcı 2005, 166.

¹⁴ Ersan 1996, 33.

Kalkınma Öncelikleri Karşısında Çevre Politikaları

Ülkelerin yaşadığı çevre- kalkınma ikilemi bakımından Türkiye, **orta gelirli bir ülke** sayılmakta ve buna göre çevreye kısıtlı da olsa kaynak ayırmaktadır. Ancak bu kaynakların **verimli kullanılamaması**, yöneticilerde çevre bilinci eksikliği, çevre yönetimi yapısının oturmamış olması, çevre politikalarının diğer politikalardan bağımsız olması gibi olumsuz etkenlerle, ayrılan **kaynakların etkisi azalmaktadır**. Ülkemizde, bir yandan sanayileşme çabalarından kaynaklı çevre sorunları artarken, bir yandan da 1973'ten bu yana gelişmiş ülkelere benzer çevre politikaları izlenmektedir. Ülkenin gelişmiş kısmı, gelişmiş ülkelere benzerken, kalkınmada öncelikli bölgeleri ise az gelişmiş ülke özellikleri sergilemektedir. Ayrıca, üyelerin büyük çoğunluğu gelişmiş ülkelerden oluşan OECD içinde çevre konusunda kapsamlı istatistik veri bulunmayan tek ülke Türkiye'dir.¹⁵ Tüm bunlar, Türkiye'ye kendine özgü, karmaşık bir nitelik vermektedir.

Türkiye'de çevrenin ekonomiye göre aldığı konumun gelişimine baktığımızda, 1970'li yıllarda gelişen çevre bilincine ve politikalarına koşut olarak yatırımların da arttığı görülmektedir. Ancak esas dönüm noktası, **6. Beş Yıllık Kalkınma Planında** (1990-94) ekonomik politikalarda çevre boyutunun hesaba katılması ilkesi getirilmesi ile yaşanmıştır. 7. Kalkınma Planında (1996-2000), ulusal gelir hesaplarına çevrenin de katılmasına, sanayi yatırımlarının çevre politikalarına uyumu için gerekli desteğin sağlanmasına yönelik ilkeler ile benzer bir yaklaşım sürmüştür¹⁶. 8. Kalkınma Planı (2001-06), **Ulusal Çevre Eylem Planını** beraberinde getirmesine karşın, ekonomik kalkınma lehine bir geri dönüş sergilemiştir. Bugün içinde bulunduğumuz döneme ait **9. Kalkınma Planı** (2007-2013) ise, ekonomide istikrar, rekabet gücü ve AB'ye uyum konularına ağırlık veren ana vizyonunu takiben, 'çevre'yi temel hedefler arasına koyarak olumlu bir tutum izlemekte, ancak çevre politikalarını sosyo-ekonomik gelişme eksenlerinden rekabet gücü kapsamında ele almasıyla onu halen ekonomik önceliklerin ardında bıraktığını göstermektedir.

Yukarıdaki gelişim çizgisine koşut olarak, Türkiye'de **kamu kuruluşlarının çevre harcamalarının GSYİH içindeki payı**, 1990'dan 1997'ye kadar %0,20'den %0,47'ye yükselerek %200'den fazla bir artış göstermiş ve OECD ülkeleri ile (%0,5-%2,0 arasında) kıyaslanabilir bir düzeye gelmiştir. Ancak 1998 yılında bu artış eğiliminin tersine döndüğü görülmektedir.¹⁷ Türkiye İstatistik Kurumu bültenlerinde, 2001-2005 arasındaki harcama oranlarının binde 2'lerde seyrettiği bildirilmektedir¹⁸. Aşağıdaki tablo, 1990-98 yılları için Sema Alpan-Atamer'in 2000 yılına ait çalışmasından ve 2000-2005 yılları için TÜİK Çevre İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmış, ve kamu kuruluşlarının toplam (cari ve yatırım) harcamalarını esas almıştır:¹⁹

Tablo 3: Çevre yatırımları/ GSYİH oranları:

YIL	Kamu Kuruluşları	Belediyeler	Toplam Kamu	GSYİH	Kam.Kr. %	Top.Ka m.%
1990	782,850	-	-	392,580,000	0.20%	-
1997	134,633,268	-	-	28,720,649,000	0.47%	-
1998	168,575,637	-	-	52,715,195,000	0.32%	-
2000	476,471,492	-	-	124,583,458,276	0.38%	-
2003	792,783,921	3,176,762,864	3,969,546,785	359,762,925,944	0.22%	1.10%
2004	859,120,016	3,856,830,112	4,715,950,128	430,511,476,969	0.20%	1.10%
2005a	1,055,082,559	4,382,079,255	5,437,161,814	487,202,362,279	0.22%	1.12%

¹⁵ Ersan 1996.

¹⁶ Keleş ve Hamamcı 2005, 339-41.

¹⁷ Alpan-Atamer 2000, 7.

¹⁸ TÜİK 2006c, d.

¹⁹ TÜİK 2006a. Tabloda Kamu Sektörü olarak sadece kamu kuruluşları, kamu kuruluşları ve belediyeler, veya diğer başka kurumlar da dahil edilmiş yorumlara rastlanmıştır, kesin ve genel geçer bir kamu harcama tanımına rastlanamamıştır. Bu durumda kamu kuruluşlarının esas alınmasının daha sağlıklı olacağı düşünülmüştür.

2005b	(İl Özel İdareleri vb kur.lar dahil)	5,451,681,550	487,202,362,279	1.12%	1.12%
Birimler milyon TL/YTL (2005) cinsindedir.					

Çevre harcamalarının **milli ekonomideki payının düşüklüğü**, çevreden sorumlu ana kamu kuruluşunun milli bütçeden aldığı ödenek payına da yansımaktadır. Her ne kadar yatırımcı bir kuruluş olmasa da, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın bütçesi, özellikle diğer bazı bakanlık/başkanlıklarla kıyaslandığında çevresel kaynakların korunması için yetersiz görünmektedir.²⁰

Tablo 4: Seçilmiş kurumların bütçeleri

Kurum	Bütçe (YTL)	%
Merkezi Yönetim (2007)	204,988,564,000	100.00
Milli Savunma Bakanlığı (2007)	13,052,398,000	6.37
Diyanet İşleri Başkanlığı (2007?)	2,291,000,000	1.12
Çevre ve Orman Bakanlığı (2007)	968,378,000	0.47
	Bütçe (TL)	
Milli Savunma Bakanlığı (1998)	1,596,458,030,961	
Çevre Bakanlığı ve (1998) ve Orman Bakanlığı (1998) toplamı	38,164,781,114 (ÇB+OB/MSB: 1:42)	

Türkiye'nin güncel çevre politikasının ve mali yönünün özlü bir değerlendirmesi, **9. Kalkınma Planı Çevre Özel İhtisas Komisyonu Raporu**'nda yer almaktadır.²¹ Bu değerlendirmede, çevre yönetimindeki yetersizlikler kapsamında, tüzel düzenlemelerin etkin uygulanmamasına; fazla sayıda örgütün sorumlu oluşuna; turizm, enerji, tarım, sanayi vb sektörlerin yanlış ve bütünsel olmayan politikalarına değinilmektedir. Sistemin zayıf yönleri olarak, çevresel değerlendirmelerin ekonomik kararlarda yeterince yer almaması, ekonomik kaynak yetersizliği, çevre koruma için yapılan harcamaların düşüklüğü, çevre finansman politikasının zayıflığı, çevre yatırımları ile altyapı yatırımlarının paralel yürütülememesi, dış kaynaklı finansman seçiminde bilgisizlik/ bilinçsizlik, yatırımlarda kamu disiplininin zayıflığı, çevre için toplanan mali kaynağın çevre sorunlarının çözümü için harcanmaması, kişi başına GSMH'nin düşük olması, çevreye ilişkin yatırım maliyetlerinin yüksekliği, çevresel altyapı eksikliği, arıtma tesislerinin işletme maliyetinin yüksek olması nedeniyle işletilmemesi, ve çevre ile ilgili STK'ların mali açıdan güçlü olmaması sayılmaktadır.

Temel vizyonunu 'bugünkü ve gelecek kuşakların temel gereksinimlerinin sağlandığı, yaşam kalitesinin artırıldığı, biyolojik çeşitliliğin korunduğu, doğal kaynakların sürdürülebilir kalkınma yaklaşımıyla akılcı yönetildiği, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını gözetken politik-yönetimsel anlayışın egemen olduğu bir Türkiye' olarak açıklayan İhtisas Komisyonu raporu, temel amaç ve politikaları arasında '**sektörel bütünsel çözümler**' ve '**ekonomik ve sosyal kararlarda çevre değerlerinin göz önüne alınması**' üzerinde vurgu yapmaktadır. Yapılması beklenenler arasında bulunan doğal kaynak muhasebesinin çevrenin diğer ekonomik sektörlerle bütünleştirilmesini kolaylaştıracağı, Avrupa Birliği uyum sürecinde istenilen standartlarda projelerin geliştirilmesine altyapı oluşturacağı belirtilmektedir. Bu doğrultuda, Sürdürülebilir Kalkınmanın Sektörel Politikalara Entegrasyonu Programı gibi AB destekli hibe programları önem kazanmaktadır.²²

²⁰ Sahici 2006; Çevre ve Orman Bakanlığı 2006; internet.com.tr, Sayıştay 1998; TBMM 2006. Bir diğer ilginç karşılaştırma olarak, 2007 rakamlarıyla, Çevre ve Orman Bakanlığı bütçesinin bir adet F-16 maliyetine (143,008,667 YTL) oranının 1: 6.77 olmasıdır. Kaynak: wikipedia.org, haberblog.gazeteler.be.

²¹ DPT 2007a.

²² MFİB 2006.

Uluslararası çerçeve ve sorumluluklar

Türkiye'nin çevre konusunda 29 uluslararası sözleşme ve 21 ikili işbirliği anlaşması ile **uluslararası yasal çerçeveye aktif bir katılımı** bulunmaktadır.²³ Uluslararası örgütlere katılım bakımından da etkin olan ülkemiz, Birleşmiş Milletler, OECD and Avrupa Birliği başta olmak üzere birçok kurumun üyesi olarak sorumluluklar üstlenmiştir. Bu etkinlik Türkiye'nin kendine belirlediği hedefler arasından bir lüks olmayıp, **küresel çevre politikalarını** dikkate almak ve bu doğrultuda daha hassas stratejiler geliştirmek, AB süreci, uluslararası ticaret ve çağdaş toplum olma açısından gereklidir.

Söz konusu önemli örgütlere kısaca bakılacak olursa, **Birleşmiş Milletler**, Çevre ve Habitat Programları ile, ve son dönemde özellikle **Binyıl Kalkınma Hedefleri** ile gündemde yer almaktadır. BKH Türkiye raporuna göre, **7 no.lu amaç** olan Çevresel Sürdürülebilirliğin Sağlanması kapsamında, 'sürdürülebilir kalkınma ilkelerini ülke politikaları ve programları ile bütünleştirmek ve çevresel kaynakların yok oluşunu tersine çevirmek' ile '2015 yılına kadar güvenli içme suyuna ve temel atık sistemine erişimi olmayan nüfusun oranının yarı yarıya azaltılması' hedefleri de yer almaktadır.²⁴

Diğer bir örgüt olan Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (**OECD**), demokrasi ve piyasa ekonomisini benimsemiş ülke hükümetlerini bir araya getirerek sürdürülebilir ekonomik büyüme, istihdam, yaşam standartları, finansal istikrar ve uluslararası ticaret konularında destek verme amaçları için çalışan bir kuruluştur.²⁵ Çevre, örgütün en belirleyici çalışma alanı olmasa da, ülkelerin **kalkınma göstergeleri** olan sosyal ve ekonomik alanlardaki **istatistiki verilerini** toplamak ve düzenlemek konusundaki önderlik işlevi, çevre yatırımları ve harcamaları açısından örgütü temel standart koyucu konuma getirmektedir. Türkiye de 30 üyeli ve halen büyümekte olan örgütün 20 asil üyesinden biridir.²⁶

Avrupa Birliği, Türkiye'nin birçok ulusal politikası gibi çevre politikası konusunda da günümüzün en belirleyici uluslararası/ bölgesel örgütüdür. Çevre konusu henüz ekonomik ve siyasal yüksek politikalar kadar gündeme taşınmasa da, yüksek uyum maliyetleri açısından uzun vadede Türkiye'nin AB müktesebatı içinde **en çok zorlanacağı konu olarak belirmektedir**. Bu açıdan, 'özellikle yüksek maliyetli yatırım gerektiren direktiflerin uygulanması konusunda yaşanabilecek zorlukları dikkate alarak, geçiş sürecinde koşullarımıza en uygun **geçiş sürelerinin** tanınmasını sağlamak' önemle vurgulanmaktadır.²⁷

AB uyum sürecinin maliyeti ile ilgili çeşitli **kestirimler** yapılmaktadır. Bu süreçte üretilen ulusal politika belgelerinden 1998 tarihli Ulusal Çevre Eylem Planı (UÇEP), 20 yıllık uygulama planının ilk 10 yılı için **500 milyon USD**²⁸ rakamını içermekte, benzer amaçlı bir başka belge olan 2003 tarihli Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖÜKP) ise '**su+ kanalizasyon+ atık yönetimi**' yatırımlarının maliyetini **27 milyar EUR** olarak vermektedir.²⁹ 2003-2023 dönemine yönelik AB Uyum Stratejisi Projesi kapsamında üretilen farklı senaryolara göre, çevresel yatırımları için düşük senaryoda **21,837**, orta senaryoda **45,576** ve yüksek senaryoda **63,314 milyar EUR'a** ihtiyaç duyulmaktadır.³⁰ 'TÜSİAD'ın 'Sanayide AB Çevre Mevzuatına Uyum' raporuna göre ise, AB çevre mevzuatına uyum için işletme maliyetleri hariç, **70-100 milyar EUR** harcama yapmak gerektiği, kamunun (özellikle belediyelerin) yapacağı harcama miktarının 20 milyar EUR olduğu, Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol (EKÖK) direktifini uygulamak için

²³ DPT 2001, 823.

²⁴ DPT 2005, 51.

²⁵ OECD web sitesi 2007.

²⁶ OECD 1992, 2.

²⁷ DPT 2007a, 57-62.

²⁸ Algan ve Mengi 2005, 98.

²⁹ Algan ve Mengi 2005, 107.

³⁰ Talu 2006, 93.

özel kuruluşların yapması gereken yatırımların toplam 13-14 milyar EUR civarında olacağı aktarılmıştır. (Raporun bu noktada aktardığı bir diğer bilgi, yapılacak yatırımların ekonomik olarak yüksek **geri dönüşümü** olacağı, çevresel anlamda uyum gösteren işletmelerin kazancının **120 milyar EUR'u** bulacağıdır).³¹

Çevre Mühendisleri Odası, harcama kalemlerinden tehlikeli atık yakma tesislerinin ve destek sistemlerinin yapımı için gerekli yatırımı 2004 rakamlarıyla toplam 1 milyar EUR olarak vermektedir.³² Haziran 2007'de Kocaeli'de düzenlenen Uluslararası Çevre Yatırım ve İşbirliği Konferansı kapsamında yapılan açıklamada, çevre sektöründe **2014 yılına kadar 35 milyar EUR** yatırımın hedeflendiği, **2014-2023 tarihleri arasında 30-35 milyar EUR** ek yatırım yapılmasının öngörüldüğü, yatırım sürecinde katı atık, tehlikeli atık ve atık su projeleriyle ilgili önemli mesafelerin alınmasının beklendiği, ve gelecek yıl içinde yerel yönetimlerin en az 1 milyar EUR'luk yatırım başlatmasının planlandığı belirtilmiştir.³³

Yukarıda sıralanan çeşitli veriler arasında en güvenilir kabul edilebilecek, ve Çevre Mühendisleri Odası tarafından da desteklenmiş olan rakam, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın 2007-2023 dönemine yönelik hazırladığı AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi'nde (**UÇES**) belirtilen, **58,585 milyar EUR** gibi görünmektedir.³⁴

Aktörlere göre Harcamalar

Bu bölümde, çevre koruma konusunda harcama yapmakta yetki, sorumluluk veya kapasite sahibi kurumların harcama etkinliği, kamu (merkezi/ yerel), özel ve sivil sektörler için incelenmektedir. Öncelikle, bu değişik 'aktör'lerin birbirleriyle ilişki ve rol dağılımını **çevre yönetimi** bağlamında ele almakta fayda vardır. 9. Kalkınma Planı teşhislerine göre, çevre yönetimindeki sorunlar, çokbaşlılık ve eşgüdüm eksikliği, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında aceleyle çıkarılan yasalar, ve çevre ve kalkınma sektörlerinin uyumlulaştırılmasını ilgilendiren yasa tasarılarının meclis çevre komisyonunca incelenmemesi gibi konuları kapsamaktadır.³⁵ Çevre yönetiminin en önemli ilkelerinden biri olan '**kirleten öder**' ilkesi, daha önce de değinildiği gibi, **maliyetlerin toplum içinde daha adilce dağıtılması**, özellikle özel kesimin katılımının artırılması amacını gütmektedir. Benzer amaçlarla kullanılan, vergi, harç, depozito, iade, kirletme hakkı pazarı oluşturulması, devlet yardımları (teşvikler, yatırım indirimleri, vergi muafiyeti, düşük faizli krediler) gibi araçlar, serbest ticareti koruma adına sınırlandırılmay çalışılmakla beraber, kamu kesimince yaygın olarak uygulanmaya çalışılmaktadır.

1983 tarihli Çevre Kanunu'nda temel alınan 'kirleten öder' ilkesinin, 9. Kalkınma Planı'nda da, tüm sektörlerde yatırım, üretim ve tüketim aşamalarında dikkate alınması öngörülmüştür. Diğer plan kararları arasında, çevresel atıyapı yatırımlarının yapılmasında ve işletilmesinde ölçek ekonomisinin faydalarından yararlanmak için **yerel yönetimler arasındaki işbirliği** ve eşgüdümün geliştirilmesi; çevresel altyapı hizmetlerinin planlanması, projelendirilmesi, uygulanması ve işletilmesine ilişkin **belediyelerin kapasitelerinin** geliştirilmesi ve bu yönde mali ve teknik danışmanlık hizmetinin artırılması; altyapı ihtiyaçlarını belirleyecek **kentsel altyapı ana planı ve finansman stratejisi** hazırlanması; AB'ye uyumun gerektirdiği yüksek maliyetli yatırımları karşılamaya yönelik olarak çevre yatırımlarında **özel sektörün katılımı** dahil yeni finansman yöntemleri geliştirilmesi bulunmaktadır.³⁶

³¹ Haber X 2007b.

³² Çevre Mühendisleri Odası, 2007.

³³ Haber X 2007a.

³⁴ Çevre ve Orman Bakanlığı 2006a.

³⁵ DPT 2007a, 40-41.

³⁶ DPT 2006, 73-74.

TÜSİAD'ın AB'ye uyum konulu raporunda ise, **sanayicilerin** önemli yatırım kararları almak zorunda olduğu, büyük ölçekli işletmelerin dahi programlarının eksik olduğu belirtilmiştir. Raporda ayrıca bu süreçte AB'den gelen fonların son derece düşük olacağı, uyum sürecinde yapılacak yatırımların **özkaynaklar** kullanılarak karşılanacağı, KOBİ'lerin çevre mevzuatını uygulamalarını sağlayacak finansman yöntemlerini belirlemek gerektiği, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın koordinasyonu ile sanayi, ilgili kamu kurumları ve bankacılık sektörünün temsilcilerinin ve konuyla ilgili diğer uzmanların katılımıyla bir çalışma komisyonu oluşturularak çevre ve temiz teknoloji yatırımlarının finansmanını sağlayacak **yeni bir yapılanmanın kurgulanması** gerektiği ifade edilmiştir.³⁷

Aşağıda değişik sektörler daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır:

Kamu sektörü (merkezi yönetim)

1970'li yıllardan itibaren ülkemizde artan çevre bilinci, en başta kamu sektöründe kendini göstermiştir.³⁸ Çevre harcamaları konusunda da kamu sektörünün **ana aktör** olduğunu söylemek yanlış olmaz. Özel sektörün görece küçük olduğu az gelişmiş ülkelerde kamu sektörü zorunlu olarak ekonomide ağırlık kazanmış ve kalkınma çabalarının öncüsü olmuştur. 1980'li yıllarda artan **neoliberal** eğilimler sonucunda **devletin küçülmesi**, tüm ülkelerde kamunun ekonomik birimlerinin özelleştirilmesini beraberinde getirmektedir. Kamu harcamaları, yönetim, savunma, güvenlik, adalet gibi geleneksel işlevlerle sınırlanmakta, sosyal güvenlik, eğitim, sağlık gibi temel hizmetlerin özelleştirmesi ise tartışma konusu olmaktadır.³⁹ Çevre harcamalarında da benzer bir **özelleştirme eğilimi** görülmektedir; gelecekte Türkiye'yi bekleyen çevre maliyetlerini karşılama açısından bunun kaçınılmaz olduğu savunulabilir.

Özel sermaye birikiminin zayıf olması nedeniyle devletin verdiği desteklerin başlıca türü, 'belirli ekonomik faaliyetin diğerlerine göre daha fazla veya hızlı gelişmesini sağlamak için kamu tarafından çeşitli yöntemlerle verilen maddi/gayrimaddi destek, yardım ve özendirme' olarak tanımlanan **teşviklerdir**. Türkiye'de devlet, çevre yatırımlarını bu yöntemle desteklemeye **1990'lı yıllarda** başlamıştır. 1993'te **ÇED Yönetmeliği**'nin çıkması, 1995'te **Gümrük Birliği**'nin imzalanması, çevre faktörünün uluslararası ticareti olumsuz etkileyeceğinin farkedilmesi gibi etkenlerle, 1995'te Hazine Müsteşarlığı tarafından '**Çevre Maliyetinin Desteklenmesine İlişkin Karar**' alınmıştır. Verilen teşvikler, gerek tekil sanayi kuruluşları, gerek organize sanayi bölgeleri bakımından, **su kirliliğinin** önlenmesi ve atıksu arıtma tesisi yapımı ağırlıklı olup, enerji teşvikleri de verilmektedir. Bu konuda yapılan eleştiriler, teşviklerin kalkınmada **öncelikli bölgelere** aktarması için gelişmiş bölgelerde daha sıkı denetim ve caydırıcı koşulların gerekli olduğu, personel sigortaları gibi başka alanları da kapsamı gereği gibi noktalardadır.⁴⁰

Kamu sektörünün merkezi yönetime ait olan kurumlar arasında, çevreden doğrudan sorumlu kurumun **Çevre ve Orman Bakanlığı**'dır, ancak bakanlığın yatırımcı nitelikten çok **denetim ağırlıklı** bir niteliktedir. Çevre ve Orman Bakanlığı, mevzuat yayınlama, ÇED yönetmeliğine göre yatırımları değerlendirme, sanayinin önlemler almasını sağlama ve yatırımcılara yardımcı olma işlevlerine ağırlık vermektedir.⁴¹ Bakanlığın kurumsal kapasitesinin zayıf olduğu ve proje hazırlayacak birikimde personel yetersizliği şeklinde eleştiriler yöneltilmektedir.⁴² Çevre Bakanlığı ile birleştirilen ve işlevleri yeni bakanlık bünyesinde gerçekleşen Orman Bakanlığı'nın yanısıra, çevre ile doğrudan ilgili olarak Başbakanlık Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı da bulunmaktadır.

³⁷ Haber X 2007b.

³⁸ Alpan-Atamer 2000, 2.

³⁹ Emiroğlu vd 2006, 423.

⁴⁰ Ersan 1996, 71-86; Ertuğrul Ünlütürk ile görüşme, 2007.

⁴¹ Sevinç Karakaya ile görüşme, 2007; Ersan 1006, 56.

⁴² DPT 2007a, 53.

Çevre konusunda belirli rol oynayan **yatırım ağırlıklı kurumlar** arasında, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı gibi kurumların yanısıra, Genel- Katma Bütçeli Kuruluşlar, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (Kitler), Döner Sermayeli Kuruluşlar, İller Bankası, Fonlar ve Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar da sayılabilir. Yatırım konusunda önemli bir rol oynayan Devlet Planlama Teşkilatı'ndan (DPT) aşağıda daha ayrıntılı olarak söz edilmektedir.

Faaliyet ve harcama konuları, çevre ile kısmen veya **dolaylı olarak ilgili** olan bazı kurumlar, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, TÜBİTAK, Valilikler ve Sanayi odalarıdır.

DPT'nin önemine dönülecek olursa, kamu yatırımlarını programlamak, kaynakların verimli kullanımı ve kalkınmanın hızlandırılması amacıyla ekonomik ve sosyal konularda stratejik kararlar almak, ve hükümet politikalarının koordinasyonu için temel araçlar olan kalkınma planları hazırlama işlevleri açısından çevre harcamalarını etkileyen bir kurumdur.⁴³ Kalkınma planlarının makroekonomik hedefleri ile uyumlu çevre programlarının seçilmesi, DPT'nin sorumluluğundadır.⁴⁴

DPT **kamu yatırımları** uygulamaları, 8. Kalkınma Planı döneminde, ekonominin rekabet gücünü ve ihracatı artırıcı, kamu açıklarını ve enflasyon hızını azaltarak sürdürülebilir bir ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlayıcı yatırım politikalarıyla şekillenmiştir. Sosyal devlet ilkesi çerçevesinde, kamu yatırımlarında **eğitim ve sağlık sektörlerine, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının** giderilmesine ve geleneksel kamu hizmetlerine ağırlık verilmiş, **altyapının** ekonomik ve sosyal gelişmenin önünde **darboğaz oluşturmaması** için sulama, enerji, ulaşım altyapısı ile içmesuyu, kanalizasyon ve **arıtma yatırımlarına** öncelik verilmiştir. Serbestleşme politikasına paralel olarak, enerjide ve ulaşımında **kamu payının tedricen azaltılması**, kamunun ticari mal ve hizmet üretiminden çekilerek adalet ve e-devlet hizmetlerindeki ağırlığını artırması öngörülmüştür.⁴⁵ Ülkenin hızla artan altyapı gereksinimi karşılamakta kamu sektörüne destek olmak üzere Yap-İşlet-Devret (YİD) ve benzeri yöntemler devreye sokulması, bilgi teknolojileri başta olmak üzere çevre koruma da dahil çeşitli alanlarda devlet yardımları verilmesi amaçlanmıştır.

Tablo 5:

8. plan döneminde sektörel sabit sermaye yatırımları (1998 fiyatları, trilyon TL):

7. Plan dönemi endeksi (/100)

	Kamu		Özel		Toplam	%	Kamu	Özel	Toplam
Tarım	1,744.4	51.1%	1,666.5	48.9%	3,411.4	4.7%	120.2	83.7	99.1
Madencilik	325.1	44.8%	399.8	55.2%	725.3	1.0%	132.8	69.8	88.7
İmalat	618.8	5.8%	10,136.8	94.2%	10,755.7	14.7%	116.1	95.5	96.5
Enerji	5,416.6	77.7%	1,552.2	22.3%	6,969.6	9.6%	241.5	117.4	195.5
Ulaştırma-Haberleşme	6,340.4	44.4%	7,942.8	55.6%	14,283.6	19.6%	116.9	91.1	101.0
Turizm	93.8	2.9%	3,133.1	97.1%	3,226.9	4.4%	92.9	185.3	180.1
Konut	22.6	0.1%	21,328.1	99.9%	21,350.7	29.3%	7.3	115.8	114.0
Eğitim	4,405.5	77.8%	1,259.9	22.2%	5,666.2	7.8%	243.6	223.5	238.8
Sağlık	1,281.4	47.9%	1,395.9	52.1%	2,677.8	3.7%	181.4	108.3	134.2
Diğer Hizmetler	3,244.0	83.4%	643.8	16.6%	3,888.6	5.3%	105.3	33.7	77.9
Yatırım İşçiliği	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mahalli İdareler	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Toplam	23,492.6	32.2%	49,458.9	67.8%	72,951.8	100.0%	147.8	105.0	115.8

⁴³ DPT 2001, 822-23.

⁴⁴ Kuleli ve Sonat 1997, 36.

⁴⁵ DPT 2006, 58.

9. plan döneminde hedeflenen sektörel kamu sabit sermaye yatırımları 2006 fiyatları, milyon TL):

	2006 (cari fiyat)		2013 (cari fiyat)	
Tarım	1,375	7.7%	5,040	11.8%
Madencilik	640	3.6%	1,141	2.7%
İmalat	445	2.5%	169	0.4%
Enerji	2,529	8.2%	2,592	3.8%
Ulaştırma-Haberleşme	5,674	31.8%	10,984	25.6%
Turizm	48	0.3%	198	0.5%
Konut	109	0.6%	390	0.9%
Eğitim	2,494	14.0%	9,399	21.9%
Sağlık	1,268	7.1%	3,702	8.6%
Diğer Hizmetler	3,243	18.2%	9,239	21.6%
Ara toplam	17,825	100.0%	42,855	100.0%
Yatırım İşçiliği	2,463	-	3,885	-
Mahalli İdareler	10,690	-	22,217	-
Genel toplam	30,978	-	68,957	-

Önceki kalkıma planı döneminde benzer şekilde, **DPT'nin 2007 yılına ait kamu yatırımları programının** bileşenleri, yatırımların rasyonalizasyon çalışmalarına devam edilmesini; eğitim, sağlık, teknolojik araştırma, ulaştırma, içme suyu ve e-Devlet yatırımlarına öncelik verilmesini; yatırımların bölgesel kalkınma ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasına yöneltildiğini; AB'ye üyelik yönünde ortaya konulan politika ve önceliklerin gerektirdiği yatırımlar hızlandırılmasını; ve kamu altyapı yatırımlarında özel sektör katılımını artırıcı modeller geliştirilmesini içermektedir. Bu program yaklaşımı içinde çevre harcamaları, bir yandan başka öncelikler arasında belirsizleşmekte, bir yandan da AB süreci dolayısıyla önemini bir derece korumaktadır.

Yerel yönetimler

Belediyeler, başta su, kanalizasyon ve arıtma tesisleri olmak üzere **çevresel altyapı** hizmetlerini sağlayan merciler olarak çevre harcamaları konusunda önemli rol oynamaktadır. Çevresel yatırımlara ağırlıklı olarak yerel düzeyde ihtiyaç duyulması, ve belediyelerin atıksu altyapısı yatırımlarının çevre harcamalarının en önemli kalemlerinden biri olması, yerel yönetimleri **öncelikli hedef kitle** kılmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin ulusal ve uluslararası kaynaklardan yararlanma amacıyla proje hazırlama **kapasitelerinin** ve sahip oldukları akçalı kaynakların **yetersiz** olması, bugüne kadarki yerel çevre altyapısının gelişimini kısıtlamıştır. Bu yönde kapasite geliştirme çalışmaları sürdürülmektedir.

Kamu sektörü tarafından tutulan başlıca çevre istatistiklerinden biri olan çevresel altyapı tamamlanma düzeyi incelendiğinde, toplam belediye sayısı **içinde arıtma tesislerine sahip olma oranının %5** olması önemli bir göstergedir.⁴⁶ TÜİK'in 2004 istatistiklerine göre, Türkiye'deki 3,225 belediye arasında anket uygulanan 1,911 belediyeden 1,910'unda içme ve kullanma suyu şebekesi ile hizmet verilmiş, toplam 4.73 milyar m³ içme ve kullanma suyunun %43,9'u arıtma tesislerinde arıtılmış, toplam su arıtma tesisi sayısı 131 olup içme ve kullanma suyu arıtma tesisi ile hizmet verilen belediye sayısı 304 olmuştur. Yine 1,911 belediyeden 1,421'ine kanalizasyon şebekesi ile hizmet verilmiş, deşarj edilen 2.77 milyar m³ atıksuyun %60.8'i atıksu arıtma tesislerinde arıtılmış, atıksu arıtma tesisi sayısı 165 olup atıksu arıtma tesisi ile hizmet verilen belediye sayısı 269 olmuştur.⁴⁷

⁴⁶ Ertuğrul Ünlütürk ile görüşme, 2007.

⁴⁷ TÜİK 2005.

Belediyelerin 2003 ve 2004 yıllarında toplam çevresel harcamaları, sırasıyla 3.2 ve 3.9 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Harcamaların 2003 yılında yaklaşık %70'ini, 2004 yılında yaklaşık %68'ini cari harcamalar, geri kalanı yatırım harcamaları oluşturmaktadır. Su ve temizlik hizmetleri ile ilgili harcamaların, toplam çevresel harcamalar içinde en yüksek paya sahip olduğu, atıksu arıtma hizmetleri ile ilgili harcamaların ise oldukça düşük (%2) oranda olduğu gözlenmektedir. 2003 ve 2004 yıllarında toplam çevresel harcamaların %80'ini, nüfusu 100 binden büyük belediyelerin çevresel harcamalarının oluşturmuştur. 2004'te faaliyet konularına göre dağılımında, su hizmetleri %19, kanalizasyon %8, atıksu arıtma %2, temizlik %34, diğer harcamalar %1, su, kanalizasyon, atıksu arıtma ve temizlik hizmetleri ile ilgili ayrıştırılmayan harcamalar %37 olarak gerçekleşmiştir.⁴⁸

Belediyelerin yanısıra, son yıllarda kamu yönetimi reformuna yönelik olarak çıkarılan yeni yasalarla **İl Özel İdareleri**'nin de rolü artmakta olup, çevre finansmanında bu idarelerin harcamaları istatistiklerde daha fazla yer almaya başlamıştır.

Özel sektör

Özel sektör kuruluşlarının çevre harcamaları içindeki önemi, sanayi kuruluşlarının **kirlilik bertaraf tesisleri** yatırımları yapmak konusundaki sorumluluğu, ve son yıllarda finansmana destek olmak üzere **kentsel çevre altyapı hizmetlerinin sunumuna katılmaya özendirilmesi** politikası ile ilgilidir. 9. Kalkınma Planı kapsamında, çevre yatırımlarında en önemli konunun özel sektörün rolünü artırmak olduğu belirtilmiştir; bu doğrultuda kamunun yasal ve kurumsal yapıyı gözden geçirmesi, kamu-özel kesimin ortak çıkarları doğrultusunda özel sektörün çevre sektörünün hangi alanlarına (üretim, teknoloji, işletme, altyapı, vb) yatırım yapması gerektiğine dair çalışmalar yapılması, yap-işlet-devret, düşük faizli krediler, teşvikler vb olanakların kullanılması, özel sektörün bölgesel kalkınma programları çerçevesinde yatırım kolaylıklarından faydalandırılması gerektiği üzerinde durulmuştur.⁴⁹ Yakın tarihte hazırlanan 'Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı' da bu politikanın uygulama çalışmalarından biridir.

Özel sektörün konuyla ilgili etkinliğinin olumlu bir gelişme içinde olduğu söylenebilir; ülkemizde ISO 4000 çevre standartları uygulanmasının artması, büyük sanayi kuruluşlarında çevre bilinci ve kurumsal sorumluluk anlayışının gelişmekte olması bunun göstergeleridir.

Sivil sektör

Çevre bilinci konusunda kamu sektörünün yanında destekleyici veya uyarıcı olarak uzun yıllardır etkin biçimde var olan sivil sektör içinde de, uluslararası fonlarla geliştirdiği projeleri hayata geçirebilen birçok sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır. 15 yıllık bir örgüt olan **Çevre Mühendisleri Odası**, son dönemde yoğun artış gösteren hukuki mücadelelerin içine girmiş olup, bu çalışmalarda diğer ilgili meslek odaları, demokratik kitle örgütleri ve yerel örgütlerle birlikte hareket ederek etkinliği artmayı amaçlamaktadır. Bu hukuki süreçlerin de ciddi bir çevre harcaması kalemi sayılması düşünülebilir. Sivil sektör içinde ayrıca **çevre bilinci** gittikçe gelişmekte olan kamuoyu ile çevre vergileri ve kullanım ücretleri ödeyen **hane halkları** sayılmalıdır.

Gelir Kaynakları

Çevre korumaya yönelik etkinlikler için çeşitli kurumların ihtiyaç duyduğu finansman kaynakları, yine kendi yarattığı özkaynaklardan veya diğer kurumların sağladığı olanaklardan karşılanmaktadır. Önceki bölümde çevresel harcama faaliyeti incelenen

⁴⁸ TÜİK 2006b.

⁴⁹ DPT 2007a, 46, 89-90.

aktörler, bu bölümde de yine sektörler halinde, önemli bir kaynak olan dış finansman da eklenerek, kaynak yaratma işlevleri açısından incelenmiştir.

Kamu bütçesi ve gelirleri

Bugüne kadar kamu sektörü çevre politikalarında belirleyici ana aktör olduğu gibi önemli bir finansman kaynağı görevi de görmüştür; ancak daha önce değinildiği üzere, son yıllardaki neoliberal politikalara koşut olarak bu **görevi azalmakta** ve özel sektöre kaydırılmaktadır.

Kamu kuruluşlarının **gelir kaynakları**, genel bütçeden ayrılan paylar ve yatırım ödenekleri, fonlar, vergiler, harçlar, cezalar, vergi dışı normal gelirler, özel gelir ve fonlar olarak sıralanabilir.⁵⁰ Su ve kanalizasyon idareleri tarafından toplanan kullanıcı ücretleri, hem yenilenen (cari) hem de yatırım harcamalarını karşılamaktadır.⁵¹ **İller Bankası**, belediyelere ihtiyaç duydukları altyapı tesisleri finansmanını sağlamak amacıyla kredi vermekte, aynı zamanda uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan dış kredilerin belediyelere kullandırılmasında aracı olmaktadır. Genel Bütçe'nin vergi gelirlerinden %6'lık bir pay da belediyelere nüfusları oranında dağıtılmaktadır.

Çevre Kanunu'nun 17.-19. maddelerince düzenlenen **Çevre Kirliliğini Önleme Fonu**, çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için, motorlu taşıtların fenni muayenesi, gemi sicil tescilleri, hava taşıt araçları bilet bedelleri gibi konularda toplanan ücretlerden belirli paylarla; Fon'dan verilen kredilerin faizlerinden, Bağış ve yardımlardan, tesis ve işletme gelirlerinden, çevre kirliliğine yol açtığı belirlenen işletmelerden gelen katkı paylarından ve para cezalarından finanse edilmektedir.

Yerel yönetim bütçesi

Belediyeler, kamu bütçesinden sağlanan hibe ve kredilerin yanısıra, **öz kaynak gelirleri** de elde edebilmektedir. Bunlar, su ve atıksulardan sağlanan kullanıcı ücretlerinden, ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununa bağlı olarak toplanan belediye vergilerinden (ilan ve reklam, eğlence, çevre temizlik, yangın sigorta, elektrik-gaz tüketimi ve haberleşme vb), harçlardan (kaynak suları, tescil ve yenileme, bina inşaatı, sağlık belgesi, vb), hizmet gelirlerinden (su, atık su, kamu taşımacılığı, soğuk hava deposu, mezbaha vb) ve yatırım giderlerine katkı paylarından oluşmaktadır. Belediyelerin katı atık yönetimi hizmetlerinin finansmanını sağlayan tek kaynak ise Çevre Temizlik Vergisi'dir.⁵²

Yerel yönetim finansmanının geliştirilmesi için AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (UÇES) belgesinde tanımlandığı üzere, ekonomik araçların çevre politikalarını destekleyecek şekilde kullanılması, belediye **hizmetlerinin tam karşılığının alınması** ve **gelirlerin sadece bu alanda kullanılması**, teşvik ve cezai **yaptırımların** güçlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, teknik kapasitesi yetersiz olan belediyelere uluslararası fon başvurularında İller Bankası desteği verilmesi, nüfusu 150.000'den büyük ve atıksu bertarafını karşılayabilir düzeydeki belediyelerin, vergi deşarj vergilerinin aktarımı yoluyla, daha küçük ve ihtiyaç sahibi **belediyelere destek** olması, ve tüketicinin ödeme gücü göz önünde tutularak **tarife** hizmetlerinin sürdürülebilirliğine dikkat edilmesi önerilmektedir.⁵³

Özel sektör yatırımları

Özel sektör kuruluşlarının çevresel harcamalar için sağladığı finansman konusunda yeterince kapsayıcı veri bulunmamakta, ancak bugüne kadar düşük oranda olduğu tahmin edilmektedir. Önceki bölümde belirtildiği üzere, özel kuruluşların üretim faaliyetinden doğan gelirlerden çevre konusunda daha etkin olarak faydalanmak amacıyla, özellikle kentsel altyapı tesislerinin yatırımları ile tesislerin verimli işletilmesi ve yönetilmesinde **finansmana**

⁵⁰ Emiroğlu vd 2006.

⁵¹ Çevre ve Orman Bakanlığı 2006a, 69.

⁵² Çevre ve Orman Bakanlığı 2006a, 70.

⁵³ Çevre ve Orman Bakanlığı 2006a, 58.

katılımlarını artırıcı politika ve araçlar geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Dış kaynaklı finansman

Uluslararası kuruluşların sağladığı düşük faizli **kredi ve hibeler**, bugün çevresel harcamalar için önemli bir fon kaynağıdır. Bu fonların alıcıları ağırlıklı olarak kamu kuruluşları olmakla birlikte, sivil toplum kuruluşlarının başvurabileceği kaynaklar da çok çeşitlidir. Uygun koşullu finansman sağlayan uluslararası kuruluş ve fonların çevre sektörüne büyük ilgi göstermesi, bu konuda elverişli bir ortam yaratmıştır, ancak bu olanakların yararlı olabilmesi, fon **başvurularının standartlara uygun biçimde yapılması** için yeterli kurumsal kapasiteye sahip olunmasına bağlıdır.

Başlıca dış finansman kaynaklarından biri, **AB'ye uyum süreci için mevcut olan kaynaklardır**; bunlar MEDA, LIFE-3.ülkeler, SMAP, İdari İşbirliği Fonu (2000-05 yılları için 12 milyon EUR), Mali İşbirliği Programlaması (2002-06 yılları için yaklaşık 100 milyon EUR), Katılım Öncesi Yardım Aracı (14.7 milyon EUR), ve Türkiye Bölgesel Çevre Merkezi (REC-Türkiye) fonlarından oluşmaktadır.⁵⁴ AB ile imzalanan yıllık finansman zabitleri ile 2004 yılında 250 milyon EUR, 2005 yılında 300 milyon EUR ve 2006 yılında ise 500 milyon EUR tahsis edilmiştir. Fonlardan proje maliyetlerinin en fazla %75'ini karşılaması koşuluyla yararlanılabilmektedir⁵⁵, ve AB uyum sürecinin önümüzdeki dönemlerinde örgütün Türkiye'nin finansman ihtiyacının ancak kısıtlı bir oranını karşılayacağı bildirilmektedir.

AB dışında, 500 milyon EUR altında bütçeye sahip projeler için kredi veren **Avrupa Yatırım Bankası** (EIB), ve 2006 yılı Türkiye çevre finansmanı 50.9 milyon USD (toplam 2006 yatırımı içindeki payı %0.84) olan **Dünya Bankası** önemli kreditor kurumlardır. Birleşmiş Milletler Çevre Fonu, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Akdeniz Eylem Planı, METAP, Karadeniz Çevre Programı, Dünya Tarım Örgütü (FAO), Küresel Çevre Fonu (GEF), Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD), Denizaşırı Ekonomik İşbirliği Fonu (OECE), Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonu (CESDF), Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD), Uluslararası Finans Kuruluşu (IFC), Çokuluslu Yatırım Garanti Kuruluşu (MIGA), İslam Kalkınma Bankası (IDB) gibi pek çok örgütün çevre amaçlı fonları bulunmaktadır.⁵⁶ Ayrıca, **hükümetlerarası antlaşmalar** çerçevesinde Alman Yatırım ve Kalkınma Bankası (KfW), Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı (JBIC) ve İspanyol Hükümeti gibi kamu fonları, ülkemizde bulunan elçiliklerin ve uluslararası şirketlerin fonları da mevcuttur.

Dış kaynaklı finansman konusunda bazı **eleştiriler** de yapılmaktadır. Çevresel altyapı alanındaki büyük ölçekli yatırımların çoğunda kullanılan dış kaynaklı fonlar, işin gerek müşavirliği, gerek kontrolluğu ve ekipmanı olarak, finansörlerin onayladığı yabancı firmalara yaptırılmasıyla **yerli şirketlerin süreçten dışlanması** ve taşeron durumuna indirgenmesi açısından, ayrıca kreditorlerce empoze edilen yatırımların, **fiyatça yerli yatırımların üstünde** olması nedeniyle sorunlu bulunmaktadır. Türkiye devletinin Hazine Müsteşarlığı kanalıyla kredilere kefil olması ve kredileri faiziyle beraber geri ödüyor olması dolayısıyla, bu tercihlerin yerel ekonomiye haksız yere olumsuz etkileri olmaktadır. Ancak bu durum, sağlıklı bir irade ile, belediyelerin yapısının gözden geçirilerek, para ve insan kaynaklarının daha doğru kullanımıyla önlenilebileceği; en verimli ve hızlı dönüşümü olan yatırımın, yerli kuruluşlarca yapılan yatırım olduğu savunulmaktadır.⁵⁷

AB uyum sürecinde çevre finansmanın sektörler arasında paylaştırılmasına ilişkin öngörüler, UÇES belgesinde kapsamlı olarak ele alınmıştır. Bu öngörüler arasında, uluslararası fonların öncelikli projelerde kullanılması; finansman çalışmasında GSYİH ve büyüme hızı verilerinin dikkate alınması; içme suyu, atıksu, katı atık yatırımları yerel

⁵⁴ Talu 2006, 90-112; Dünya Bankası 2007.

⁵⁵ Çevre ve Orman Bakanlığı 2006a, 71.

⁵⁶ DPT web sitesi 2007; Çevre ve Orman Bakanlığı 2006a.

⁵⁷ Ertuğrul Ünlütürk ile görüşme, 2007.

yönetimlerce karşılanırken, hava ve doğa koruma yatırımlarının merkezi idare ve AB fonlarından karşılanması bulunmaktadır. Aşağıdaki tablo bu kararların özetini göstermektedir:⁵⁸

Tablo 6: 2007-2023 Yılları Arasında Çevre Yatırımlarının Finansman Kaynakları

	YATIRIM İHTİYACI		
	Milyon YTL	Milyon EUR	%
Merkezi İdare	14,378	7,738	13.2%
Yerel İdare	40,530	21,814	37.2%
<i>Belediye öz kaynakları</i>	24,196	13,023	22.2%
<i>İller Bankası</i>	12,970	6,981	11.9%
<i>Dış Krediler</i>	1,846	994	1.7%
<i>Kamu-Özel İşbirliği</i>	1,518	817	1.4%
Özel Sektör	28,126	15,138	25.8%
KİT	2,205	1,187	2.0%
Fonlar (AB vd)	23,611	12,708	21.7%
Toplam	108,851	58,585	100.0%

Kur 1.858 kabul edilmiştir.

Faaliyet Konularına göre Harcamalar

Çevre konusunda yapılan harcamaların tanımlanması sorununa, Giriş bölümünde değinilmişti. DİE/ TÜİK'in verdiği genel tanımın, çevrenin ekonomiyile olan çok yönlü ilişkisi doğrultusunda içeriğinin geliştirilmesi, farklı ekonomik sektörler ve faaliyet kollarını çevreye olumlu ve olumsuz katkılarına göre irdelenerek '**çevresel harcama'nın tam içeriğinin ayrıntılı olarak tanımlanması**' önemli bir gereksinim olarak karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası tanımlar bu noktada belirli derecede çözüm sunmakta, yine TÜİK'in aşağıda verilen açıklamasına göre kabul edilmiş olan **uluslararası sınıflamanın nasıl yorumlandığı** ve ayrıntılandırıldığı meselesi önemini korumaktadır.

*Çevre koruma harcamalarının faaliyet kapsamını tanımlamak için, Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu ve Avrupa Birliği İstatistik Ofisi tarafından hazırlanan **Çevre Koruma Faaliyetleri Sınıflaması** (Classification of Environmental Protection Activities-**CEPA**) kullanılmaktadır. 1997 yılından itibaren **Türkiye'de** bu sınıflamaya uygun olarak çevre koruma harcamaları verisi derlenmektedir. Sınıflandırma, dış ortam havasının ve iklimin korunması, atıksu yönetimi, atık yönetimi, toprak, yeraltısuyu ve yüzey sularının korunması ve iyileştirilmesi, gürültü ve vibrasyonun azaltılması, biyoçeşitlilik ve peyzajın korunması, radyasyona karşı koruma, araştırma ve geliştirme ve diğer çevre koruma faaliyetleri olmak üzere dokuz çevresel alt başlıktan oluşmaktadır. Çevre istatistikleri konusunda ana hedeflerden biri de çevre muhasebesinin yapılabilmesi için ihtiyaç duyulan çevre veri altyapısını sağlamaktır. Parasal çevre muhasebesinin yapılabilmesi için sektörler itibariyle (kamu, özel ve hanehalkları) çevresel harcama verilerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu amaçla 1996 yılından itibaren **Çevresel İstihdam ve Harcamalar Envanteri Projesi** yürütülmektedir.⁵⁹*

Aşağıda, CEPA sınıflamasına göre çevresel faaliyet konularının 2000-2005 yıllarında kamu harcamalarından aldığı paylar verilmektedir.

⁵⁸ Çevre ve Orman Bakanlığı 2006a, 63.

⁵⁹ DİE 2004a.

Tablo 7: Çevresel konulara göre kamu kuruluşlarının çevresel harcamaları (milyon TL/ YTL)

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005 (YTL)	%
Toplam çevresel harcamalar	476,471,492	100	387,164,725	100	564,126,873	100	792,783,921	100	859,120,016	100	1,055,082,559	100.00
Cari harcamalar toplamı	121,575,210	26	161,625,342	42	163,515,453	29	219,609,279	28	320,524,450	37	210,697,134	19.97
Yatırım harcamaları toplamı	354,896,282	74	225,539,383	58	400,611,420	71	573,174,642	72	538,595,566	63	844,385,425	80.03
<i>Dış ortam havasını ve iklimi koruma</i>	3,402,528	1	165,941	0	124,601	0	0	0	0	0	0	0.00
İçme ve kullanma suyu yönetimi	160,989,670	45	198,235,584	88	195,682,552	49	147,354,702	26	111,233,083	21	183,436,777	21.72
Atıksu yönetimi	143,470,479	40	7,211,726	3	171,367,542	43	347,727,023	61	323,693,376	60	455,733,976	53.97
<i>Atık yönetimi</i>	2,104	0	175,004	0	113,228	0	3,578,559	1	109,612	0	3,358,225	0.40
<i>Toprak ve yeraltı suyunu koruma</i>	539,101	0	92,308	0	849,178	0	3,300,957	1	4,671,428	1	2,657,987	0.31
<i>Gürültü ve vibrasyonun azaltılması</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00
<i>Biyolojik çeşitliliğin ve peyzajın korunması</i>	150	0	206,547	0	389,082	0	303,059	0	367,856	0	5,138,648	0.61
<i>Araştırma ve geliştirme</i>	0	0	45,000	0	0	0	736,185	0	590,207	0	4,307,475	0.51
<i>Enerji</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	41,300	0	140,784	0.02
<i>Diğer çevre koruma faaliyetleri *</i>	42,904,241	12	19,407,273	9	32,085,237	8	67,737,422	12	65,169,954	12	2,606,357	0.31
<i>Harcamaları bölünemeyenler **</i>	3,588,009	1	0	0	0	0	2,436,735	0	32,718,750	6	187,005,196	22.15

Yatırım harcamalarının alt-kalemlerinin yüzde oranları, yatırım harcamaları toplamına göre verilmiştir.

* (genel çevre yönetimi, eğitim, vb)

** (Ağırlıklı olarak içmesuyu, atıksu ve katı atık konularını içeren faaliyetler bu bölüme dahildir.)

Tablodan, **2000-2005** yılları arasındaki en büyük iki harcama kalemini **kullanma suyu yönetimi** ile **atıksu yönetimine** ait olduğu görülmektedir. Kullanma suyunun gerektirdiği pay gittikçe azalırken, atıksu yönetimi orta yakın bir oranda seyretmektedir. Kanalizasyon ve arıtım için gereken tamamlayamamış bir ülke olarak, bu yüksek oran doğal karşılanmalıdır.

Türkiye'nin **çevresel altyapısını tamamlamamış** olma durumu, harcama hesaplamalarını '**cari**' (kendi döneminde geçerli olan/ yenilenen⁶⁰) ve '**yatırım**' harcamaları arasındaki fark bakımından da etkilemektedir. Altyapısını tamam ülkelerde yatırım harcaması ağırlıklı iken, tamamlamış ülkelerde cari harcama olmaktadır. CEPA kod sistemi her iki tür harcama için de kullanılmaktadır; bu su teminine ilişkin altyapı ile ilgili bir sorunla karşılaşılmaktadır. Sema Alpan-DPT için hazırladığı ve 1990-98 dönemini kapsayan çalışmada, **su temini ile ve kullanma suyu arıtma faaliyetleri** için yapılan yatırımların, OECD ülkelerinde olduğu gibi 'çevre' konularından sayılmasının, **çok büyük meblağların** hesaba katılmasını gerektireceği ve **yanıltıcı** bir profil çıkmasını olacağı, bu nedenle bu yatırım kalemlerinin sınıflamaya dahil edilmediği açıklanmıştır.

Çevre Mühendisleri Odası'nın da bildirdiği üzere, ülkemizde **su** çevresel yatırım öncelikli konu olma özelliğini sürdürmekte, **halkın çok azı** sağlıklı içme suyu atıksu arıtma tesislerinden **yararlanabilmektedir**.⁶² 2002 yılı Devlet İstatistik verilerine göre, nüfusun %75'ine su şebekesi ve %62'sine kanalizasyon şebekesi hizmet verilebilmekte, %27'sine arıtılmış su hizmeti sunulmakta, %39'unun da uygun şekilde arıtılabilmektedir. Organize Sanayi Bölgelerinin %15,5'inin atık suyu arıtma tesisi, % 27,6'sının arıtma tesisi bulunmaktadır.⁶³

Çevre harcamalarında faaliyet konularına dair uluslararası bir göstergesi, **Avrupa Yatırım Bankası**'nın Avrupa Topluluğu için çevre koruma faaliyetlerine verdiği kredilerle ilgili tahmin edilmiştir.⁶⁴ Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere, kirliliğin önlenmesi diğer ülkeler bağlamında da ağırlıklı bir harcama kalemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 8: Avrupa Yatırım Bankası kredileri

Konu	Toplam Krediler
Su Kaynakları koruma ve yönetimi	1,070.8
Atık yönetim i	53.7
Atmosfer kirlenmesine karşı önlemler	384.6
Diğer önlemler	177.1
Çevre toplam	1,686.2
Kırsal Kalkınma	201.8
Genel Toplam	1,888.0

Alpan-Atamer'in çalışmasına tekrar bakılacak olursa, o dönem için, yıllar itibarıyla artış, **enerji** konularındaki yatırımlarda gözlenmektedir, bunun başlıca sebebi dağıtım şebekesinin yaygınlaştırılması olarak görülmektedir; **su konularında** kamu yatırımlarındaki **dengesizliğe** dikkat çekilmekte, sulama ve hidroelektrik santraller gibi **ekonomik** yatırımlar, 1995 yılına kadar önemli bir pay alırken, ve kanalizasyon, arıtma altyapısı gibi temel **sosyal** gereksinimlere yönelik yatırımların hızla artan nüfusa rağmen düşük kaldığı ve bunun yaşam kalitesini ve su kaynağının olumsuz etkilediği belirtilmektedir.⁶⁵

⁶⁰ Emiroğlu vd 2006, 131.

⁶¹ Alpan-Atamer 2000, 2.

⁶² Ertuğrul Ünlütürk ile görüşme, 2007.

⁶³ DİE 2004b.

⁶⁴ Ersan 1996, 24.

⁶⁵ Alpan-Atamer 2000, 7.

Çevresel harcamaları oluşturan bir başka faaliyet türü, bazı kurumlarca yürütülen, **kısmen 'çevre' alanına hizmet eden proje ve yatırımlardan** oluşmaktadır. Bu nedenle yatırım ödeneklerinin belirli bir oranı çevre yatırımı olarak kabul edilmiştir. Aşağıdaki tabloda, CEPA kodlarına göre faaliyet alanlarında kurum yatırımlarının 'çevresellik oranları' verilmektedir. Tabloda, ormanların korunması, kıyı bandı düzenlemesi ve çevre düzeni planları gibi konuların ait olduğu şehir planlama/ kentleşme; kömür kalitesi, jeotermal enerji ve biyogaz gibi konuların ait olduğu enerji; ve kirlilik ölçüm laboratuvarlarının ait olduğu sağlık alanları başta olmak üzere diğer birçok alan bu açıdan değerlendirilmiştir. **Birçok kurumun** bütçe ve politikalarının çevresel harcamalar konusuyla ilişkisi bulunduğu açıkça görülmekte, **esgüdümlü** ve bütünleşik ekonomi ve yatırım politikası gereğini doğrulamaktadır. Öte yandan, 'kısmi çevre yatırımlarının' **hangi kurumlarca gerçekleştirildiği ve oranların nasıl belirlendiği** daha fazla araştırılmaya değer bir noktadır. Nitekim, bu bölümün başında değinilen, faaliyetin çevre harcaması sayılmasında kullanılan ölçütleri sorunu tekrar karşımıza çıkmaktadır. (Konu ile ilgili gerekli çalışmanın bu yazının kapsamında yeterince yapılamamış olması, çalışmanın eksik bir yönünü oluşturmaktadır, ancak başka çalışmalar için bir uyarı/ öneri olarak değerlendirilebilir.)

Tablo 9: Çevre yatırımlarının değerlendirilmesinde kullanılan varsayımlar⁶⁶

Konu başlığı	%	Konu başlığı	%
Proses değişikliği ile kirliliğin önlenmesi	50	Yakma sistemlerinin iyileştirilmesi (örn. kojenerasyon)	30
Atık geri kazanımı ve yeniden değerlendirilmesi	50	(Su ürünlerinde kirlilik izleme ve kontrol)	50
Ormanların korunması	80	(Mavi Bayrak Projesi)	50
Kıyı bandı düzenlemesi	80	(Boğazlarda trafik kontrolü ve yönetimine ilişkin projeler)	40
Enerji tasarrufu	50	(Çevre ve halk sağlığı kontrolleri için satın alınan tekneler)	60
Doğal gaz dağıtım şebekesi (*)	(*)	(Doğal Afetlerde Acil Müdahale Sağlık Merkezi)	40
Kömür kalitesinin iyileştirilmesi	70	Çevre düzeni planları	70
Yeni ve yenilenebilir enerji kaynakları	50	Coğrafi Bilgi sistemleri	50
Rüzgar enerjisi	50	(Halk sağlığı laboratuvarları)	30
Jeotermal enerji (**)	70	(Köy Hizmetleri Gn. Md.nün yeni araştırma laboratuvarları)	40
Biyogaz enerjisi	70	(Sağlık Bakanlığının Denzi Kirliliği Laboratuvarları)	60

(*)BOTAŞ tarafından yapılan Doğal gaz dağıtım şebekesi yatırımlarının %60'ı ve büyük şehir belediyelerince yapılan doğal gaz dağıtım şebekesi yatırımlarının %100'ü alınmıştır.

(**) Jeotermal kaynakların aranmasına ilişkin yatırımlar kapsama alınmamıştır. Yatırımın toplamı olarak alınan değer sadece belediyelerin jeotermal kaynakların evsel amaçlı kullanımına yönelik yatırımlarını içermektedir

Farklı kamu kuruluşları arasında, çevreden doğrudan sorumlu olan, yatırımcı kimliği taşımayan ancak çevreyle ilgili birçok kritik işlevi yerine getiren **Çevre ve Orman Bakanlığı'nın** harcamalarına göz atıldığında, 2006 yılında, ⁶⁷ başlangıç ödeneği olarak verilen 438,502,000 YTL'nin, personel giderleri (%45.1), sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri (%7.7), mal ve hizmet alım giderleri (%6.2), cari transferler (%2.5), sermaye giderleri (%2.4), sermaye transferleri (%3.9) ve borç verme (%1.1) olarak harcandığı görülmektedir. 2006 yılı için hazırlanan mali durum ve beklentiler raporunda, ağaçlandırma, orman rehabilitasyonu, erozyon kontrolü, mera ıslahı, fidan ve tohum üretimi, Dış Kaynaklı Anadolu Su Havzaları Rehabilitasyon Projesi kapsamındaki çalışmalar, 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı yapımı çalışmaları, Milli Parklar ve Av-Yaban Hayatı yatırımları, Katı Atık Ana Planı Projesi, Denizlerde Kirlilik İzleme Projesi, Ergene Havzası Çevre Yönetimi Mastır Planı Projesi, Orman kaynaklarının korunması çerçevesindeki araştırma projeleri, Bilgi işlem altyapısının oluşturulması ve Eğitim tanıtım ve yayın projelerinin ihale işlemlerine ilişkin çalışmalar yürütüldüğü anlatılmaktadır. Bu

⁶⁶ Alpan-Atamer 2000, 3.

⁶⁷ Çevre ve Orman Bakanlığı 2006b.

açıklamalar, faaliyet konularının CEPA sistemini DPT kadar yakından takip etmeden ele alındığı izlenimini doğurmaktadır.

Çevre Kanunu'na göre oluşturulan **Çevre Kirliliği Fonu**'nun kullanım alanları ise, çevre kirliliğini önleyici araştırma ve eğitim faaliyetleri, çevrenin temizlenmesi, personel yetiştirilmesi, teknoloji ve proje satın alınması, proje yarışmaları düzenlenmesi, arıtma tesisi yapacak olan gerçek ve tüzel kişilere kredi yardımı, çevre kirliliğini önleyici faaliyetlerde kullanılacak olan araç gereç alımı ve araçların bakım- onarım ve işletmesi, ağaçlandırma ve hayvan ve bitki nesillerinin ıslahı için yapılacak çalışmalardır.

Harcama konularında dikkate alınabilecek son bir veri kaynağı da AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (UÇES)'in öngörüleridir.⁶⁸ Bu belgede, 2007-2023 arasında çevre korumaya yönelik olarak **AB'ye uyum** için gereken yatırımlar ve yenileme-bakım-onarım maliyetleri verilmiş, hesaplamalarda OECD tarafından yaygın olarak kullanılan FEASIBLE modeli kullanılmıştır. AB uyumunda en yüksek maliyet alanı olan çevre koruma, daha önce de belirtildiği üzere, endüstri, tarım ve kentsel altyapı da dahil, **toplam 109,650,259,000 YTL (yaklaşık 59 milyon AVRO)** tutarında harcama gerektirecektir (belirli sektörlerde yapılacak daha detaylı çalışmalar ile bu rakam değişebilir). Yatırım maliyetlerinde en fazla pay **su ve atıksuya** ait olup, bunun içinde (çoğunlukla özel sektör tarafından yapılması beklenen, kamu sektörünün de yönlendirici olarak katılması gereken) endüstriyel kirlilik bertarafı önemli bir kalemdir.

Tablo 10: 2007-2023 Yılları Arasında Çevre Yatırımlarının Faaliyet Sektörlerine Dağılımı

SEKTÖRLER	YATIRIM İHTİYACI		
	Milyon YTL	Milyon EUR	%
Su	63,114	33,969	58.0%
Katı Atık	17,762	9,560	16.3%
Hava	69	37	0.1%
Gürültü	0	0	0.0%
Kimyasallar	0	0	0.0%
Endüstriyel Kirlilik	27,415	14,755	25.2%
Doğa Koruma	491	264	0.5%
Toplam	108,851	58,585	100.0%

Kur 1.858 kabul edilmiştir.

⁶⁸ Çevre ve Orman Bakanlığı 2006a, 56.

3. Genel Değerlendirme

Türkiye’de çevre konusunda yapılan harcamalara ilişkin genel bir değerlendirme, konunun milli ekonomiyi; kısıtlı kaynaklarla uygulanması gereken iddialı çevre ve kalkınma politikalarını; çok sayıda sektörü, kuruluşu ve faaliyet alanını kapsadığını ortaya koymaktadır. Bu **çok yönlülük, etkin ve rasyonel bir çevre finansman politikasının** izlenmesini vazgeçilmez bir gereklilik haline getirmektedir. Çevre finansman politikası çerçevesinde, çevre harcamaları diğer sektörel politikalarla bütünleştirilmeli, türlü kurumların bütçeleriyle **eşgüdümü** sağlanmalı, **verimlilik** ve **denetim** konularında OECD ve AB standartlarına yönelik iyileştirmeler yapılmalıdır. Son Kalkınma Planı’nın ihtisas raporu da aynı doğrultuda ‘istikrarlı bir ortamda sürdürülebilir büyümenin sağlanması, ekonomik rekabet gücünün artırılması ve çevre yönetiminin etkin ve verimli biçimde çalışması için tutarlı ve rasyonel bir çevre finansman politikasının oluşturulması gerektiğini’ belirtmekte; bu bağlamda yatırım önceliklerinin belirlenmesi ile iç ve dış kaynakların etkin olarak, zamanında ve doğru alanlarda kullanılmasını vurgulamaktadır.

Bir yandan gelişmiş, bir yandan gelişmekte olan bir ülke görünümündeki Türkiye’de söz konusu çevre finansman politikası halen tam olarak oluşmamıştır. Üstlenilen uluslararası **sorumlulukların gerektirdiği maliyetler** ile bütçe ve GSMH içinde çevreye ayrılan **kaynakların miktarı arasındaki dengesizlik**, konuyu zorlaştıran bir etmendir. Ülkenin yerel düzeydeki **çevresel altyapısı** tamamlanıncaya kadar bu konuda bir rahatlama yaşanmayacağı kestirilebilir. Çevre harcama paylarında **1990’larda görülen artışın, 2000’lerde tersine dönmüş** olması da başka bir sorundur. Mevcut **zorlukların aşılmasında, AB sürecinde** Türkiye’nin kararlılığı ve örgütün sıkı talepleri; ulusal politika belgelerini uygulayabilecek **siyasi irade**, sivil toplum talebi ve uluslararası baskının buluşması; ve gerçek bir **çevre sektörü** oluşmasıyla gelecek ekonomik geri dönüşüm ve 100 binleri bulacak istihdam **fırsatlarının** anlaşılması gibi etkenlerin olumlu katkıları olacağına inanılmaktadır.

Kaynakça

1. Algan, Nesrin & Ayşegül Mengi, ‘Turkey's Sustainable Development Policies in the EU Accession Process’, *European Environmental Law Review*, Cilt. 14, No.4, Nisan 2005.
2. Alpan-Atamer, Sema, *Türkiye Kamu Kuruluşları Çevresel Yatırım Tahsisleri (1990-1998)*, DPT, 2000.
3. Çevre Mühendisleri Odası, ‘Sayıştay Raporu: Tehlikeli Atıkları Yok Edemiyoruz’, 28 Mayıs 2007. www.cmo.org.tr/yeni/haber.php?id=151.
4. Çevre ve Orman Bakanlığı, *AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (UÇES) (2007-2023)*, 2006a.
5. Çevre ve Orman Bakanlığı, *2006 1. Yarıyılı Bütçe Giderlerinin Gelişimi*, 2006b.
6. Çevre ve Orman Bakanlığı yetkilisi Sevinç Karakaya ile görüşme, 23 Kasım 2007.
7. DİE, *Çevresel İstihdam ve Harcamalar Envanteri Kamu Kuruluşları Anketi Sonuçları 2000-2001*, 19 Temmuz 2004a.
8. DİE, *Çevresel İstihdam ve Harcamalar Envanteri Kamu Kuruluşları Anketi Sonuçları 2002*, DİE Haber Bülteni, 26 Ekim 2004b.
9. DPT, *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (Taslak)*, Ankara, 2001. ekutup.dpt.gov.tr/ab/ulusalpr/3-23.pdf.
10. DPT & BM Mukim Koordinatörlüğü, *Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu 2005*, 2005.
11. DPT, *9. Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara, 2006.
12. DPT, *9. Kalkınma Planı, Çevre Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2007a.
13. DPT, *DPT-OECD İkinci Dünya Forumu Toplantı Notları*, 6 Temmuz 2007b. www.dpt.gov.tr/konj/ToplantıNotlari.doc.

14. Dünya Bankası Türkiye web sitesi: www.worldbank.org.tr.
15. Emiroğlu, Kudret, Bülent Danişoğlu ve Binnur Berberođlu, *Ekonomi Sözlüğü*, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 2006.
16. Ersan, Oya, *Yatırım Teşviklerinde Çevre Faktörü*, Ankara Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1996.
17. Ertuğrul Ünlütürk (Çevre Mühendisleri Odası Başkanı) ile görüşme, 22 Kasım 2007.
18. Haber X web sitesi, 'Sanayi Şehri Kocaeli'nde Çevre Yatırımlar Tartışılacak', 4 Haziran 2007a. www.haberx.com/n/1024004/sanayi-sehri-kocaelinde-cevre-yat.
19. Haber X web sitesi, 'TÜSİAD: 'Türkiye AB Çevre Mevzuatı için 70-100 Milyar Euro Harcamalı'', 4 Haziran 2007b. www.haberx.com/n/1024051/tusiad-turkiye-ab-cevre-mevzuati.htm.
20. www.haberblog.gazeteler.be/index.php/2006/10/18/pentagon_tafrikiye_je_f_16_sat_abilmek_ias
21. İnternet.com.tr web sitesi, 'Türkiye'nin Savunma Bütçesi Düşüyor', 1 Ocak 2007. www.internet.com.tr/ana/haber,5429,turkiyenin_savunma_butc...
22. Keleş, Ruşen & Can Hamamcı, *Çevre Politikası* (5. baskı), İmge Yayınları, Ankara, 2005.
23. Kuleli, Ömer & Arslan Sonat, *Türkiye'de Çevre*, Türkiye'nin Sorunları Dizisi No. 13, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İstanbul, 1997.
24. Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB), *Sürdürülebilir Kalkınmanın Sektörel Politikalara Entegrasyonu Projesi 2006 Yılı Teklif Çağrısı için Başvuru Rehberi*, 2006. www.dpt.gov.tr/seyktor/cevre/proje/butunles/rehber.doc.
25. OECD web sitesi. www.oecd.org.
26. OECD, *Türkiye'de Çevre Politikaları*, Paris, 1992.
27. Sahici, Yusuf, 'Bütçede En Büyük Pay Yine Milli Eğitime Ayrıldı', *Yeni Şafak*, 26 Aralık 2006. www.yenisafak.com.tr/yazdir/?t=26.12.2006&c=3&i=21366.
28. Sayıştay, web sitesi, *1998 Bütçesi Raporu*. www.sayistay.gov.tr/rapor/uygunluk/1998/genel/1998genbutuyg.htm.
29. Turgut, Nükhet (ed.), *Çevrecinin Rehberi*, Küresel Denge Derneđi, Ankara, 2004.
30. Talu, Nuran, *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikaları*, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, Ankara, 2006.
31. Türkiye Büyük Millet Meclisi web sitesi: www.tbmm.gov.tr.
32. TÜİK, *Haber Bülteni*, 29 Aralık 2005
33. TÜİK, *Çevresel Harcama İstatistikleri*, 2006a. www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=10&ust_id=3
34. TÜİK, *Haber Bülteni*, 28 Mart 2006 (2006b)
35. TÜİK, *Haber Bülteni*, 30 Mayıs 2006 (2006c)
36. TÜİK, *Haber Bülteni*, 27 Ekim 2006 (2006d)