

Çevre Vergilerinin Gelir Dağılımı Üzerindeki Bozucu Etkisinin Tersine Çevrilebilirliği

Dr. Engin ÖZDEN
Vergi Başmüfettişi
engnozden@gmail.com

Özet: Çevre koruma amaçlı vergilerin uygulandığı elektrik, yakıt ve su gibi temel ihtiyaç maddelerine ilişkin harcamaların alt gelir gruplarının tüketimleri içerisindeki paylarının yüksekliği, gelir dağılımının bu gruplar aleyhine çevre vergileri nedeniyle daha da bozulmasına yol açarak etkinlikle çatışan bir adalet sorunu ortaya çıkarmaktadır. Çevre vergilerinin geleneksel bazı vergilerin yerini almasına yönelik vergi sistemlerinde yapılacak reform niteliğindeki dönüşüm yoluyla, çevrenin korunmasına ilişkin etkinlik yanında gelir dağılımının iyileştirilmesi de sağlanarak adil bir vergileme gerçekleştirilebilir. Bu nedenle, vergi yükünün önemli bir kısmı akaryakıt üzerinden alınan Özel Tüketim Vergisi ve Motorlu Taşıtlar Vergisi gibi çevreyle ilgili vergilerden oluşan Türkiye'nin, vergi sistemlerinin ağırlıklı olarak çevre vergilerinden oluşturulması yönündeki evrensel eğilime uyum sağlayacak düzenlemeleri ülke koşullarını gözetererek planlamasında yarar görmektedir.

Anahtar Kelimeler: Çevre Vergileri, Gelir Dağılımı, Vergi Reformu

Reversibility of Detrimental Effect of Environmental Taxes on Income Distribution

Abstract: High share of expenditures for essential goods such as electricity, fuel and water which are subject to environment protection taxes within the consumption of low income groups further distorts the income distribution to the detriment of these groups and therefore, causes a problem of justice contrary to the effectiveness. Just taxation can be established by ensuring effectiveness in environment protection and improving income distribution through a reformist transformation to replace some conventional taxes with environmental taxes. Accordingly, it is considered beneficial that Turkey a great part of whose tax burden is composed of taxes related with environment plans regulations to comply with the global trend of giving weight to environmental taxes in the taxation system, by also considering the its conditions.

Keywords: Environmental Taxes, Income Distribution, Tax Reform

Giriş

Ekonomik faaliyetler nedeniyle çevreye verilebilecek zararların önlenmesi ya da minimum düzeye indirilmesinde bağlı kalınacak kuralların pozitif hukuk kurallarında düzenlenmesi, belirlenen kuralların ihlali halinde ceza müeyyidesine başvurulması şeklindeki geleneksel mücadele yönteminin arzulanan sonuçları yeterli derecede sağlayamaması, çevre koruma amaçlı mücadelede yeni araçların kullanılması eğilimini ortaya çıkarmıştır. Söz konusu eğilim, ekonomik faaliyetlerin üretim, tüketim ve atık safhalarında uygulanabilir niteliğe sahip çevre vergilerinin çevre koruma amaçlı kamu politikaları araçları arasında giderek artan bir uygulama alanı bulması yönündedir. Çevre vergilerinin amaçlanan çevre koruma etkisini yaratabilmesi; üretici davranışları üzerinde, üretimin çevre kirliliğine etkisinin giderildiği ya da azaltıldığı yöntemlerin geliştirilmesi, tüketici davranışları üzerinde kirlenici etkili ürünlerin kullanım miktarının azaltılması ve az kirlenici ikame ürünlere yönlendirilmesi gibi davranış değişimi etkileri oluşturabilme yeteneğine bağlıdır. Bununla birlikte, düz oranlı ya da maktu tutarlı dolaylı vergi olarak uygulanan çevre vergileri, alt gelir grubuna mensup hanehalkının geliri üzerinde oransal olarak daha yüksek vergi yükü oluşmasına neden olabilmekte, verginin uygulandığı ürünün bu grupların temel gıda, elektrik ve su gibi yaşamsal ihtiyaçları arasında olması durumunda ise, zorunlu olarak katlanılan vergi yükü gelir dağılımının bu gruplar aleyhine daha da bozulmasına yol açan bir mali enstrüman halini alabilmektedir. Çevre vergileri nedeniyle ortaya çıkan gelir dağılımı adaleti sorunlarının çevrenin korunmasına ilişkin etkinlikten önemli kayıp yaşamadan giderilmesi ise, toplumun bütününe etkileyecek kapsamda bir etki yaratacaktır. Bu nedenle, çevre vergilerinin mevcut vergilerden bazılarının yerini aldığı bir vergi sistemi tasarımı, çevrenin korunması amaçlı vergilemeden beklenen etkinlik ve adaletin birlikte sağlanmasına yönelik reform niteliğinde bir değişim olarak uygulama alanı bulmanın eşğine gelmiştir.

Çevre vergilerinin gelir dağılımı üzerindeki olası olumsuz etkilerinin söz konusu vergilerden beklenen çevre koruma amacına ilişkin etkinlik gözetilerek incelenmesi, etkinlik ve adalet ilkelerinin bir arada sağlanacağı çözümün mümkün olup olamayacağının çevre vergileri ağırlıklı bir vergi sistemi tasarımı ekseninde sorgulanması çalışmanın amacı olarak belirlenmiştir. Çalışmadan; çevre vergilerinin gelir dağılımına etkileri hakkında yapılan tartışmalara katkı sunması, konunun gelişim yönüne ve boyutlarına ilişkin öngörülerde bulunarak araştırmacılara ilgi çekici çalışma konusu önerilerinde bulunması, Türk vergi sistemi özelinde çevre vergileri tasarımlarında olası gelir dağılımı sorunları ve çözüm yollarına işaret edilerek kamu politikası üretme yükümlülüğü taşıyanların dikkatinin çekilmesi beklenmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde çevre sorunlarıyla mücadelede vergi aracının kullanımını alternatifleri karşısında tercih gerekçeleriyle birlikte ele alınmaktadır. İkinci bölümde çevre vergileriyle gelir dağılımı ilişkisi kurularak, söz konusu

vergiler, üretici ve tüketici davranışları üzerindeki etkileri ile gelir dağılımında ortaya çıkardıkları olumsuzlukların kaynağı olarak belirlenen “gerileyici” olma özellikleri boyutlarıyla tartışılmaktadır. Üçüncü bölüm çevrenin korunmasına ilişkin “etkinlik” yanında, gelir dağılımı sorunları dikkate alınarak “adalet” ilkesinin de gözetileceği optimalitenin çevre vergilerinin bazı mevcut vergilerin yerini alacağı reform niteliğindeki bir vergi sistemi tasarımıyla sağlanması yaklaşımı üzerine kurgulanmış, ulaşılan sonuçlara çalışmanın son bölümünde yer verilmiştir.

1. Çevre Sorunlarıyla Vergileme Temelli Mücadele

Mal ve hizmet fiyatlarının çevre sorunlarına ilişkin maliyetleri tümüyle yansıtmadığı durumlarda oluşan aşırı tüketim kaynakların etkin olmayan kullanımı anlamına da gelmektedir. İçselleştirilmeyen çevre kirliliği maliyeti nedeniyle fiyat ve maliyet arasında oluşan fark negatif dışsallığı teşvik ederek piyasa üzerinde bozucu etki yaratmakta, kendi kendini besleyen süreç çevresel tahribatin artarak devam etmesi sonucunu doğuracak bir döngüyü ortaya çıkarmaktadır. İfade edilen kısır döngünün kırılması, bir başka ifadeyle çevre maliyetlerinin içselleştirilmesi yoluyla etkinsizliği ortadan kaldırmak ve düşük kirliliğe ulaşmak için başvurulacak yöntemler arasında mali enstrümanlar kullanılması da bulunmaktadır (Marshall, 2000: 6). Negatif dışsallıklar konusunda, vergiler yoluyla düzenleme yapma fikrinin öncüsü Arthur Cecil Pigou olmuştur. Pigovian vergiler olarak da adlandırılan çevre vergileri (düzenleyici vergiler), kolektif yararın sağlanması amacıyla, dışsal zarara yol açan faaliyetlerin neden olduğu kayıpların karşılanması amacıyla ihdas edilmesi gereken vergilerdir. Çevre vergileri aracılığıyla, kirlenmelerin, atıklarını çevreye bırakmak suretiyle sağladıkları marjinal yararın, atıkların topluma yükleyeceği marjinal maliyete eşit olduğu noktada toplumsal katlanabilirlik düzeyi gerçekleşmekte ve bu düzeyin marjinal kolektif maliyete eşit olduğu nokta düzenleyici vergi oranını vermektedir. Böylece, özel ve toplumsal maliyetler çevre vergileri yoluyla dengelenebilmektedir (Mutlu, 2006: 64-65). Buna göre, çevre vergilerinin temelinin, zaman zaman gelir elde etme amacıyla başvuru bir kaynak rolü yüklenmekle birlikte, çevre sorunlarına yol açan ekonomik faaliyetlerin ıslahını sağlayacak bir mali araç olarak kullanılması yaklaşımına dayandığı anlaşılmaktadır.

Çevreyi korumanın en etkili yolu olan çevreye yüklenen maliyete parasal katılımın ancak çevre vergileri aracılığıyla gerçekleşebileceği düşüncesi, vergi enstrümanının çevresel amaçlarla kullanımını yaygınlaştırmıştır (Değirmendereli, 2000). Bununla birlikte, çevre sorunlarının önlenmesinde kullanılacak enstrümanlar arasında literatürde kumanda ve kontrol düzenlemeleri (command and control regulations) olarak ifade edilen araçlar da bulunmaktadır. Çevre sorunlarının çözümünde kullanılan standartları içeren kumanda ve kontrol düzenlemeleri, çevre kirliliğine neden olan faaliyetler üzerindeki çevresel kısıtları, ödevleri ve hatta yasakları kapsamına almaktadır

(Kargı ve diğ., 2010: 197) Çevre vergilerinin, alternatif enstrümanlardan olan kumanda ve kontrol düzenlemelerine karşı sahip olduğu etkinlik ve esneklik avantajları (Hamond ve diğ., 1999: 1) çevrenin korunmasına ilişkin mücadelenin vergiler yoluyla yürütülmesi yönünde artarak devam eden bir eğilime neden olmaktadır. Çevresel amaçlara ulaşmada ekonomik açıdan etkili bir yöntem olan çevre vergileri, etkileri göz önünde tutularak uygulama esnekliğine de sahiptirler. Bazı kirleticilerin kullanımının belli bir düzeyle sınırlandırılmasına yönelik kumanda ve kontrol düzenlemeleri, sektörel ve bireysel farklılıkların mukayeseli maliyetleri dikkate alınmadan uyumu zorunlu kılması nedeniyle bazılarını diğerleri karşısında daha fazla maliyet ve zorlukla karşı karşıya bırakabilirken, çevre vergileri, esneklikleri sayesinde teknolojik değişikliklerin yapılması için zaman kazandırabilmekte, çevresel amaçlara daha ucuz bir şekilde ulaşılabilmesini sağlayabilmektedirler (OECD, 2007: 1-3). Çevreyle ilişkili vergiler, kumanda ve kontrol düzenlemelerinin aksine, doğal kaynakların kullanımı ve kirliliğin maliyeti açısından üreticileri ve tüketicileri, çevre kirliliği yaratan mal ve hizmetler için daha yüksek fiyatlar oluşturması ve yükselen fiyatların üretim ve tüketim kararları üzerinde değişiklik yaratma potansiyeli nedeniyle doğrudan etkilemektedir. Şöyle ki; çevre vergisi gibi mali enstrümanlar aracılığıyla; çevreye zararlı ürünler için talebin azaltılması ve akabinde sanayinin bu doğrultuda yeniden yapılandırılarak büyük çapta çevre kirliliği yaratan üretim faaliyetleri üzerinde yüksek maliyetler oluşturulması, uzun vadede ise sermayenin ve üretimin çevre dostu yöntemlere kaydırılması amaçlanmaktadır (OECD, 2001: 22-23). Diğer bir yaklaşımda, çevre vergilerinin amaçları; ekonomi ve çevre koruma gereksinimlerini bütünleştirme, “kirliten öder” ilkesi gereğince dışsallıkları fiyata dâhil etme yani içselleştirme, minimum maliyetle kirlilik azaltımını teşvik etme, kirlilik kontrol maliyetlerini azaltma, kirliliği azaltıcı yeni teknolojilere yönelik dinamik teşvikler oluşturma, gelirleri arttırma, çifte kazanç (double dividend) sağlama, gelir ve refah bölüşümünü değiştirme, çok yönlü çevresel kazançlar sağlama ve çevre politikaları araçlarının etki alanını ve karşılıklı desteklerini genişletmedir (European Environment Agency “EEA”, 2000: 12-18). Çevre vergilerinin etkisinin nispi fiyatlar üzerinden üretici ve tüketici kararları üzerinde yaratması beklenen değişimin ekonomik ve sosyal yaşama yansımaları yanında, çevre dostu teknolojinin geliştirilmesi gibi alanlara yayılabilmesi, çevre koruma amaçlı mücadelede vergi enstrümanını yasaklama ve cezalandırma üzerine kurulu kumanda ve kontrol düzenlemeleri karşısında etkinlik yönüyle öne çıkarmaktadır.

Çevre vergilerinin, kumanda ve kontrol düzenlemelerine karşı ekonomik kararlarda belirleyici olan parametreleri etkileyebilme kapasiteleri, sundukları statik ve dinamik etkinlik fırsatları nedeniyle yükselmektedir. Çevre vergilerinin üretim maliyetlerini yükseltmesi nedeniyle ürün fiyatlarında yaşanacak artışın tüketicileri daha ucuz mallara yönlendirmesinin işletmeleri kirlilik seviyelerini aşağıya indirmeye zorlaması olarak ifade edilebilecek “statik etki” nispi fiyatlarda oluşan değişim yoluyla çalışan bir mekanizmadır. Kumanda ve kontrol

düzenlemelerinin emisyon miktarlarına belli bir sınır getirmesi, mükelleflerin bu sınır değere kadar emisyonlarını azaltarak hukuksal yaptırımlardan kurtulması, sınır değerden itibaren işletmelerin emisyonlarını azaltmak için herhangi bir maliyete katlanmamaları karşısında; çevre vergilerinin sürekli olma özelliğinin işletmelerin emisyon miktarını azaltma gayretini de sürekli kılacağı yaklaşımına dayanan “dinamik etki” çevrenin korunmasında vergileme aracının kullanımının kumanda ve kontrol düzenlemeleri karşısında sahip olduğu bir başka avantaj olarak ortaya çıkmaktadır (OECD, 2001: 23-24). Çevrenin kirlenmesine ilişkin maliyetlerin fiyata yansıtılarak içselleştirilmesi suretiyle çevre vergilerinden beklenen çevre koruma etkisinin sağlanması üretim ve tüketim sürecinin vergilendirileceği aşamanın da doğru tespitini gerektirmektedir. Çevre vergileri kullanılarak, hammadde temininden, nihai tüketicilerin kullanımı ve atık aşamasına kadar üretim ve tüketim sürecinin farklı aşamalarında vergilendirme yapmak mümkün olmakla birlikte, vergilemenin yapıldığı aşama ya da aşamaların hanehalkları üzerindeki etkisi farklı olacaktır. Tüketim aşamasında yapılacak vergileme hanehalkı üzerinde fiyatlardaki yükselme yoluyla doğrudan olumsuz etki yaratırken, üretimin safhasında uygulanan vergi üretim maliyetlerinin yükselmesi nedeniyle hanehalkları üzerinde dolaylı etki yaratacaktır (Johnson ve diğ., 1990: 2). Dolayısıyla, hanehalklarının gelir seviyelerine göre farklılaşan çevre vergileri yükü düşük gelir seviyesindeki hanehalkları aleyhine işleyerek, etkinlik amacıyla çatışan bir adalet sorunu üretmekte ve sorunun çözümü için alternatif kamu politikası geliştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

2. Çevre Vergilerinin Gelir Dağılımı Üzerindeki Olumsuz Etkilerine Neden Olan Unsurların Belirlenmesi

2.1. Çevre Vergileri Gelir Dağılımı İlişkisinin Kurulması

Kamu politikaları toplumun farklı kesimlerini farklı şekilde etkilemekte, uygulanan politikalar nedeniyle gerçek ve tüzel kişiler arasında kazananlar olduğu kadar kaybedenler de olmaktadır. Bu nedenle, vergi aracının kullanıldığı etkin bir çevre politikasının amacı bütün olumsuz etkilerden kaçınmayı sağlamak değil, aksine, negatif çevresel etkiye sebep olan kişilerin davranışlarını vergilemeden yararlanarak değiştirmeyi bazen maliyetleri artırmak suretiyle zorlamak olarak ortaya çıkmaktadır (Marshall, 2000: 8-9). Çevresel faydanın, vergileme aracılığıyla kirlilik yaratan mal ve hizmetlerin tüketiminin azaltılması ve çevre dostu yatırımların özendirilmesi suretiyle sağlanmasını amaçlayan kamu politikası yaklaşımında; çevre vergileri kullanılarak, dar ve sabit gelirlilerin zaten yetersiz olan tüketimleri biraz daha kısılabilmekte, bir başka ifadeyle, gelir dağılımında yaşanan adalet sorunu çevre vergilerinin gelir içerisindeki payının gelir düzeyi arttıkça azalmasından kaynaklanan gerileyici (regressive) etkisi nedeniyle toplumun dezavantajlı kesimi açısından daha olumsuz bir noktaya taşınabilmektedir (Speck ve diğ., 2001: 30). Çevre vergilerinin dolaylı vergiler şeklinde uygulandığı durumlarda

söz konusu etkinin artacağı kolaylıkla öngörülebildiğinden, vergi yansımaları faktörü bir yana bırakıldığında, negatif dışsallıkların mali yüküne kimlerin katlanacağı sorusu çevre vergilerinin tabanının belirlenmesiyle cevabını bulacaktır. Bu nedenle, sadece çevre korumasının amaçlandığı etkinlik temelli yaklaşımın sosyal sorunlara yol açma potansiyeli göz önüne alınarak, gelir dağılımında adaletin de gözetildiği çevre vergileri odaklı bir vergi sistemi tasarımı önemli hale gelmektedir.

Çevre vergilerinin ihdasına ilişkin temel yaklaşım, ahlaki açıdan değerlendirme yaparak, herkesin malı olan temiz bir çevrenin sadece belirli kişiler tarafından kirletildiği ve maliyetin de yine bu kişiler tarafından üstlenilmesi gerektiğinden hareketle “kirleten öder” prensibine dayandırılmakla birlikte, kirliliğe yol açan faaliyetlerin önlenmesinin sağladığı faydanın bu faaliyetlerde bulunanlarla sınırlı kalmayıp tüm topluma yayılacağı, bu nedenle yükün tüm toplum tarafından paylaşılması gerektiği görüşü de ileri sürülebilir. İkinci yaklaşımın benimsenmesi, bir başka ifadeyle, geniş tabanlı bir çevre vergisi uygulanması durumunda ise; vergilerin fiyatları yükseltmesi nedeniyle düşük gelir grupları olumsuz etkilenecek, temiz bir çevrede yaşamının maliyeti fakirlerin sırtına yüklenerek ve adaletle bağdaşmayan bir vergi sistemi ortaya çıkacaktır (Jamali, 2005: 173). Bu nedenle, çevre vergilerinin “adalet” ilkesi gözetilerek vergi sistemlerine entegre edilmesi, söz konusu vergilerin ekonomi içerisindeki ağırlıklarının artışına paralel gelişecek ve etkinlik ilkesinden minimum kayıp öngöreceği şekilde optimum vergilemeye tatmin edici seviyede yaklaşan reform niteliğinde değişikliklerin gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Çevre vergilerinin gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin tespiti, vergi mükellefinin kim olacağı ya da hanehalklarının vergi nedeniyle ortaya çıkan fiyat artışlarından etkilenme boyutunun dikkate alınması yanında bahse konu vergilerden elde edilen ekstra gelirin nasıl kullanılacağı hususunun da analize katılmasını gerektirmektedir. Çevre vergilerinden elde edilen gelir; bütçe açığının giderilmesi, ihtiyari olan kamu harcamalarının finansmanı ya da kirleten öder ilkesinin yansımaları olarak doğrudan çevresel amaçların gerçekleştirilmesine tahsis edilebileceği gibi tercihe bağlı olarak diğer vergilerde indirim amacıyla da optimal kullanılabilir (OECD, 2001: 26-27). Çevreyle ilgili vergilerden elde edilecek gelirin, söz konusu vergilerden en çok etkilenen düşük gelir grubundaki hanehalkları lehine kullanılması halinde ise adalet sorunu ortaya çıkaran olumsuz dağılımın etkisi azaltılabilecektir (Johnson ve diğ., 1990: 4). Çevre vergilerinin tüketiciye yansıyan fiyatlar üzerindeki artış etkisini, doğrudan gelir desteği ya da İngiltere uygulamasında olduğu gibi üzerinde çevre vergisi olan ürünlerin katma değer vergi oranlarını indirmek suretiyle hafifletmek, vergi gelirinin vergi mükelleflerine geri döndürülmek suretiyle kullanımı (revenue recycle) yoluyla adalet sorununun giderilmesine katkı sağlayacak yöntemler arasındadır (Jamali, 2005:174). Erdoğan'a (2006: 281) göre de karbon vergisinin gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkisi dikkate

alınarak, buradan elde edilecek hasılatın tamamı küresel kollektif malların finansmanına kullanılmayıp, bir kısmı, ulusal düzeyde bu vergi nedeniyle daha fazla refah kaybına uğrayanların fazladan uğradıkları refah kaybının telafisi için transfer ödemelerinde kullanılmalıdır. Lundin (2001) tarafından İsveç vergi sistemine ilişkin yapılan çalışmada; yatay adalet boyutuyla iyileştirme sağlanamasa da, uygulanan karbondioksit vergisi oranları artırılırken, gıda maddeleri üzerindeki katma değer vergisi oranları ve elektrik tüketimi üzerindeki verginin indirilmesiyle birlikte gıda maddeleri dışındaki mal ve hizmetler üzerindeki katma değer vergisi oranlarının yükseltilmesiyle çevreyle ilgili vergilerin gelir dağılımını bozucu etkisinin telafi edilip toplum refahının artırılabilceği tespit edilmiştir. Çevre vergileri gelirlerinin diğer vergilerden indirim amaçlı kullanımına ilişkin kamu politikasının uygulandığı ülkelerden Hollanda'da ise, devlet, enerji vergilerinden elde edilen geliri kullanarak bazı mükelleflerin vergi yüklerinde hafifleme sağlanması amacıyla; gelir vergisi ilk dilimine ilişkin vergi oranında indirim, vergisiz ödeneklerde artış ve yaşlılara ilişkin vergi indirimlerinin genişletilmesi araçlarını içeren bir paket geliştirmiştir. Hollanda dışındaki bazı ülkelerde de uygulama alanı bulan "çevre vergilerinin diğer vergilerde indirimi içeren bir paketle birlikte" uygulanması, OECD tarafından, bahse konu vergilerin uygulamaya konulmasına ilişkin politik stratejinin bir parçası olarak da kullanılabilir bulunmuştur (Speck ve diğ., 2001: 30). Çevre vergilerinden elde edilen gelirin, bahse konu vergilerin gelir dağılımı üzerinde yarattığı olumsuz etkilerin giderilmesinde kullanımı stratejisine ilişkin sorulması gereken "kimlere, ne kadarı ve nasıl" gibi temel soruların ülke koşullarına uygun cevapları, çevre koruması amacına yönelik etkinliğin sağlanması yanında, adaletin de temin edildiği çevre vergileri merkezli şekillenecek bir vergi sisteminin kurulmasının zeminini oluşturacaktır.

Çevreyle ilişkili vergiler vergi sistemlerinde ağırlığını hissettirse de, çevre sorunlarının çözümünde vergi aracının kullanımı önünde bazı önemli güçlükler de bulunmaktadır. Çevre vergileri nedeniyle marjinal maliyetlerin yükselmesi çok kirleten üreticilerin daha az kirletenler karşısında pazar paylarını yitirmeleri sonucunu doğurabilecektir. Pazar payını kaybeden kirletici şirketlerin çevre vergilerinin bulunmadığı ülkelere yönelmesiyle sonuçlanacak süreç söz konusu vergilerin uygulanmasını güçleştiren etkenlerdendir. Mamuller üzerine çevre vergisi konulmasının; daha yüksek fiyat, daha düşük ücretler, daha düşük kâr oranları yönünde değişimler yaratması, alt gelir grubunda bulunan hanehalklarının daha yüksek gelir diliminde bulunan hanehalklarına oranla gelirlerinin oransal olarak daha büyük kısmını çevre vergisi olarak ödemeleri de (OECD, 2001: 28-30) çevre korumasına yönelik vergileme yapılmasına karşı direnç yaratan unsurlardandır. Çevre vergilerinin önündeki engellerden olan adalet kaygıları hükümetler tarafından bazı rahatlatıcı indirim, istisna ve muafiyetler gibi telafi edici mekanizmalar yoluyla giderilmeye çalışılmaktadır (Speck ve diğ., 2001: 30). Çevre vergilerinin toplumun düşük gelir gruplarında yer alan bölümünü aşırı ölçüde etkilemesi sonucunda oluşan gerileyici etki olarak ortaya çıkan bu durumun, çevre vergileri tasarımlarında bazı rahatlatıcı

ve telafi edici enstrümanların kullanımı suretiyle giderilmesi (Marshall, 2000: 8-9) çevre vergilerinin gelir dağılımı üzerinde oluşturduğu birincil etkiler nedeniyle oluşan direncin zayıflatılması anlamına gelecektir. Çevre vergilerinin gelir dağılımında yarattığı adalet sorununun giderilmesi yöntemleri arasında yer alan “diğer vergilerde hedef kitleye göre seçici indirimler yapılması” yaklaşımı, vergi sistemlerinde çevre koruması temelinde şekillenecek reform niteliğindeki değişimin unsurları arasında öne çıkmaktadır.

Ülkenin mali durumu, mevcut diğer vergilerin saptırıcı etkisi, alternatif olarak çevre vergilerinin vergi sisteminde yaratacağı etkinliğin ve elde edilecek kazancın ispatlanması, çevre koruma amacı ve vergi sistemine ilişkin olası diğer niyetler sorgulanması bu vergilere ilişkin destek/direnç düzeyini ortaya çıkaracaktır. Çevre vergilerinin yanında ya da karşısında olma yönünde takınılacak tavrı belirleyen ana unsur bu vergilerin net etkisine bağlı olacaktır. Yeni bir enerji vergisi sosyal güvenliğe katkı amacıyla kullanıldığında hanehalkının harcanabilir geliri üzerinde ortaya çıkacak net etki; çevre vergisi artışından kaynaklanan vergi yükü artışı, daha az sosyal sigorta primi katkısından sağlanan telafi edici ödenekler, çeşitli muafiyet ve istisnalardan kaynaklanan etkiler, istihdamın teşviki ve vergiden kaynaklanan çevresel faydanın dağılımı gibi faktörler tarafından belirlenmektedir. Çevre vergilerinin düşük gelir grubundaki hanehalkı üzerinde yarattığı etki, telafi edici mekanizmalar ve elde edilen gelirin yeniden dolaşıma sokulması faktörlerini içermesi nedeniyle çevre vergilerinin toplam etkisinin hesaplanmasında önemlidir. Çevre vergilerinin gelir dağılımında ortaya çıkardığı adalet sorununun giderilmesi amacıyla kullanılan telafi edici araçların olumsuz yanı ise, tüketici davranışları ve yatırımlara ilişkin beklenen davranış değişimi etkisini zayıflatarak çevre vergilerinden beklenen etkinin düzeyini düşürebilecek olmasıdır (OECD, 2001: 26-30). Beklenen çevre korumasına ilişkin etkinliğinin sağlanmasında çevre vergileri yükünün ağırlaştırılması ya da adalet unsuru gözetilerek seçici bir hedef kitleye yönelik olarak hafifletilmesi ülke koşullarının da analize katıldığı bir değerlendirmeye ihtiyaç göstermektedir.

Çevre vergilerinin, etkinlik ve adalet ilkeleri ekseninde Türkiye açısından değerlendirilmesinde, söz konusu vergilerin mevcut vergi yükü üzerindeki ağırlığı belirleyici unsur olmaktadır. Çevre vergileri; matrahı, çevre üzerinde spesifik negatif etkisi saptanmış fiziksel bir birim ya da onu temsil eden bir ölçüt olarak tanımlanabilmektedir (European Union “EU”, 2011: 3). OECD, Uluslararası Enerji Ajansı (International Energy Agency “IEA”) ve Avrupa Komisyonu tarafından, çevre koruma amacı ile ilişkilendirilebilecek nitelikte vergiler de “çevre ile ilgili olduğu varsayılan bir matrah üzerinden, karşılıksız ve zora dayalı olarak devlete yapılan ödemelerdir” şeklinde tanımlamayla “çevre ile ilgili vergiler” kavramı kapsamına alınmakta; vergi matrahının tespitinde enerji üretimi, motorlu taşıtlar, atık, ölçülebilir ya da tahmine dayanan emisyon ve doğal kaynaklar gibi alanların çevreyle ilgili olduğu kabul edilmektedir (OECD, 2006: 26).

Akaryakıt üzerinden alınan Özel Tüketim Vergisi, motorlu taşıtların mülkiyetinden kaynaklanan Motorlu Taşıtlar Vergisi, konutlarda su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına, işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalarda ise belirlenen tarifeye göre alınan Çevre Temizlik Vergisi gibi enerji, ulaşım ve kirlilik gibi alanlardan toplanan çevre vergilerinin, bazı ülkeler için tahmini olarak hesaplanan ve bazı ülkeler içinse ortaya çıkan istatistiki bilgilere dayanan 2014 yılı OECD verilerine göre, toplam vergi gelirleri içerisindeki %13,31 oranındaki payıyla, Türkiye, OECD ülkeleri arasında birinci sırada yer almıştır. Söz konusu oran OECD-Avrupa için %6,73, tüm OECD üyesi ülkeler için %5,23 olarak hesaplanmıştır. Çevreyle ilgili vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payına ilişkin 2005-2014 dönemini kapsayan on yıllık veriler de dönemin kapsadığı tüm yıllarda Türkiye'nin OECD ülkeleri içerisinde birinci sırada bulunduğunu göstermektedir (OECD, 2017).

Çevre vergilerinin vergi yükü üzerindeki ağırlığını belirleyen bir başka gösterge çevreyle ilgili vergilerin Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içerisindeki payıdır. Yine, bazı ülkeler için tahmini olarak hesaplanan ve bazı ülkeler içinse ortaya çıkan istatistiki bilgilere dayanan nitelikteki 2014 yılı OECD verilerine göre, Türkiye, çevreyle ilgili vergilerin Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içerisindeki %3,83 payı ile Danimarka, Slovenya ve İtalya'nın ardından dördüncü sırada yer almıştır. Söz konusu oran OECD-Avrupa için %2,49, tüm OECD üyesi ülkeler için %1,61 olarak hesaplanmıştır. Bir önceki dönem olan 2013 yılında ise Danimarka için tahmin edilen %4,24 oranının ardından, Türkiye %4,06 oranla, en yüksek çevre vergileri yüküyle karşı karşıya kalınan ülke olmuştur. Çevreyle ilgili vergilerin Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içerisindeki payına ilişkin 2005-2014 dönemini kapsayan on yıllık veriler de aynı yönde sonuçlar vermektedir (OECD, 2017). Söz konusu veriler, Türkiye için, salt çevre vergilerinin artırılmasına yönelik önerilerden ziyade, diğer vergiler nedeniyle ortaya çıkan vergi yükünün azaltılmasıyla kombine edilecek çevre vergileri ağırlıklı bir vergi sistemi tasarımı üzerinde değerlendirme yapılması gereğine işaret etmektedir. Diğer yandan, Avrupa Birliği ile Türkiye arasında 2009 yılında açılan çevre faslının finansmanında çevre vergilerinden yararlanılabileceği hususunun analize katılması, vergi sisteminde yapılacak değişimi aynı zamanda konjonktürle uyumlu hale getirebilecektir.

Hedeflenen davranış değişimini gerçekleştiremeyen vergilerin çevrenin korunması amacına hizmet edemeyecek olması, çevre vergilerine ilişkin etkinlik temelinde yapılan tartışmaların söz konusu vergilerin üretici ve tüketici davranışlarına etki düzeyi boyutuyla incelenmesini gerektirmektedir.

2.2. Çevre Vergilerinin Üretici ve Tüketici Davranışları Üzerindeki Etkisi ve Gelir Dağılımı

Çevrenin korunmasında, sadece kısıtlayıcı önlemler içeren mevzuat araçlarının yetersiz hale geldiğinin ve üretici ve tüketici davranışlarında köklü değişiklikler sağlanması gerekliliğinin anlaşılması ekonomik araçların

kullanılması eğilimini ortaya çıkarmıştır. Söz konusu eğilim nedeniyle, çevre sorunlarının çözümünde yasaklayıcı ve cezalandırıcı nitelikteki hukuki düzenleme araçları yanında, vergi, kirletme hakkı ticareti, mali yardımlar, mevzuata uygunluğa teşvik, gönüllü çevresel sorumluluk ve çevre etiketi gibi ekonomik araçların kullanımına ağırlıklı verilmeye başlanmıştır (Değirmendereli, 2000). Gelir elde etmekten ziyade insan davranış ve tercihlerini değiştirmeyi amaçlayan, kamu ve özel sektör ayrımı yapmayan, üretim ve tüketim tercihlerini değiştirmek suretiyle kirletici faaliyetleri önlemeyi hedefleyen vergiler (Sutton, 2000) ise çevre korumanın yeni yaklaşımında öne çıkan işlevsel araçları olmuştur. Bu nedenle, çevre kirliliğinin önlenmesi amacıyla ihdas edilen vergilerin üretici ve tüketici davranışları üzerinde yaratması beklenen etkilerinin incelenmesi çevre vergilerinin etkinlik boyutlu analizi anlamına gelecektir.

Çevre vergilerinde, çevre kirliliğinin önlenmesi temel amaç olmakla birlikte, motorlu taşıtlarda kullanılan petrol türevli yakıtların çevreye verdiği zararın önlenmesi gibi daha spesifik amaçların belirlenmesinin ardından, insanların, otomobillerini daha az, toplu taşıma araçlarını çok kullanmalarının veya petrol türevli yakıtlarla çalışmayan araçları satın almalarının sağlanması örneklerinde olduğu gibi belirli hedefler doğrultusunda davranışların yönlendirilmesi amaçlanır. Çevre koruma amacının gerçekleştirilmesi için çevre vergileri tarafından davranışların yönlendirilmesinde nihai tüketiciler ve ticari işletme davranışlarının ayrıma tabi tutulması, hangisinin davranışlarının ne yönde değiştirilmesi gerektiği, mekanizmanın iyi işleme için fiyatlardaki artışın çevre duyarlılığı yaratabilecek düzeyde olması gibi hususların tespiti ve böylelikle tüketicilerde “ürün satın almadan önce iki kez düşünme etkisi” yaratılması gerekir (Jamali, 2005: 80). Söz konusu etkinin, her zaman gelir dağılımı boyutuyla adil sonuçlar üreteceği de söylenemez. Hanehalkının yoksulluğu arttıkça, örneğin, ısınma amacıyla kullanılan ürünler dolayısıyla yapılan ödemeler içindeki vergilerin toplam gelir içindeki payı yükselecek, bu etkiyi gidermek amacıyla uygulanacak istisna ve muafiyetler ya da düşük oran uygulamaları ise hedeflenen davranış değişimini sağlayamayarak verginin çevresel etkilerini azaltma riski taşıyacak (OECD, 2007: 1-3), bir başka ifadeyle etkinlik ve adalet ilkeleri çatışması ortaya çıkacaktır. Bununla birlikte, Ekins ve diğ. (2000: 112) tarafından, Hollanda’da yıllık 800 metreküp doğalgaz tüketimi ile 800 kwh elektrik tüketiminden vergi alınmaması örneğinde olduğu gibi, istisna tutarının çok yüksek belirlenmediği durumlarda, vergilemeden beklenen tüketimi azaltma etkisinin zayıflamadığı, bir başka ifadeyle çevre vergilerinin önemli bir etkinlik kaybı yaşamadığı tespit edilmiştir. Tespit edilen husus, vergi yükünün emek ve diğer üretim maliyetleri üzerinden alınıp çevre vergileri aracılığıyla kirlilik yaratan üretimler üzerine kaydırılması durumunda, vergilemenin piyasa üzerindeki bozucu etkisinin azaltılması yanında çevresel yararın da sağlanabileceği anlamında değerlendirilebilir (EEA, 2002: 124). Dolayısıyla, üretici ve tüketici davranışlarını yönlendirebilecek nitelikte işlevsel güce sahip çevre vergilerinin ağırlıklı olacağı bir vergi sistemi tasarımı ile değişimin yönünün doğru öngörüsü, vergileme aracı kullanılarak çevre kirliliğini

önleme hedefinin gerçekleşmesi açısından stratejik noktalar olarak görünmektedir. Davranışlar üzerinde öngörülen değişikliği gerçekleştiremeyen çevre vergilerinden beklenen etkinlik sağlanamayacağı gibi, gelir dağılımında ortaya çıkacak adaletsizliğin sosyal maliyeti de toplumun üstünde bir yük olarak kalabilecektir.

Çevre sorunlarını önleme amacıyla, üretici ve tüketici davranışlarının çevre vergileri aracılığıyla değiştirilme çabası desteklenmekle birlikte, davranışların nasıl değişeceğini tahmin etmek güçtür. Davranış değişimlerini tahmin etme amaçlı modellerin gerçekçi sonuçlar vermesi, talep elastikiyeti ve ikame etkisi gibi faktörlerden etkilenebileceği gibi hedef kitlenin özellikleriyle de yakından ilgilidir. Öte yandan, uygulanan ekonomik modeller bir politika için gerçekçi olurken bir başka politikada aynı sonucu vermeyebilir (Hamond ve diğ., 1999: 4). Kirlilik yaratan ürüne olan talep esnek değilse tüketimde bir azalma olmayacak ve çevresel amaçlara ulaşamayacak, talebin esnek olduğu durumda ise ürünün tüketimi azalacak ve çevresel amaca ulaşılmış olacaktır. Diğer yandan, kirlilettiği özelliği olan ürüne alternatif çevreye duyarlı başka bir ürünün olup olmaması da belirleyici olacak, alternatifi olmayan bir ürün söz konusuysa çevresel amaç gerçekleşmeyecek, alternatif bir ürün olması durumunda ise vergi uygulanan çevreye zararlı ürünün tüketimi azalacak ve çevre koruma amacı gerçekleşecektir (Ağun, 2008: 46). Johnson ve diğ. (1990: 52) tarafından yapılan çalışmada çevre vergilerinin en yoksul hanehalkının enerji tüketimini telafi edici ödemeler yapılsa dahi önemli oranda azalttığı bulgularına ulaşılmıştır.

Çevre vergileri davranışsal etki yaratmayı amaçlasa da tercihlerini değiştirmiş şanssız olmayanlar için ağır bir yük teşkil edecektir. Şöyle ki; akaryakıt vergisi, işine gidip gelirken başka alternatifi olmadığından zorunlu olarak otomobilini kullanan bireyler üzerinde davranış değişimi etkisi yapamayacak, bu kişiler çevre vergileri yükünü taşımak zorunda kalacaklardır (Davis, 1998). Hamond ve diğ. (1999) ise çevre vergisi reformu tasarımıyla adalet ve dağılım konularını inceledikleri çalışmalarında; vergi nedeniyle yaşanan fiyat değişimlerinin satın alınan ürünün fiyatında meydana getirdiği direkt yük ve fiyat artışının diğer ürünlere yansımaları ile oluşan indirekt yük dikkate alındığında çevre sorunlarını vergileme kullanmak suretiyle iyileştirmenin düşük gelirli gruplar üzerine aşırı yük yüklemeyi gerektirmediğini ileri sürmüşlerdir. Çevre koruma politikalarından hangi gelir gruplarının kazanç sağladığına ilişkin çok az çalışma olduğunu işaret eden Fullerton (2001) bu politikaların gelir dağılımı etkisini sorgulayan araştırmaların daha az olduğunu ifade ederek, metodolojik olarak da diğer vergiler konusunda genel olarak uygulanan yöntemlerin çevre vergileri için kullanıldığı saptamasında bulunmuştur. Bununla birlikte, alternatif üretim veya tüketim yöntemlerine yönelmeyecek olanların katlanmak zorunda kalacakları çevreyle ilgili vergi yükünün daha fazla olacağını öngörmek zor değildir. Diğer yandan, çevre vergilerinin, kişisel tercihleri çevresel amaçlar doğrultusunda etkilemesi amacıyla yüksek oranda uygulanmasının, elde edilmek istenilen vergi

gelirinin ekonomik dengeleri bozabilecek düzeyde fazla olmasına yol açabileceği (Peters ve diğ., 1994: 488) hususu da gözetilmesi gereken dengenin hassasiyetini ortaya koyar niteliktedir. Bu durumda, değişik ürün grupları üzerine konulacak çevre vergilerinin olası davranışsal etkilerinin tespitine yönelik araştırmalar geniş kapsamlı bir çalışma alanı ortaya çıkarmaktadır. Vergileme aracı kullanılarak çevre sorunlarının önlenmesine yönelik üretilecek kamu politikalarında, çevre koruma amacının gerçekleştirilmesi yanında, ekonomik dengelere ilişkin kaygıların giderilmesi ve gelir dağılımında adaletin sağlanmasına katkı sağlayacak modeller geliştirilmesi sorumluluğu da bulunmaktadır. Ekonomik faaliyetlerinden kaynaklanan çevre kirliliği maliyetlerinin parasal değerler üzerinden ölçümü ile bunların vergi yoluyla içselleştirilmesi halinde hangi nitelikteki ürünler üzerine vergi uygulanacağı, uygulanacak vergi oranının, vergi tabanının, uygulama süresi ve safhasının, üretici ve tüketici davranışları üzerindeki yaratacağı etkinin tespiti ekonomik ilişkilerin değişkenliği dikkate alındığında güç ancak bir o kadar da ilginç araştırma konuları ortaya çıkarmaktadır.

2.3. Çevre Vergilerinin Gerileyici Etkisi ve Gelir Dağılımı

Gelirin adil dağılımı ile çevre vergileri arasındaki olumsuz bağı kuran temel unsur, söz konusu vergilerin gerileyici etkili olmalarıdır. Gelir arttıkça, uygulanan verginin gelir içerisindeki payı azalıyorsa bu vergiler gerileyici vergiler olarak ifade edilmekte, elektrik ve su gibi temel tüketim maddelerinden alınan çevre vergileri bu ürünlere ilişkin yapılan ödemelerin düşük gelir gruplarının harcamaları içindeki payının yüksekliği nedeniyle gerileyici vergiler kapsamında değerlendirilmektedir (Metcalf, 1999: 656). Çevre vergilerinin düz oranlı ya da maktu tutarlı dolaylı vergi olarak uygulanmasından kaynaklanan gerileyici etki; vergilendirilecek ürünlerin seçimi, vergi oranının belirlenmesi, üretim ve tüketimde vergilendirilme yapılacak safhaya karar verilmesi, elde edilen gelirin kullanım alanlarına ilişkin tercihler gibi unsurlar üzerinden çözülmesi gereken bir sosyal sorun olması yanında, vergileme eksenli çevre koruma politikalarının üretilmesinde etkinlik ve adalet dengesinin sağlanmasını güçleştiren unsur olarak da öne çıkmaktadır.

Motorlu araç kullanımı ve enerji gibi yoğun tüketilen ürünlerden alınan çevre vergileri sosyal açıdan gerileyici etki yaratabilirken, gübre ve tarım ilaçları gibi ürünler üzerinden alınan çevre vergileri bunları kullanan çiftçiler üzerinde etki yaratmakta, genel etkisi ve bunlardan elde edilen vergi geliri oldukça sınırlı olmaktadır (Barde, 2004: 9-10). Çevre vergilerinin düz oranlı oluşu, ortaya çıkan gerileyici etki yanında, vergi yükünün düşük gelirliiler üzerinde daha fazla olumsuz dağılım etkisi yaratması anlamına gelmektedir (Metcalf, 1998, s. 4-10). Hanehalkı gelirinden tüketime ayrılan payın yüksekliği, çevre vergileri yükünün ağırlıklı olarak düşük gelirli aileler tarafından taşınacağı düşüncesini üretmekte ve gelişmekte olan ülkelerde çevre vergilerine karşı çıkılma gerekçesi olarak destek bulmaktadır (Poterba, 1993: 56). Symons ve diğ. (1994) karbon

vergisinin Birleşik Krallıktaki dağıtımsal etkilerini; diğer vergilerde herhangi bir değişiklik olmaksızın yaklaşık %20 tutarında emisyon azaltımını öngören yalın bir karbon vergisi uygulaması, aynı orandaki emisyon azaltımını daha yüksek karbon vergisi ve diğer vergi kesintilerinin yarıya indirilmesi uygulaması, aynı orandaki emisyon azaltımını daha yüksek karbon vergisi ve diğer vergi kesintilerinin yarıya indirilmesi uygulamasına ilave olarak katma değer vergisinin kaldırılmasını öngörerek yıllık gelirin değişmemesi ve katma değer vergisinin kaldırılması yerine çeşitli transfer ödemeleri ile yıllık gelirin düşmemesi şeklinde kurgulanan farklı senaryolar altında simülasyon tekniğiyle incelemiştir. Çalışma sonucunda, çevre vergilerinin, bazı dolaylı vergilerde indirimle gidilmesi gibi kombinasyonlarla uygulandığı durumlarda gerileyici etkinin azaltılabileceği, gelir dağılımına olumlu yönde katkı sağlanabileceği tespit edilmiştir. Farklı gelir seviyeleri ve bölgeler gözetilerek yine Birleşik Krallık'ta yapılan benzeri bir çalışmada, ulaşımda kullanılan akaryakıt üzerindeki vergilerin farklı gelir seviyeleri üzerindeki etkisi değerlendirilerek orta gelir grubu üzerinde daha büyük bir yük oluşmasına rağmen genel olarak gerileyici etkinin oluşmadığı, araç sahipliği baz alınarak yapılan analizde ise gerileyici etki ortaya çıktığı bulgusuna ulaşılmıştır (Smith, 2000). Bir başka çalışmada, petrol vergilerinin gerileyici olduğu, ancak buradan elde edilen gelirin ücret vergilerinin azaltılmasında kullanılması halinde beşlik gelir dilimlerindeki bütün hanehalkının, büyük ölçüde gelirin önceki dağılımından daha iyi durumda olacağı sonucuna ulaşılmıştır. Elde edilen gelirin toplu transfer ödemeleri için kullanılması durumunda ise beşlik dilimin en alt gelir grubunda yer alanlar daha iyi bir duruma gelebilecektir (West ve diğ., 2002). Beş hanehalkı seviyesi, altı tüketim maddesi ve aylık hanehalkı verileri kullanılarak, Karbon Vergisi'nin İtalyan hanehalkı üzerindeki refah etkisinin 1997-2000 dönemleri için simule edildiği çalışmada da, karbon vergilerinin gerileyici etkisinin süreklilik arz etmediği, ulaşımda kullanılan akaryakıt fiyatlarının çevre vergilerinden asıl darbeyi aldığı ancak ısınma amaçlı yakıt fiyatlarının oransal olarak daha az arttığı değerlendirilmiştir (Tiezzi, 2001). Bork (2006) ise çevre vergisi reformunu dağıtımsal etkiler açısından incelediği çalışmasında, Almanya'da, sosyal güvenlik destekleri dikkate alınsa dahi herkesin kaybedeceği, çevre vergisi reformundan elde edilen gelirle finanse edilecek sektörel teşviklerle bu kaybın telafisinin mümkün olabileceği görüşünü savunmaktadır. Çevre vergilerinin, kişilerin gelir seviyelerindeki farklılıklar nedeniyle ortaya çıkan gerileyici etkisinin tespitinde, hesaplamalarda dikkate alınacak gelirin dönemselliğine ilişkin tartışmalar da bulunmaktadır.

Çevre vergisi yükünün hesaplanmasında, kişilerin yaşam boyunca elde edebilecekleri gelirin tahmin edilerek hesaplamalara dâhil edilmesi, farklı sonuçlar ortaya çıkarabilecek nitelikte bir yöntem tercihidir. Çevre vergilerinin kişiler üzerinde oluşturacağı vergi yükünün hesaplanmasında, elde edilen yıllık gelir yerine yaşam boyu elde edilmesi olası gelirin kullanılması, varsayıma dayalı gelir verilerinin analize dâhil edilmesi nedeniyle dikkat çekici bir yaklaşımdır. Tüketim üzerinden alınan vergilerin dağılım etkilerinin

belirlenmesinde sıkça kullanılan “yaşam süresi” (life-cycle) yaklaşımında, vergi yükü, yıllık gelire göre değil yaşam boyunca elde edilebilecek tahmini gelire göre analiz edilmektedir. Politika yapıcılara göre, yaşam süresi analizinde, çevre vergilerinin gerileyici etkisi yıllık gelirler üzerinde yapılan analizden daha az ortaya çıkmakla birlikte, gelir sadece tahmine dayandığından sonuçları sorgulanabilmekte, yıllık gelir yaklaşımı ise elde edilen reel gelire dayanması nedeniyle vergi yükünün belirlenmesinde daha somut sonuçlar vermektedir (Hamond ve diğ. 1999: 4-5). Yapılan bir çalışmada, karbon emisyonu, akaryakıt tüketimi, hava kirliliği gibi alanlara ilişkin çevre vergilerinden oluşan bir demet kullanılarak gelir vergisi tabanında %10'luk kısmı kavrayacak bir çevre vergisi uygulamasının, yıllık gelir dikkate alındığında gerileyici etki yarattığı, yıllık gelir yaşam boyu gelire dönüştürüldüğünde ise artan oranlı bir görünüm kazandığı tespit edilmiştir (Metcalfe, 1998). Çevre vergilerinin gelir dağılımı üzerinde yarattığı etkinin, Motorlu Araçlar Emisyon Vergisi özelinde, Amerika Birleşik Devletleri Ulaştırma Bakanlığı'nın 1990 yılı ülke genelindeki anketinden alınan 1018 hanehalkı örneklemini üzerinde yapılan analizinde ise; yıllık gelir üzerinden hesaplandığında çevre vergilerinin gerileyici etki yarattığı ancak mevcut araç tescil vergilerindeki azaltımla bu durumun dengelenebildiği, yaşam boyu gelir üzerinden hesaplama yapıldığında yıllık gelire oranla daha az olsa da tüm emisyon vergilerinin gerileyici etkisinin ortadan kalkmadığı bulgusuna ulaşılmıştır (Walls ve diğ., 1999). Yaşam boyunca elde edilmesi olası gelirin hesaplanmasının tahmine dayalı olması nedeniyle, kullanılacak metod ve verilerin doğruya yakın sonuçlar verecek şekilde tespiti yapılacak analizlerin isabet oranını belirleyecek unsur olmaktadır.

Fullerton ve diğ. (1993) tarafından yaşam boyunca elde edilebilecek gelir düzeyinin belirlenmesi amacıyla 18 yaş üstü, eğitim düzeyi, medeni durum gibi farklı demografik değişkenler ve farklı yaş grupları dikkate alınmak suretiyle geliştirilen model sayesinde elde edilen tahminler, bir bireyin yaşamı boyunca elde edebileceği kazancın olası gelir değişimleri de dikkate alınarak hesaplanmasını sağlamıştır. Değişik yaş gruplarına mensup bireylerin gelirlerine ilişkin bu tahminler, farklı bölgelere ve alanlara ilişkin eldeki mevcut verilerle desteklenerek yaşam boyunca elde edilebilecek gelirin hesaplanmasını daha isabetli bir noktaya getirilebilmektedir. Genel denge analizi (computable general equilibrium) modeli kullanılarak, yaşam boyu gelir zemininde hanehalkları kategorize edilerek vergilerin etkileri konusunda yapılan analizde, yaşam boyu vergi yükünün (lifetime tax burden) yaşam boyu gelirin (lifetime income) orantılı bir sonucu olduğu ölçümlenmiştir. Yaşam süresince elde edilebilecek gelirin tahmini amacıyla bir başka çalışma Caspersen ve diğ. (1994) tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada da, Fullerton ve diğerlerinde (1993) olduğu gibi, dinamik gelir verileri (Panel Study of Income Dynamics) ve tüketici harcama anketleri (Consumer Expenditure Survey) kullanılmış, ancak verilerin sınırlılığı nedeniyle yeni değişkenlerden hareket edilerek katma değer vergisine ilişkin analiz yapılmıştır. Her iki çalışmada da, yaşam boyu gelir üzerinden yapılan hesaplamalarda vergilerin gerileyici etkisinin yıllık gelir

üzerinden yapılan hesaplamalara göre azaldığı ölçümlenmiştir. Elde edilen yıllık gelir üzerinden yapılan analizlerde çevre vergilerinin gerileyici etki yarattığı yönündeki görüşler ağırlıkta olsa da, yaşam boyu elde edilmesi olası toplam gelir üzerinden yapılan hesaplamalarda farklı sonuçlara ulaşılabildiği anlaşılmaktadır. Yaşam boyu elde edilmesi beklenen gelir üzerinden çevre vergilerine ilişkin yükün hesaplanmasında yaşanan en önemli güçlük ise gelirin hesaplanmasına ilişkin verilerin ve metodolojinin tespitinde yaşanmaktadır. Yaşam boyunca elde edilmesi olası gelirin demografik, bölgesel ve konjonktürel etkenler gibi birçok değişken üzerinden tahminini gerektiren çalışmalar doğru metodolojinin geliştirilmesine katkı sağlayabilecektir. Çevre vergilerinin hanehalkları üzerindeki etkilerinin tespiti amacıyla, yaşam boyu elde edilecek gelirin gerçeğe yakın tahmininde kullanılacak verilerin belirlenmesi ve metodolojinin geliştirilmesi her boyutuyla yeni ve o derecede renkli bir çalışma alanı olarak araştırmacılara yeni şeyler söyleme imkânı sunmaktadır.

Çevre vergilerinin gerileyici etki oluşturup oluşturmadığının bütüncül yaklaşımla değerlendirilmesi için söz konusu vergilerden elde edilen gelirin kullanım alanlarının da dikkate alınması gerekir. Bu nedenle, çevre vergileri gelirlerinin bazı vergilerde indirim ya da telafi edici doğrudan ödemeler şeklinde kullanımı gibi tercihlerin analize dahil edilmesi gelir dağılımına ilişkin boyutun şekillenmesine katkı sağlayacaktır. Johnson ve diğ. (1990: 51) enerji kullanımı, akaryakıt ve yiyecek üzerinden alınan çevre vergileri nedeniyle önemli ve artma olasılığı olan dağılım sorunları tespit edilse de, belirli hanehalkı grupları için dengeleme amaçlı telafi edici politikalar uygulanması yoluyla rahatlama sağlanabileceği düşüncesindedir. Barde'ye (2004: 10-11) göre düşük gelir gruplarının gelirleri üzerinde çevre vergilerinin yarattığı orantısız etki, çevre vergilerinde hane halkı büyüklüğü ve yerleşim yeri gibi kriterler kullanarak istisna ve muafiyetler sağlanması ya da belirli gelir grupları seviyeleri için düşük oran (mitigation) uygulamasıyla azaltılabilir. Alt gelir gruplarında yer alan hanehalklarına vergi iadesi gibi telafi edici ödemeler (compensation) kullanılması da çevre vergilerinin gerileyici etkisini azaltmaya yönelik diğer bir yöntem olmakla birlikte, çevre vergileri dışındaki vergilerde indirim yapma (tax shift) şeklinde uygulanacak üçüncü bir yöntem telafi edici ödemelerden daha geniş bir etki alanına sahiptir. Metcalf (1998) ölçülebilen bazı harcamalara ilişkin artan oranda vergileme yapmanın mümkün olduğu, vergi gelirlerinde azalmaya neden olma riski taşımakla birlikte artan oranlı çevre vergilerinin gerileyici etkinin ortaya çıkardığı adalet kaygılarını gidermek için iyi bir strateji olarak değerlendirilebileceği görüşündedir. Çevre vergileri diğer gerileyici vergilerle eş zamanlı olarak kombine bir şekilde düşürülebilirse, sonuçta gerileyici etki ortadan kaldırılabilecek hatta artan oranlılık etkisi dahi yaratabilecektir. Şöyle ki; elektrik ve su gibi ölçülebilir üretimlerden alınacak yeni ya da daha yüksek oranlı çevre vergisi uygulaması sonucunda elde edilecek gelirler, gelir vergisine ilişkin artan oranlılığın ortaya çıkardığı olumsuzlukların giderilmesi amacıyla kullanılabilir. Çevre vergileri kullanılarak, yatırımlar üzerinde bozucu etki yaratabilecek kazanç üzerinden alınan vergilere ilişkin vergi yükünü azaltmaya

yönelik vergi reformu niteliğindeki yaklaşım Mankiw (1999) tarafından da benimsenerek, akaryakıt vergilerinin yükseltilmesine ve gelir vergisinin düşürülmesine destek verilmiştir. Gelir vergisi yükünün göreceli olarak eşit yayıldığı ülkelerde uygulanabilir olan yaklaşımın, alt gelir gruplarının gelir vergisi yükünün düşük olduğu ülkelerde aynı etkinlikte uygulanması güç olsa da, çevre vergilerinden elde edilecek gelirlerin, ülkelerin vergi sistemlerinde mevcut diğer vergilerden elde edilecek gelirlerin yerine ikamesi ya da telafi edici ödemelerin finanse edilmesinde kullanılması, çevre korumasına ilişkin etkinlik amacına hizmet edilmesi yanında adalet boyutuyla da tercih edilebilir bir yöntem olarak görünmektedir

3. Çevre Koruma ve Gelir Dağılımını İyileştirme Odaklı Optimal Vergi Sistemi Tasarımı

Vergileme aracı kullanılmak suretiyle çevrenin korunmasına yönelik uygulanan politika, çevre vergilerine ilişkin vergi yükünün artırılmasının gerekli olup olmadığı ve artırılabilecekse bunun hangi noktaya kadar ve nasıl yapılacağı gibi kritik soruların cevaplandırılmasını gerektirmektedir. Çevre vergilerinin artırılıp artırılmamasına yönelik ana soru, “etkinlik” gözetilerek “evet, çevre vergilerini, vergi miktarı kirlilikten kaynaklanan marjinal sosyal zarara eşit olacağı noktaya kadar artırmalıyız” şeklinde cevaplanabilirse de, diğer yaygın vergilerin egemenliği de dikkate alındığında, etkinlik odaklı yaklaşım çevre vergilerinin gelir dağılımı üzerindeki etkileri noktasında kaygı yaratmakta, yoksullar, zenginlere göre gelirleri ile orantısız çevre vergisi yükü ile karşı karşıya kalabilmektedirler. Bu etkinin ortadan kaldırılması ya da makul düzeyde azaltılması gereği, çevre vergilerinin diğer vergilerle kombinasyonunu gündeme taşımakta, bir başka ifadeyle, çevre vergileri artırılırken bazı vergilerin seçici bir şekilde azaltılması seçeneği, çevre koruma amaçlı vergi sistemlerine ilişkin geliştirilen öneriler arasında öne çıkmaktadır. Böylece, çevre vergilerinin mevcut vergilerden bazılarının yerini alması artan oranlı vergilemeye imkân sağlayarak adalet kaygılarını giderebilecektir (Metcalf, 1999: 655-656). Diğer yandan, kaynak dağılımında etkinlik ve adaletin sağlanması için, düşük gelirlilerin vergi yükü üzerinde yapılacak iyileştirmelerin, beraberinde toplumsal refahta artış sağlaması da gerekli olduğundan (Akkaya, 2004: 5), çevreci bakış açısından düşük görülebilen bir vergi oranı, kamu ekonomisi penceresinden bakıldığında çok yüksek görülebilecektir (Oates, 1995: 919). Çevre vergilerinin ortaya çıkaracağı etkilerin sadece vergi oranına bağlı olduğu da söylenemeyeceğinden, çevre vergilerinin beklenen çevre koruma etkisini yaratması, bir ürünün, üretim ve tüketiminden kaynaklanan negatif dışsallıklarının giderilmesine yönelik olarak, üretim ve tüketimin birçok safhası üzerinde etki yaratacak şekilde vergilendirilmesine de bağlı olacaktır. Bu nedenle, vergileme yoluyla çevre koruma etkisinin oluşturulmak istendiği aşamanın tespiti ve buna uygun vergi tasarımı kamu politikası oluşturma ve oluşturulan politikayı pozitif hukuk kaynaklarında düzenleme görevi taşıyanların sorumlulukları arasındadır. Groosman da (1999: 556-559) çevrenin korunması

amacıyla tasarlanacak bir çevre vergisinin, ürünün; üretimi, tüketimi ve tamamen yok olması safhalarını kapsayan ve üretim sürecinden ya da ürünün kendisinden kaynaklanan zararları esas alması gerektiğini vurgulayarak, vergilemenin, kirletici sürecin tamamını kavraması gereğine işaret etmektedir.

Çevre koruma amaçlı vergi tasarımı, bir ürünün; üretim, tüketim ve atık sürecinde çevre üzerindeki toplam etkisinin değerlendirilmesi vergileme açısından ideal olup, daha az kirleten üretim yöntemleri ve daha az kirlilik yaratan ürünlere avantaj sağlayan uygulamalar da tasarıma ayrıca dâhil edilebilirse de, kirleticilerin, özellikle mobil kirletici kaynakların ölçümü maliyetli ve güç olabilmektedir. Bu nedenle, örneğin, araç emisyonlarının vergilendirilmesinde doğrudan emisyon ölçümü yerine, ortalama yakıt tüketimlerinin temsili olarak vergilendirilmesi uygulaması yapılabilmektedir (OECD, 2001: 25). Çevresel ve sosyal maliyetlerin tespit güçlüğü bir yana, negatif dışsallıkların rakamsal olarak içselleştirilmesi de güçtür. Bölgesel hava kirliliğinin yarattığı maliyetin parasal karşılığının tespitinde, meydana gelen sağlık harcamaları, hastalık sebebiyle kaybolan işgücü maliyeti, binaların asit yağmurları sebebiyle uğradığı zarar gibi unsurlar yanında, rakamsal tespiti çok güç olsa da hava kirliliği sebebiyle kaybolan turizm gelirleri de hesaplama dâhil edilebilir. Bu durumda, optimal çevre vergisi uygulaması, tüm maliyetlerin olabildiği ölçüde parasal olarak hesaplanması ve içselleştirilmesi yanında, tüketici davranışlarının ölçülmesi gibi çok sayıda verinin tespitiyle mümkün olabilecektir. (Marshall, 2000: 6-7). Diğer yandan, çevre vergilerinden beklenen çevresel yararın sağlanması yanında gelir dağılımının olumsuz etkilenmemesi için optimal vergilemenin vergi tabanının piyasanın işleyişine minimum negatif etki yaratacak şekilde belirlenmesi ve vergi oranının çevre kirliliği sonucunda oluşan maliyeti bütünüyle içselleştirecek, çevre koruma amaçları ve politikasıyla uyum sağlayacak düzeyde saptanması da gerekir (OECD, 2001: 25-26). Bovenberg ve diğ. (1994: 16-17) çevre vergileri ile mevcut diğer vergiler arasındaki genel denge etkileşimlerini incelemek amacıyla analitik ve sayısal modeller kullandıkları çalışmada, var olan vergilere ilişkin oranların pigoucu yaklaşım tarafından önerilenden daha düşük tespit edilmesiyle daha yüksek oranda çevre vergisi uygulanabileceğini ve optimalitenin bu oranlarda ortaya çıkacağını savunmuştur. Çevre vergileri gelirlerinin diğer vergilerde kısıntıya gitmek suretiyle ekonomiye döndürülmesinin tercih edilmesi ise, etkinlik ve adaletin ağırlıklı olarak yüksek oranlı çevreyle ilişkili vergilerin yer aldığı vergi sistemiyle sağlanabileceği anlamına gelmesi yanında söz konusu değişime verilecek politik desteği de artıracaktır.

Mevcut diğer vergilerle çevre vergileri arasındaki etkileşimin dinamik şekilde ortaya konularak optimum çevre vergisi ihdası, dışsallıkların rakamsal olarak içselleştirilmesiyle birlikte çevre vergilerinden elde edilen gelirin kullanımının da analize katıldığı çok bilinmeyenli bir denklemin çözümünü gerektirmektedir. Diğer yandan, sadece çevre vergisinin uygulandığı sistemin mevcut vergi sistemlerinin yerini yakın zamanda alması beklenmediği göz

önüne alındığında, refah artışı sağlayabilecek uygulanabilir önerilerin değerlendirilmesi realiteye uygun olacaktır. Negatif dışsallıkların içselleştirilmesinde en iyi çözüm, marjinal sosyal zarara eşit bir pigoucu vergi ile sağlanabilirse de diğer vergi gelirlerinin azalmasına yol açmak suretiyle refahın maksimum olması engellenebilecektir. Bu durumda, optimal vergi uygulaması yerine, mümkün olduğunca, arzu edilen çevresel kalitenin ekonomiyi olumsuz etkilemeksizin etkin bir şekilde sağlanmasına yönelik diğer arayışların tümü olarak ifade edilebilen “ikinci en iyi dünya” (second best world) (Smulders, 1999: 9) üzerine odaklanmak gerekmektedir. İkinci en iyi dünya yaklaşımında, dengeden uzaklaştıran optimal çevre vergileri uygulanacak, kirlilik ile sermaye arasındaki ikamenin kolay olduğu durumlarda optimal çevre vergisi pigoucu düzeyin altında kalabilecek, ikamenin zor olduğu durumlarda ise optimal çevre vergisi pigoucu düzeyi aşabilecektir (Bovenberg ve diğ., 1997: 209). Çevre vergilerine olan yönelimin son yıllarda kazandığı ivme göz önüne alındığında, negatif dışsallıkların içselleştirilmesinin parasal değerden ifadesine ilişkin geliştirilecek metodlar, çevre vergisinin optimal noktasının diğer vergilerle etkileşimli olarak gelir dağılımı unsuru dikkate alınarak belirlenmesi, optimaliteden fedakarlık ederek ulaşılabilecek ikinci en iyi çözümlerin neler olduğu ve farklı gelir gruplarına mensup hanehalkları üzerinde nasıl etkiler yaratacağı gibi konuların araştırmacılara çevrenin korunması amaçlı vergilemeye ilişkin uygulanabilir alternatifler üretme fırsatı sunan potansiyeli ve popülaritesi yükselecek çalışma alanları olacağı öngörülmektedir. Bu alanlardan birisi de literatüre “çifte kazanç hipotezi” (double dividend hypothesis) olup, hipotez, çevre vergileri kaynaklı gelir dağılımı sorunlarına reformist çözümler önermektedir. Bu nedenle, çevre vergileri ağırlıklı vergi sistemi tasarımında, çifte kazanç hipotezi analize katılması gereken yaklaşımlardandır.

Karbon vergileri olarak da bilinen çevre vergileri ihdas edilmek suretiyle, devletin ihtiyaç duyduğu finansmanın kirliliğin vergilendirilmesine yönelik alanlardan sağlanarak, bir yandan negatif dışsallığın düzeltilmesi diğer yandan da etkisizlik yaratacak başka vergilerden kurtulmak şeklinde iki tür kazanım elde edileceği varsayımına dayanan “çifte kazanç hipotezi” (double dividend hypothesis), kamu ekonomistleri arasında 1990’ların sonunda aktif tartışma zemini bulan önemli bir yaklaşımdır (Poterba, 2002: 26). McKitrick (1997: 417), benzer şekilde, çifte kazanç hipotezini, kirlilik emisyonları üzerine konulacak vergiden elde edilecek gelirin ekonominin başka alanındaki diğer vergilerde yapılacak indirimin finansmanı için kullanılacağı politika mekanizması olarak değerlendirmiştir. Dolayısıyla, “çifte kazanç hipotezi”, çevre vergilerinin, toplam vergi hasılatını azaltmayacak şekilde, gelir vergisi gibi kazanç vergileri ve katma değer vergisi gibi harcama vergilerinin yerini alması temeline dayanan bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. Çevresel vergi reformunda, kirlileti faaliyetler ve ürünler gibi “kötüler” üzerinden alınan vergilerin, yaratılan vergi hasılatı kullanılarak; gelir, istihdam ve yatırım gibi “iyiler” üzerinden alınan ve kamu harcamalarını karşılamak için arttırıldıklarında piyasa işleyişini bozduklarından dolayı ekonomi için bir yük olan vergilerin yerini alarak, vergi yükü “iyiler”den

“kötüler”e doğru kayacaktır. Bu durumda, negatif dışsallıklar piyasa fiyatının içine alarak içselleştirilerek hem kirlilik azaltılacak, hem de vergi yapısının bozucu etkisi hafifletilmiş olacaktır. Çifte kazanç hipotezine göre sağlanacak ikinci yarar, genellikle, katma değer vergisi gibi geliri dolaylı etkileyen vergilere ek olarak dolaysız vergilerin, örneğin gelir vergisi ve sosyal güvenlik katkılarının indirilmesi yoluyla istihdamda ortaya çıkacak artış olabileceği gibi (EEA, 2000: 16), vergi gelirlerinin büyük ölçüde çevre vergilerinden elde edildiği durumlarda, gelir dağılımını iyileştirme amacı olmamakla birlikte gelir dağılımı adaleti açısından da pozitif etkiler yaratabilir, hatta çifte yarar hipotezinin gerçekleştirilebildiği takdirde, çevre vergileri gelir dağılımı adaletinin sağlanmasının bir aracı olarak kullanılabilir (Jamali, 2005: 175-176). Çifte kazanç, çevre vergilerinin, üreticilerin maliyetlerini arttırarak mal fiyatlarını yükseltmesi, yükselen mal fiyatları nedeniyle satın alma gücü düşen üretim faktörleri üzerinden alınmaya devam eden diğer vergilerin vergi yükünü arttırıcı yönde etkide bulunması olarak açıklanabilen ve emek ve sermaye vergilerinin marjinal oranlarına bağlı olarak ortaya çıkan refah kaybını ifade eden “vergi etkileşim etkisi”nin (Goulder, 2000), çevre vergilerinin toplam vergi gelirlerini azaltmayacak bir şekilde, etkinlik kaybına neden olan vergilerin yerine uygulanmasının oluşturduğu refah etkisini ifade eden “gelirin yeniden kullanım etkisi”nden küçük olması durumunda ortaya çıkmaktadır (Agun, 2008: 84). Bu durumda, çifte kazancın sağlanması için, çevre vergisi gelirleri kullanılarak bozucu etki yaratan diğer vergilerde yapılacak indirimin yeterli düzeyde tespiti zorunlu olmaktadır.

Çevre vergilerinin çifte kazanç hipotezi boyutuyla, beklenen yararları sağlayıp sağlamadığına ilişkin yargısal ifadeler kullanılmasına olanak sağlayacak veriler henüz elde edilemediğinden, mevcut aşamada, çevre vergisi uygulama ya da çevre vergisi oranlarında artışa niyetlenen devletler için “çifte kazanç hipotezinin güvenilirliği ve nasıl gerçekleştirileceği” temel soru olma işlevini sürdürmektedir (OECD, 2001: 37-38). Oates (1995: 921) hipotezin adalet yönünden sorunlu bir yapı oluşturduğunu belirterek, çözümü, geniş tabana oturan oturan gerileyici etkili çevre vergilerinin; gelir vergisinin alt diliminde yer alanlar için oran azaltımı ya da alt gelir grubuna ilişkin vergi indirimleri yoluyla artan oranlılığının sağlanabilmesinde görmüştür. Çevreyle ilgili vergilerden elde edilen gelirlerin bir gelir kalemi olarak genel bütçe gelirleri arasına dâhil edilme yaklaşımının benimsenerek çevre vergilerinin diğer vergilerde indirim ya da yerini alma gibi etkileşime girmemesi, OECD ülkeleri içerisinde çevre vergileri yükünü en fazla taşıyan ülkelerden birisi olmasına rağmen Türkiye özelinde de çifte kazanç hipotezi yoluyla ikinci yararın sağlanıp sağlanmadığına ilişkin değerlendirme yapma imkânını vermemektedir.

Çifte kazanç hipotezinin, çevre vergilerinin vergi sistemlerinin temel vergileri olarak belirleneceği reformun teorik altyapısını oluşturduğunu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, çevre vergilerinin gelir dağılımına etkileri boyutuyla mevcut vergilerle etkileşimli analizi, bir başka ifadeyle, çevre vergilerinin diğer

bazı vergilerin yerini almasıyla çifte kazanç sağlanıp sağlanamayacağı hususu çevre sorunlarının önlenmesine yönelik küresel ölçekte öneriler geliştirilmesi fırsatı sunan çalışma konusu niteliğine bürünmektedir. Çevre vergilerinin mevcut vergilerin bir kısmının yerini almasına ve bu değişimin refah artışı sağlayacağına yönelik güçlü bir eğilim ortaya çıkmakla birlikte, değişimde, hangi vergilerde kısıtlamaya gidilmesi gerektiğinin tespiti yapılacak vergi reformunun kritik unsuru olarak öne çıkmaktadır. Daha çok “etkinlik” öncelikli olarak incelenen potansiyeli taşısa da, çevre vergilerinin yarattığı gerileyici etkinin gelir dağılımı üzerindeki bozucu yönde baskısı nedeniyle ortaya çıkan “adalet” kaygılarının politik desteğin azalmasına yol açması reform niteliğindeki dönüşümün çok yönlü incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, çevre vergilerinin bazı vergilerin yerini alması şeklindeki vergi sistemlerinde reform anlamına gelecek dönüşüme ilişkin; hangi vergilerin kaldırılıp yerine hangi vergilerin konulacağı, çevre vergileri ile diğer vergilerin kombinasyonunun “etkinlik” ve “adalet” ilkelerinin birlikte gözetilerek tasarımı, optimal vergilemenin sağlanmasına yönelik alternatiflerin geliştirilmesi gibi konuların uygulamaya yön verebilecek nitelikte pratik karşılığı haiz çalışma alanları olarak giderek daha fazla değer kazanacağı öngörülmektedir.

Sonuç

Çevrenin korunması amaçlı kamu politikaları araçları arasında, ekonomik faaliyetlerin üretim, tüketim ve atık sürecini kapsayıcı nitelikteki çevre vergileri, sürecin aktörleri olan üretici ve tüketici davranışlarını etkileme potansiyelinin yüksekliğinden kaynaklanan etkinlik nedeniyle yasaklama ve ceza içeren hukuki düzenlemelere alternatif ya da onlarla birlikte kullanılmak suretiyle, özellikle OECD üyesi ülkelerde giderek daha fazla uygulama alanı bulmaktadır. Çevre koruma amacıyla ihdas edilen vergilerin, üretim ve tüketim sürecinin tamamında yaratması umulan davranışsal değişimler yoluyla sağlayacağı “etkinlik” aynı zamanda “adalet” sorununun da kaynağı olmaktadır. Dolaylı vergi şeklinde uygulanan çevre vergilerinin, temel tüketim maddelerinden alınmaları ve/veya ürün fiyatlarına olan yansımaları nedeniyle, yükselen gelir içerisindeki payının azalmasıyla ortaya çıkan gerileyici etkileri, alt gelir grupları aleyhine gelir dağılımını bozmakta ve etkinlikle çatışan adalet sorununun temel nedeni olmaktadır. Çevre vergileri tasarımı, çevrenin korunmasına ilişkin etkinlikten kabul edilebilir limitlerin üstünde kayıp olmaksızın, adalet ilkesi gözetilerek, belirlenen gelir düzeyinin altındaki hanehalklarına yönelik muafiyet ve istisna uygulamaları ya da telafi edici ödemeler yapılması gibi kısmi çözümlere başvurulmak suretiyle sorunun giderilmesi politikası benimsenebilir. Bununla birlikte, süreç, çevre vergilerinin mevcut bazı vergilerin yerini alması şeklindeki radikal dönüşümlere vergi sistemlerinde yer verilmek suretiyle; mevcut vergilerin bozucu etkilerinin azaltılması, vergi yükünün kirletenler üzerinde daha fazla hissedilmesi ve artan oranlılığın sağlanması suretiyle gelir dağılımını iyileştirmeye yönelik olarak tersine de işletilebilir.

Çevreyle ilgili vergilerden kaynaklanan vergi yükü itibarıyla OECD ülkeleri arasında önde gelen Türkiye, çevre korunması amacıyla mevcut vergilerde artırım yapmaktan ziyade, geleneksel vergilerin piyasa üzerinde yarattığı bozucu etkiden kaçınmanın yanında çevre korunması amacını gerçekleştirmek üzere çifte kazanç sağlamayı amaçlayan bir vergi sistemi tasarımı içerisinde olmasa da, söz konusu değişime ilişkin küresel düzeydeki eğilimin etkilerinden uzun süre uzak kalınmayacağı değerlendirilmektedir. Öte yandan, Avrupa Birliği ile Türkiye arasında 2009 yılında açılan çevre faslının olası maliyetlerinin finansmanında çevre vergileri odaklı bir vergi sistemi dönüşümünün oynayabileceği kritik rol dikkate alındığında, etkinlik ve adaletin birlikte sağlanmasını amaçlayan vergi sistemi dönüşümünün çevre faslı gerekleriyle uyumlu ve eş zamanlı ele alınması çevre koruma ve vergileme ilişkisinin reel verilerle kurulmasını sağlayabilecektir. Çevre vergileri ağırlıklı vergi sistemi tasarımı, salt çevre koruma temelli vergilerin yer aldığı bir sistemin realistiği sorgulandığında; sermayenin akışkanlığı ve istihdam gibi unsurlar üzerinde oluşacak etkilerin ülke koşulları gözetilerek dikkate alındığı, refaha katkı sağlayacak nitelikte ve optimaliteden makul sayılabilecek uzaklıktaki ikinci en iyi çözümler uygulanabilir görünmektedir. Çevrenin korunması amacına yönelik etkinlik yanında gelir dağılımı sorunu da gözetilerek; çevre vergilerinden elde edilecek gelirin kimlere, ne kadarlık kısmı ve nasıl aktarılacağı sorularına ülke koşullarına uygun verilecek cevaplar kurulacak vergi sisteminin yükünün adil dağıtılmasına yönelik yöntemin belirleyici unsurları olacaktır.

Çevre vergilerine ilişkin; vergi tabanının tespitinden, üretici ve tüketici davranışları üzerinde yaratılacak etkinin öngörülmesine, yaşam boyu elde edilmesi beklenen gelirin demografik, bölgesel ve konjonktürel etkenler gibi değişkenler üzerinden gerçeğe yakın tahminine yönelik metodoloji geliştirilmesinden, optimaliteden minimum ölçüde fedakarlık edilmek suretiyle mevcut vergilerle çevre koruma amaçlı vergilerin kombinasyonunu sağlayacak ikinci en iyi çözüm önerilerine, mevcut vergilerin yerini çevreyle ilişkili vergilerin aldığı reform niteliğindeki vergi sistemi tasarımı, çifte kazanç hipotezinin işleyip ikinci yararın sağlanıp sağlanamayacağına varan ilgi çekici konular araştırmacılara yeni şeyler söyleme fırsatı sunmaktadır.

Kaynakça

AGUN, Bilge Hakan (2008), Çevre Sorunlarına Yönelik Vergisel Düzenlemeler ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar, Doktora tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, İstanbul.

AKKAYA, Şahin (2004), Çevre Vergileri ve Gelir Dağılımı, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 46, Prof. Dr. Salih Turhan'a Armağan, İstanbul.

BARDE, Jean-Philippe (2004), Green Tax Reforms in The OECD Countries: An Overview, II Taller Regional De Politica Fiscal Y Medio Ambiente En America Latina Y El Caribe, Santiago de Chile.

BORK, Christhart (2006), Distributional Effects Of The Ecological Tax Reform in Germany: An Evaluation with A Microsimulation Model, Editörler: Yves Serret ve Nick Johnstone, The Distributional Effects Of Environmental Policy içinde, Edward Elgar Publishing (OECD), Cheltenham, ss. 139-171.

BOVENBERG, A. Lans ve Lawrence H. Goulder (1994), Optimal Environmental Taxation In The Presence Of Other Taxes: General Equilibrium Analyses, NBER Working Paper, 4897. Cambridge.

BOVENBERG, A. Lans ve Ruud A. de Mooij (1997), Environmental Tax Reform and Endogenous Growth, Journal of Public Economics, 63, ss. 207-237.

CASPERSEN, Eric ve Gilbert Metcalf (1994), Is a Value Added Tax Regressive? Annual Versus Lifetime Incidence Measures, National Tax Journal, 47(4), ss. 731-746.

DAVIS, Francesca (1998), Can Green Tax Fix The Environment, Green Left Weekly, <http://www.greenleft.org.au/back/1998/331/331p14.htm>, (Erişim Tarihi: 05 Temmuz 2015)

DEĞİRMENDERELİ, Ali (2000), Çeşitli Ülkelerde Uygulanan Ekolojik Vergiler, Mevzuat Dergisi, 33, <http://www.mevzuatdergisi.com/> (Erişim Tarihi: 11 Temmuz 2015)

EKINS, Paul ve Stefan Speck (2000), Proposals of Environmental Fiscal Reforms and The Obstacles to Their Implementation, Journal of Environmental Policy & Planning, 2, ss. 93-114.

ERDOĞDU, Mustafa (2006), Küresel Kolektif Varlıklar, Finansman Problemleri ve Düzeltici Vergileme Temelli Çözüm Yolları, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, XXI(1), ss. 269-295.

EEA (European Environment Agency) (2000), Environmental Taxes: Recent Developments in Tools for Integration, Environmental Issues Series, 1, Copenhagen.

EEA (European Environment Agency) (2002), Environmental signals 2002-Benchmarking The Millennium Environmental Taxes, European Environment Agency Regular Indicator Report, 9, Copenhagen.

EU (EUROPEAN UNION), (2011), Regulation (EU) No 691/2011, Official Journal of the European Union.

FULLERTON, Don (2001), A Framework to Compare Environmental Policies, NBER Working Paper, 8420, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

FULLERTON, Don ve Diana Lim Rogers (1993), Who Bears the Lifetime Tax Burden?, The Brookings Institution, Washington, DC.

GOULDER, Lawrence H. (2000), Economic Impact of Environmental Policies, NBER Working Paper, 4896, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

GROOSMAN, Britt (1999), Pollution Tax, Encyclopedia of Law and Economics içinde, 2500, Ghent, ss. 539-568.

HAMOND, Jeff, Hardy Merriman ve Gary Wolff (1999), Equity and Distributional in The Design of Environmental Tax Reform, Redefining Progress Incentives Program, http://rprogress.org/publications/1999/ETR_equity.pdf (Erişim Tarihi: 11 Temmuz 2015)

JAMALİ, A. Tarık (2005), Ekolojik Vergiler, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Mali Hukuk Anabilimdalı, İstanbul.

JOHNSON, Paul, Steve McKay ve Stephen Smith (1990), The Distributional Consequences of Environmental Taxes, The Institute for Fiscal Studies, London.

KARGI, Veli ve Cihan Yüksel (2010), Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri, Maliye Dergisi, 159, ss. 183-202.

LUNDIN, Douglas (2001), Welfare-Improving Carbon Dioxide Tax Reform Taking Externality and Location into Account, International Tax and Public Finance, 8, ss. 815-835.

MANKIW, N. Gregory (1999), Gas Tax Now!, Fortune, http://www.economics.harvard.edu/files/faculty/40_may99.html, (Erişim Tarihi: 12 Temmuz 2015)

MARSHALL, Dale (2000), Shifting Ground: A CCPA-BC Policy Brief on The Potential and Limitations of Environmental Tax Shifting, Policy Brief, Canadian Center For Policy Alternatives, Vancouver.

McKITRICK, Ross (1997), Double Dividend Environmental Taxation and Canadian Carbon Emissions Control", Canadian Public Policy-Analyse de Politiques, XXIII (4), ss. 417-434.

METCALF, Gilbert E. (1998), A Distributional Analysis of an Environmental Tax Shift, NBER Working Paper Series, 6546, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

METCALF, Gilbert E. (1999), A Distributional Analysis of Green Tax Reforms, National Tax Journal, LII(4), ss. 655-682.

MUTLU, Ayşegül (2006), Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları, Maliye Dergisi, 150, ss. 53-78.

OATES, Wallace E. (1995), Green Taxes: Can We Protect The Environment and Improve the Tax System at The Same Time, Southern Economic Journal, 61(4), ss. 915-922.

OECD (Organisation For Economic Co-Operation And Development) (2001), Environmentally Related Taxes in OECD Countries Issues and Strategies, OECD Publications Service, Paris.

OECD (Organisation For Economic Co-Operation And Development) (2006), The Political Economy of Environmentally Related Taxes, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/the-political-economy-of-environmentally-related-taxes_9789264025530-en#page4, (Erişim Tarihi: 15 Ocak 2017).

OECD (Organisation For Economic Co-Operation And Development) (2007), The Political Economy of Environmentally Related Taxes, Policy Brief, Paris.

OECD (Organisation For Economic Co-Operation And Development) (2017), Environmental Policy Instruments, OECD Environment Statistics (database), DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00696-en>, (Erişim Tarihi: 15 Ocak 2017).

PETERS, Jit. A. ve Wilfred F. G. Alblas (1994), The Enforcement Of Environmental Charges in The Netherlands, Third International Conference on Environmental Enforcement içinde, The Hague, ss. 487-494,

POTERBA, James M. (1993), Global Warming Policy: A Public Finance Perspective, Journal of Economic Perspectives, 7(4), ss. 47-63.

POTERBA, James M. (2002), Recent Developments in and Future Prospects for Public Economics, The American Economist, 46(2), ss. 20-30.

SMITH, Zoe (2000), The Petrol Tax Debate, Briefing Notes, The Institute for Fiscal Studies, London.

SPECK, Stefan, Jim McNicholas ve Marina Markovic (2001), Environmental Taxes in an Enlarged Europe-An Analysis and Database of Environmental Taxes and Charges in Central and Eastern Europe, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre.

SMULDERS, Sjak (1999), Environmental Taxation in Open Economies: Trade Policy Distortions and The Double Dividend, Tilburg University, Tilburg.

SUTTON, Philip (2000), Ecotaxation, <http://www.green-innovations.asn.au/ecotax.htm#framework>, (Erişim Tarihi 02 Ekim 2015).

SYMONS, Elizabeth, John Proops, ve Philip Gay (1994), Carbon Taxes, Consumer Demand and Carbon Dioxide Emissions: A Simulation Analysis for the UK, Fiscal Studies, 15(2), ss. 19-43.

TIEZZI, Silvia (2001), The Welfare Effects of Carbon Taxation on Italian Households, 337, Università degli Studi di Siena Dipartimento di Economica Politica, Siena.

WALLS, Margaret ve Jean Hansson (1999), Distributional Aspects of an Environmental Tax Shift: The Case of Motor Vehicle Emissions Taxes. National Tax Journal, 52(1), ss. 53-65.

WEST, Sarah E. ve Robertson C. Williams (2002), Estimates from a Consumer Demand System: Implications for the Incidence of Environmental Taxes, NBER Working Paper Series, 9152, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

