

AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI VE TÜRKİYE'YE ETKİLERİ

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
DERNEĞİ TÜRKİYE TEMSİLCİLİĞİ

AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI VE TÜRKİYE'YE ETKİLERİ

Önsöz: Türkiye'de Yeşil Yeni Düzenin Tahayyülü

Türkiye geçtiğimiz Ekim ayında Paris Anlaşması'nı onayladı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ismine "İklim Değişikliği" eklendi. Bakanlığın yaptığı açıklamaya göre, 2053 net sıfır emisyon hedefi doğrultusunda, Türkiye'de Yeşil Kalkınma Devrimi süreci başladı. Bu, iklim değişikliği, biyoçeşitlilik kaybı ve kirlilik sorunlarını yönetmek için enerji, sanayi, ulaşım, gıda ve inşaat sektörlerinin dönüşmesi demek. Çevre koruma ve ekonomik kalkınma politika alanları arasındaki ilişki adına önemli bir dönüm noktasındayız.

İklim değişikliğine uyumlu bir ekonomi deyince, kapsam ve gerçekçilik anlamında en öne çıkan çözüm Yeşil Yeni Düzen. Bilindiği üzere, Alexandria Ocasio-Cortez ve Edward Markey tarafından çevresel ve ekonomik programları birbirine bağlayan Yeşil Yeni Düzen programı, Şubat 2019'da ABD Kongresi'ne taşındı. Atlantik'in diğer kıyısında, Avrupa Komisyonu 2019 Aralık'ta Avrupa Yeşil Mutabakatı¹'ni açıkladı; geçtiğimiz temmuz ayında ise, Türkiye'yi de doğrudan etkileyecek olan sınırda karbon uygulamasını onayladı. Çin 2060'a kadar karbon net sıfır ekonomiye geçeceğini duyurdu. Covid-19 pandemisinin derinleştirdiği ekolojik, sosyal ve ekonomik krizlerden çıkış programlarına baktığımızda ise, bu programların yalnızca Covid-19 sürecinde zarar gören sektörlerin toparlanmasına yönelik değil, aynı zamanda sürdürülebilir kalkınmayı merkeze koyan, geleceğe yönelik bir planlama etrafında şekillendiğini görüyoruz. Tüm bu unsurlar, tutarlı ve iklime duyarlı bir programın parçası olarak uygulamaya konulan emisyon azaltım politikalarının, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler bağlamında da yapısal bir değişim getireceğini göstermektedir.

Bu süreçte, Yeşil Yeni Düzenin farklı siyasi görüşleri taşıyan hükümetler tarafından benimsendiğini söyleyebiliriz. Bu açıdan, neyi temsil ettiği konusunda anlaşmak zor; ancak, temelde, Yeşil Yeni Düzen savunucuları, piyasa temelli çevre politikalarının ötesine geçerek devletin ekonomide aktif bir rol üstlenmesi gerektiğine duyulan ihtiyaca vurgu yapıyor. Kamu yatırımı ve koordinasyonunun gücünü devreye sokmak, son 40 yıldır dünya üzerinde hüküm süren neoliberal dogmadan tarihi bir kopuş, dolayısıyla radikal bir dönüşüm olarak nitelendiriliyor.

Yeşil Yeni Düzen, iklim değişikliğinin en kötü sonuçlarından kaçınmak için sera gazı emisyonlarını azaltmanın yanında; istihdam yaratmak, yoksulluk, ekonomik eşitsizlik ve adaletsizlik gibi toplumsal sorunları düzeltmeye yönelik adımlar atmayı amaçlıyor. Bu açıdan, Yeşil Yeni Düzen, yenilenebilir enerji santralleri kurmanın ötesine gidiyor ve salt bir teknik/teknolojik dönüşümden bahsetmiyor. Toplumsal refahı merkeze koyan bir politika öneriyor ve katılımcı demokrasiye, çoğulculuğa vurgu yapan bir çerçeve sunuyor. Hükümetlerin, bu çerçeveyi uygulanabilir bir politikaya çevirecek iradeye sahip olup olmadıkları ise henüz belli değil. Örneğin, Türkiye'yi doğrudan etkileyecek olan Avrupa Yeşil Mutabakatı'na yönelik eleştirilerin merkezinde, Avrupa'daki sosyal ve ekonomik yapının yeniden tanımlanması yerine, ekonominin bir kısmının yeşillendirilmesini sağlamak için finansal araçları güvence altına alındığına dair bir vurgu var. Programın odak noktasının esas olarak teknolojik inovasyon olduğu, programın ne neo-kolonyal uygulamaları ne de toplumdaki güç ve servet eşitsizliklerini gidermeye yönelik bir adım attığı çokça tartışılıyor.

¹ Kitapçık boyunca, şemsiye kavram olan Green New Deal, Yeşil Yeni Düzen, EU's Green Deal, Avrupa Yeşil Mutabakatı olarak çevrilmiştir.

Bu kitapçık ile, Yeşil Yeni Düzeni Türkiye bağlamında bir politika vizyonu olmanın ötesine taşıyarak, gerçekleşmesi için gereken stratejiyi tasarlama ve uygulamaya yönelik bir patika çizmek amaçlanıyor. Türkiye'nin enerji ve daha genel anlamda ekonomi politikalarının dönüşümü sırasında göz önüne alınması gereken noktalar tartışmaya açılıyor. Kitapçık, ekonominin sürdürülebilir bir yapıya kavuşması adına, Yeşil Yeni Düzene dair birbirini tamamlayıcı üç yazıdan oluşuyor:

Fikret Adaman tarafından kaleme alınan "Yeşil Yeni Düzen: Ana Tartışma Eksenleri" başlıklı yazı, Yeşil Yeni Düzene dair tarihsel bir arka plan sunuyor. Yeşil Yeni Düzen etrafında dönen tartışmaları teorik bir yaklaşımla ele alarak, bu yeni patikaya geçişte piyasa temelli yaklaşımların sınırlılığını ortaya koyuyor. Yeşil Yeni Düzenin önündeki sorunlar ve göz önüne alınması gereken dinamikler etrafında dönen tartışmalara eğiliyor.

Erinç Yeldan, "Paris Anlaşması'ndan, Avrupa Yeşil Mutabakatı'na" yazısında, Paris Anlaşması'nın gerektirdiği taahhütlerle şimdiye kadar izlenen patikaların arasındaki çelişkiyi ortaya koyduktan sonra, Avrupa Yeşil Mutabakatı'nın Türkiye ekonomisi üzerindeki muhtemel etkilerine değiniyor ve Türkiye'nin yeşil dönüşümüne dair bir yol haritası çiziyor.

Ayşe Uyduranoğlu'nun kaleme aldığı "Yeşil Ekonomik Düzene Geçişte Karbon Fiyatlandırma Politikaları ve Toplum Desteği"nde, düşük karbonlu ekonomiye geçişin en popüler iki yolu olan karbon vergisi ve emisyon ticaret sistemi ele alınıyor. Azaltım politikalarının toplum tarafından desteklenmesinin yolları aranıyor ve toplum desteğinin bu politikaların sürdürülebilirliği adına kritik bir öneme sahip olduğu vurgulanıyor.

Gökçe Yeniev
Sosyal Politika master öğrencisi, Boğaziçi Üniversitesi

Yeni Yeşil Düzen: Ana Tartışma Eksenleri

Fikret Adaman

Ekonomi Bölümü, Boğaziçi Üniversitesi; İstanbul Politikalar Merkezi 2020-2021 Kıdemli Araştırmacı.

Bilindiği üzere, “Yeni Yeşil Düzen”; 1929 Buhranı ile ekonomisi ve sosyal hayatı altüst olmuş ABD’de Franklin Roosevelt’in başkanlığa geldiği 1933 yılında uygulamaya koyduğu, temelde istihdamı arttırmayı ve sosyal refahın kapsamını genişletmeyi hedefleyen kapsamlı kamu politikasının “Yeşil” eklenmiş olarak yeniden canlandırılmasına karşılık gelmekte. Kavram, politik ve akademik hayata ilk kez 2007 yılında *The New York Times* gazetesinin ünlü yazarı Thomas Friedman tarafından sokuluyor; o günden beri de yaşantımızda giderek daha önemli bir alan kaplamaya başlıyor—öyle ki 2019 yılında Avrupa Konseyi’nin aldığı karara istinaden Avrupa Birliği (AB) artık bu politikayı resmi politikaları olarak kabul ediyor.

Roosevelt, Keynesgilliği Keynes’in meşhur 1936 *Genel Teori* kitabından önce keşfetmiş durumda: Malûm, piyasaların iddia edildiği gibi her zaman istihdam yaratan bir dengede olmayabileceği 1929 krizi ile anlaşılıyordu. Her ne kadar 1929 bir borsa krizi olarak kodlansa da işin aslı reel ekonomide özel sektörün bir dizi nedenden dolayı yatırım yapmaktan imtina etmesi ve akabinde işsizliğin artması, artan işsizliğin borsadaki spekülasyonların patlamasıyla birlikte krize dönüşmesiydi. Binlerce şirketin iflas ettiği bir ortamda sosyal refah emniyet ağlarının yeterli olmaması nedeniyle milyonların sefaletle düştüğü ve barınma/giyinme/yeme gibi çok temel ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma geldiğini biliyoruz. Piyasalara duyulan (politik ve akademik) güvenin yerle bir oluşu ve beraberinde gelen panik, Roosevelt’in devleti ekonomik hayata oyuncu hem de önemli bir oyuncu olarak sokmasıyla düzelir. Artık, 3 R üzerine inşa edilmiş yeni bir mutabakat vardır: yoksula, işsizi destek olunacak ve soluklanmaları/ rahatlamaları sağlanacak (*Relief*); ekonominin toparlanması temin edilecek (*Recovery*); bu tür acıların yaşanmaması için reformlar gerçekleştirilecektir (*Reform*). Hatırlanacağı üzere, benzer bir politika, II. Dünya Savaşı akabinde yerle bir olmuş Avrupa ülkelerinde geçerliydi: Uygulanan politikalarda Avrupa ülkeleri arasında farklar bulunsa da “refah devleti” anlayışının egemen olmasıyla, işsizlikle mücadele, gelir ve servet dağılımında adaletin sağlanması ve (sağlık, eğitim, ulaştırma, barınma gibi) temel ihtiyaçların karşılanmasında devletin aktif rol oynaması 1970’lerin sonlarına kadar damgasını vurmuştu diyebiliriz.

Keynesgilliğin rafa kalkması ve Friedman-Hayek öncülüğünde Neoliberalizmin sahneye çıkması yine hatırlanacağı üzere 1980’lerin başına tekabül eder. Bürokratik yapılara isyanı da barındıran bu yeni yaklaşım aslında (Hayek’in *Mont Pelerin Cemiyeti*’ni kurmuş olduğu) 1947 yılından beri küçük ama emin adımlarla inşa edilmekteydi. Bireyin, piyasa aklının, girişimciliğin ön plana çıktığı bu yaklaşımda devletlerin sosyal görevleri aşağıya çekilmekteydi. 2000’lere girerken netleşmeye başlayan ve giderek netleşen görüntü gerek devletler arasında gerek devletler içinde eşitsizliklerin arttığı, borç yüklerinin yükseldiği, eğitim/sağlığa ulaşımında ciddi sıkıntıların yaşanmaya başladığı idi (2008-2009 kriziyle—1929 krizi kadar büyük olmasa da—dünya ekonomisinin sallandığını da hatırlayalım). Ama ekonomik ve sosyal boyutun yanına yeni bir boyut da eklenmişti artık: Çevre!

Çevre sorunlarının gündeme gelmesi, öncesinde pek de kimsenin dikkate almadığı uyarıları saymayacak olursak, 1960’lara tekabül eder. Birkaç akademik çevrenin ve birkaç çevre örgütünün gerek kirlenme gerek doğal kaynak kullanımı üzerinden dikkat çekmeye başladıkları çevre sorunlarının dünya genelinde ilk kapsamlı ele alınışı 1972 Birleşmiş Milletler Çevre Programının

organize ettiği Stockholm Konferansı'na karşılık gelir. Çevre sorunlarının önemiyetinin anlaşılması, özellikle iklim krizinin ekosistem ve oradan hareketle insanlığın geleceğini tehdit edecek olduğunun idraki, 2000'lerin başında gerçekleşir. Bu arada ekleyelim ki, o günden günümüze kadar çevre sorunları giderek daha ciddi tehditler ve krizler ortaya çıkarsa da, bu sorunların oluşmasında baş sorumluluğu olan kimi ülkelerin ve kimi çok-uluslu şirketlerin çevre sorunlarının çözümüne yönelik uluslararası arenadaki çabalarda ayak sürümüş olmaları hatırlanması gereken bir gerçektir.

Bu ayak sürümeye rağmen gerek dünya genelinde gerek devletler özelindeki ekonomik, sosyal ve çevresel sorunların çözümünün elzemliği üzerinde geniş bir mutabakat oluşmaya başladı. İşte Yeni Yeşil Düzen fikrinin ortaya çıkışının arka planı budur. Ekonomik, sosyal ve çevresel problemlerin iç-içe geçmiş olduğu gerçeği, çözüm noktasında da bu üç boyutun birlikte ele alınması gerekliliğini getirmiştir. Bu gerekliliğin kabulü, Birleşmiş Milletler'in üç yıllık yoğun çabası neticesinde geliştirilmiş olan 2015-2030 "Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri" politikasında net bir şekilde görülebilir. Hatırlanacağı üzere, hedefler anılan üç boyutu kapsamayı amaçlayan 17 başlıktan oluşmaktadır: üretim süreçlerinin insana yakışır kılınması, açlık ve yoksulluğun bertarafı, ekonomik eşitsizliklerin azaltılması, eğitim ve sağlık hizmetlerinin kapsayıcılığının ve kalitesinin yükseltilmesi, temiz suya erişim başta olmak üzere sanitasyon konusunda gerekli önlemlerin temin ve tesisi, toplumsal cinsiyetten kaynaklı eşitsizliklerin üzerine gidilmesi, karadaki ve sudaki yaşamın korunması, kentlerin doğa-dostu kılınması, üretim ve tüketim süreçlerinin ve enerji üretiminin çevre-dostu bir şekilde kurgulanması ve iklim krizine karşı politikalar oluşturulması. Ayrıca, bu hedeflerin tutturulması sürecinde insan haklarının kollanması, hukukun üstünlüğünün sağlanması, kamu kurumlarının etkinliğinin, şeffaflılığının ve hesap verebilirliğinin temini gibi yönetişimsel reformların öneminin altı çizilmiştir.

Birleşmiş Milletlerin çizdiği hedeflere ulaşabilmek için nasıl bir politikalar manzumesi icra edilmesi gerektiğinin cevabını vermektedir Yeşil Yeni Düzen... Bu düzenin temel icraat alanlarını şu şekilde belirlemek mümkündür: Net sera gazı salımlarını nihayetinde sıfıra indirmek için bir yandan temiz (yeşil) enerjiye dönüş (rüzgâr, hidro, güneş vb.) bir yandan da enerji verimliliğini arttırmak (binalarda izolasyon vb.), fosil yakıt tüketimini elden geldiğince düşürmek (elektrikli araçlara geçiş vb.), üretim süreçlerindeki ekolojik ayak izini azaltmak (daha verimli teknolojilere geçiş, filtre sistemleri kurmak vb.), tarladan sofraya olan süreçteki kayıpları ve ekolojik ayak izlerini düşürmek, atıklardan yararlanmak (tekrar kullanmak/yeniden dönüştürmek), daha eşitlikçi bir toplumsal yapı için bir yandan gelir/servet eşitsizliğini çeşitli mekanizmalarla (vergi vb.) düzeltmek diğer yandan da temel kamusal ihtiyaçları (eğitim/sağlık gibi) topluma yaymak ve kalitesini yükseltmek. Tüm bu süreçlerde dijitalleşmenin rolünün öneminin de altı çizilmelidir. Örnek olarak tarım sektörünü ele alacak olursak, dijital teknolojinin kullanımı geniş uygulama alanları bulmakta: drone ve uydu çekimleriyle ürünlerin kalitesinin izlenmesi, optimal su/gübre/ilaç kullanımının belirlenmesi, olumsuz hava koşullarının önceden tahminine yönelik izleme aygıtlarının devreye alınması gibi.

Ezcümle, ekonominin radikal bir dönüşümünden bahsedilmektedir Yeşil Yeni Düzen. Bu dönüşümde kamunun hayati bir rol üstlenmesi söz konusudur, zira piyasa mekanizması—tarihsel deneyimlerin çok net bir şekilde bize gösterdiği gibi—hem eşitliklerin sağlanmasında hem sağlık gibi temel ihtiyaçların temin ve tesisinde hem de çevrenin korunmasında son derece yetersiz kalmaktadır; bu sorunların çözümlerinde *yine* piyasalara bel bağlamak ise son derece sakıncalıdır. Zira, piyasaların, bir kısmı tarihsel geçmişten kaynaklanan güç asimetrilerinin mevcudiyetinden bir kısmı da rekabet ve bilgi asimetrilerinin yapısal nedenlerle rol oynamasından dolayı, adil bir gelir ve servet bölüşümü yapamayacağı ve doğanın kirlenmesine duyarlı olamayacağı bilinmektedir. Bu nedenle, kamunun (yerel ve merkezi yönetimler üzerinden) bir dizi

başta vergilendirme ve asgari ücret belirleme gibi mekanizmalar olmak üzere müdahalelerle gelir ve servet eşitsizliklerini azaltmaya çalışmaları söz konusudur. İlintili bir konu, vatandaşların sağlık, eğitim, barınma, beslenme gibi çok temel ihtiyaçlarının karşılanmasında kamunun devreye girerek (vergiler yoluyla elde etmiş olduğu kaynaklardan) katkı sağlaması beklenmektedir. Temel ihtiyaçların kamu tarafından karşılanması (ya da karşılanmasında destek olunması) fikrini çeşitli açılardan tamamlayan bir diğer uygulama “vatandaşlık geliri”dir; başta bazı Avrupa ülkeleri olmak üzere kimi ülkelerde uygulanmaya halihazırda konmuş olan bu mekanizmada vatandaşların çalışma durumundan bağımsız temel ihtiyaçlarını karşılayabileceği bir miktar paranın kendilerine ödenmesi sağlanmaktadır (yine vergiler yoluyla elde edilmiş olan kaynaklardan).¹ Yeşil Yeni Düzenin bu tür uygulamalara açık olması beklenmelidir.

Çevre konusunda piyasaların yetersiz kalmasının temelde üç sebebi bulunmaktadır: İlki, çevreye maliyet getiren birçok ekonomik faaliyetin (üretim olsun, tüketim olsun) etkinliği icra edene doğrudan ve dolaylı yansımaması gerçeğidir; maliyet bir nevi başkalarının omzuna yüklenmektedir. İktisatçıların “dışsallık” dediği bu soruna en tipik örnek bir fabrikanın atığını (herhangi bir düzenlemenin olmadığı bir ortamda) önündeki nehre vermesi, kirli suların akarsuyun ilerde içinden geçtiği kasabaya ulaşması ve orayı rahatsız etmesidir (bozulan su kalitesi, kötü koku, vb.). İkincisi, birçok durumda (iklim krizi en çarpıcı örnektir) mahkûmlar çıkmazı dediğimiz sorundan mustarip olur piyasa mekanizması: Aslında tüm devletlerin ortak çıkarı iklim krizine yönelik bugünden tedbir almaktır; bugün bir maliyet üstlenilmezse yakın gelecekte çok daha yüksek maliyetler bizleri beklemektedir. Ama, diğer devletler bu konuda canla başla çalışırken sizin maliyetler üstlenmemeniz ve sonuçta diğer devletlerin çabalarından yararlanacak olmanız sizin açınızdan daha “akıllı” bir davranış olacaktır (iktisatçıların “bedavacılık” dediği davranış)—ama herkes sizin gibi düşünürse sonuç kara bir tabloya benzeyecektir. Üçüncü neden de, birçok durumda bugünkü bir ekonomik faaliyetin çevresel maliyetinin anında değil ilerde, kimi durumlarda ise çok ilerde çıkacak olmasıdır. Eğer tüketiciler/üreticiler olarak üç-beş senenin sonrasını pek de dikkate almıyorsanız işte kamunun devreye girip orta/uzun döneme dair sizlerin davranışlarınızı düzenlemesi gerekmektedir. Tüm bu sayılanlar aslında bir nevi vatandaşların (üretici ve tüketici şapkalılarıyla) yapmak zorunda oldukları bir mutabakata işaret etmektedir: kamunun ekonomik alanda devreye girerek piyasaların problematize etmediği çevre sorunlarını merkeze alması. Keza, devletler arasında da mutabakatların olması gerektiği çok açıktır, zira aksi durumda münferit devletlerin bağımsız çabaları yeterli ol(a)mayacaktır.

Şu ana kadarki tartışmanın da gösterdiği gibi, Yeşil Yeni Düzene geçiş, ciddi maliyetler ve çözülmesi gereken sorularla beraber gelmektedir. İlk olarak, konuşulan yeşil patikaya geçmenin ciddi bir mali portesi bulunmaktadır: enerji verimliliğinden yenilenebilir enerji kaynaklarının devreye alınmasına, akıllı tarımdan atıkların toplanmasına yönelik yapıların oluşturulması, hepsi, önemli altyapı ve yatırım harcamaları istemektedir. Evet, evlerin yalıtımı enerji verimliliği açısından önemlidir ama bu yalıtımın ev başına mali yükü vardır; evet, güneş panelleriyle elektrik üretmek tercih edilmelidir ama hem bu panellerin üretim maliyeti vardır hem de bu panelleri yerleştireceğiniz alanlar bulmak zorundasınızdır. Örnekler devam eder... Burada siz ister vergi yoluyla doğrudan kaynak yaratın ister finansal araçlar üzerinden üretici/tüketicilerin davranışlarını yeşil patikaya doğru yönlendirin (evine izolasyon yaptıracaklara düşük faizle kredi vermek örneğinde olduğu gibi), bugün için ciddi sayılacak kaynakları kanalize etmeniz gerekmektedir. Bunun ne şekilde ve kimler üzerinden finanse edileceği ciddi bir sorudur.

¹ Son dönemde konuyla ilgili çıkan bir yazı için bakınız: Öztürk, Ş. 2021. F. Adaman, A. İnsel ve H. Levent ile söyleşi: “Evrensel temel gelir”. *Cogito*, Yaz 2021, https://www.yapikrediyayinlari.com.tr/dosyalar/2021/07/Soylesi_cogito102_soylesi.pdf.

İkinci sorun, yeşil patikaya geçmenin farklı kesimler üzerindeki etkilerinin farklı olacağı noktasından hareketle, kazananlar/kaybedenler arasındaki çekişmede kamunun nerede nasıl pozisyonlanacağına ilişkindir. Evet, doğrudur, yeşil patika beraberinde yeni iş kollarının açılmasını getirecek ve “yeşil istihdam” denilen yeni iş olanakları açılacaktır; ama kapanması/küçülmesi gereken ve “kahverengi sektör” olarak bilinen alanlardan da zarar edecek (hatta kapanması gerekecek) firmalar ve dolayısıyla istihdam azalmaları olacaktır. Zararlar karşılanmadıkça kahverengi sektörün devlet nezdinde baskı unsuru olacağını tahmin etmek güç olmasa gerek!

Üçüncü sorun, devletler-arası ilişkilene üzerinedir. Gelişmiş ülkelerle gelişmekte olanlar arasındaki uçurumun kapanmasına ve dünya genelinde daha adil bir düzenin temin ve tesisine yönelik mutabakatlar kolay sağlan(a)mamaktadır. Günümüzden örnekleyecek olursak, gelişmiş ülkelerde %85’ler seviyesinde giden Covid-19 aşılama oranı kimi Afrika ülkesinde %2’lere düşmektedir; aynı kalemde devam edecek olursak, tüberküloz artık Batı için çok ender karşılaşılan bir sorunken (başarıyla uygulanan aşısı vardır zira) ekonomik nedenlerle başta Afrika’da olmak üzere fakir ülkelerde yılda 1,5 milyon civarında can almaktadır her yıl. Bu ve benzer devletler-arası adalet sorunlarının (kimilerine göre Kuzey-Güney çatışmasının) çözümü kolay olmayabilir. Bir diğer ilişkilene sorunu yukarıda değinilen “bedavacılık”tan kaynaklanmaktadır ve iklim krizi konusunda uluslararası camianın günümüze kadar neden gerekli adımları atmaktan imtina ettiğine dair kuvvetli bir ipucu sunmaktadır.

Dördüncü sorun ise, kamunun bu sürece müdahil olmasındaki yönetsimsel yapının iyi tasarlanmadığı durumda yaşanabilecek sıkıntılara dairdir. Yeşil Yeni Düzen önerilerinin neredeyse tamamında yetki ve sorumluluk merkezi devletlere verilmekte, yerel yönetimlerin ve sivil oluşumların angajmanları daha ziyade destek/tamamlayıcı olarak görülmektedir. Merkezi hükümetlerin ana odakta olduğu böylesi bir yapının bürokratik hiyerarşiler getirme riski bulunmaktadır. Yerelin sürecin içine alınmadığı durumlarda yereldeki bilginin merkeze ulaştırılmasında sıkıntılar yaşanabilir; ve/veya sürecin dışında bırakılan yerel birimlerin süreci sahiplenmemeleri ve hatta daha kötüsü süreci kendi dar çıkarları bağlamında manipüle etmeleri söz konusu olabilir. Dolayısıyla farklı skalalara özenle yaklaşan ve skalalar arasındaki etkileşimleri pozitif sinerjilere dönüştürmeye gayretli bir yönetim mekanizmasının inşası önemlidir. Özellikle otoriter-popülist karması yönetimlerin egemen olduğu günümüz realitesinden, katılımcılık üzerinden müzakere temelli demokratik bir yapıya dönüşüm kolay olmayabilir.

Son olarak altını çizmek istediğimiz husus, Yeşil Yeni Düzenin çevre konusunda verdiği vurgunun kimi durumda sadece iklim krizine yapılmakta olduğudur. Halbuki bildiğimiz gibi, çevre sorunları çok boyutludur: hava-su kirlenmesi (özellikle plastik kirliliği), biyoçeşitlilikteki kayıplar, görüntü-gürültü kirliliği ve ... bu liste uzar-gider. Ayrıca, doğal kaynakların (materyallerin) yoğun kullanımının da dikkate alınması gerekmektedir. Örnekleyecek olursak; elektriğin güneşten elde edildiği bir varsayım altında fosil yakıt azaltılması için elektrikli araçlara geçmek doğru bir adımdır; ancak hemen hatırlayalım ki, güneş panellerinin üretimi için enerji gereklidir, metal çıkartmak zorunludur, güneş panellerinin konulacağı yerler bulmak gerekir, ömrünü tamamlayan panellerin ve elektrikli araçların akülerin atıklarının bertarafının titizlikle yapılması bizi beklemektedir. Ayrıca, unutmayalım ki, nasılsa araçlar elektrikli şeklinde düşünüp, maddi durumu iyi olanların hanelerine (eskiden olsaydı) bir adet benzinli araç almaları söz konusuysen pekala iki-üç... elektrikli araç alma ihtimalleri de bulunmaktadır (literatürde “Jevons paradoks” olarak bilinen bir durum).²

² “Büyümeme/Küçülme” (“De-Growth”) olarak bilinen yaklaşım, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, ekonomi büyümeye endekli bir yaklaşımın, bu yaklaşım ne kadar yeşil olursa olsun, çevre ve insanlık açısından doğru olmadığını savunmaktadır. Korona günlerinde bu yaklaşımı gündeme getiren bir yazı için bakınız: Adaman, F. ve Yeniev, G. 2020. Korona virüsü günlerinde De-growth’u düşünmek. *Duvar*, 30

Dolayısıyla da, bu açıdan bakıldığında, bilinçli tüketimin ve daha mütevazı yaşamların tercih edilmesi gerekmektedir; ancak, böylesi bir kültürün halihazırda “tüketim-odaklı” olan bugünkü yaşamda gerçekleştirilmesi zor olabilir.

Yeşil Yeni Düzen, yavaştan politik hayatın içine girmeye başladı: ABD’de Alexandria Ocasio-Cortez ve Edward Markey önderliğinde politik hayatta (2019 yılından itibaren) süren tartışmalara eklenen akademik bir grup da bulunmakta. AB ise, başta da belirtildiği gibi, 2019 yılında bu patikayı benimsediğini açıkladı ve süreci ayrıntıladı. Örneğin “sınırdaki karbon düzenlemesi” uygulamasına yakında geçecek olmasıyla, AB bu konuda somut bir adım atmış bile oldu. Kimi bazı ülkelerde de benzer tartışmalar sürmekte; Türkiye’de de özellikle son beş yılda bu başlık altında önemli tartışmaların gerçekleşmekte olduğu izlenmektedir.³ Bu tartışmaların, Türkiye’nin Yeşil Yeni Düzen üzerine bir patika oluşturmasında önemli bir altlık oluşturacağına inanmaktayız.

Mart 2020, <https://www.gazeteduvar.com.tr/forum/2020/03/30/korona-virusu-gunlerinde-de-growthu-dusunmek>.

³ Birkaç örnek vermek gerekirse: Erçel, K. 2019. ABD’ye özgü kavramlar sözlüğü – Yeşil Yeni Mutabakat (I ve II) (Green New Deal). *Birikim Haftalık*, 20 Mart ve 20 Eylül 2019,

<https://birikimdergisi.com/haftalik/9692/abdye-ozgu-kavramlar-sozlugu-yesil-yeni-mutabakat-ii-green-new-deal>; Güler, B.Ş. 2021. Avrupa yeşil düzeni: Yeşil kıtadan Yeşil Dünya’ya geçiş. *SEFİA Blog*, Mart 2021, <https://sefia.org/avrupa-yesil-duzeni-yesil-kitadan-yesil-dunyaya-gecis/>.

Türkiye’de tartışmaların daha ziyade iklim krizi odaklı sürdüğünü de not edelim. Bu konuda kapsamlı bir çalışma için bakınız: Yeldan, A.E, Aşçı A.A. ve Acar, S. 2020. *Ekonomik Göstergeler Merceğinden Yeni İklim Rejimi Raporu*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul. Yeri gelmişken belirtmek isteriz, (o zamanki adıyla) Çevre ve Şehircilik Bakan Yardımcısı Mehmet Emin Birpınar, Türkiye’nin çevre ve iklim değişikliğiyle mücadele konusunda AB standartlarına gelmesi için kişi başına en az 1.000 avro harcaması gerektiğini ve bunun da 80 milyar avro civarında bir para anlamına geldiğini söylemiştir (<https://www.iklimhaber.org/birpinar-turkiyenin-iklim-kriziyile-mucadelede-ab-standartlarına-ulasması-icin-80-milyar-euroya-ihtiyaci-var/>).

Paris Anlaşması'ndan, Avrupa Yeşil Mutabakatına

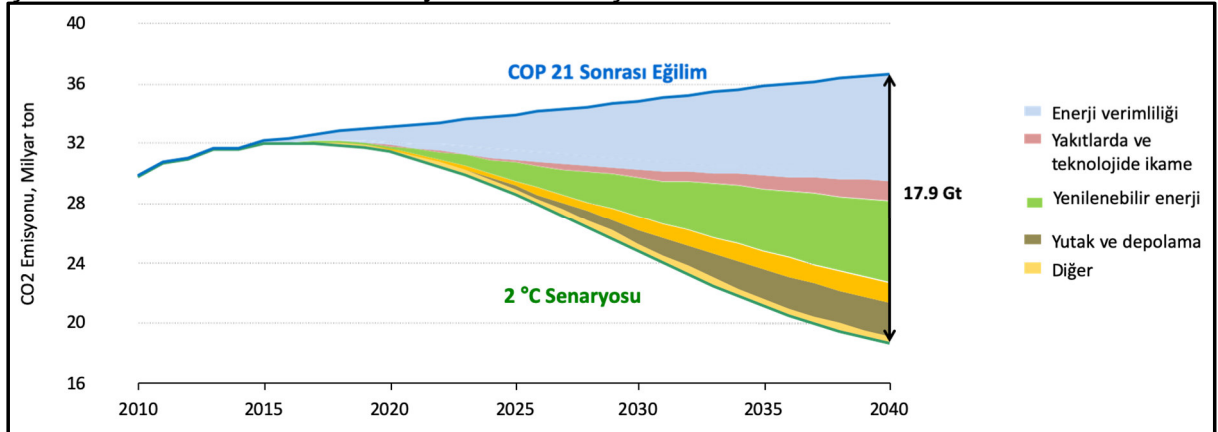
A. Erinç Yeldan
Ekonomi Bölümü, Kadir Has Üniversitesi

İklim değişikliği ile uluslararası düzeyde önemli bir adım olan Paris 21. Taraflar Konferansının ardından altı sene geçti. 2015 Aralık'ında, İklim değişikliği ile mücadele araçlarını belirlemek ve bu mücadeleye katkıda bulunmak üzere her ülke kendi "*Ulusal Düzeyde Belirlenmiş Katkı Niyeti*" (Intended Nationally Determined Contribution, INDC) programını Paris toplantısında sunmuş; Türkiye de kendi INDC-Katkı Payını resmi olarak toplantı öncesinde açıklamış idi. Türkiye daha bu ay başına kadar Anlaşmanın koşullarını Meclis'ten onaylamamış konumdaydı. 6 Ekim'de bu adım da tamamlanmış oldu.

Paris toplantısına katılan bilim insanları, sera gazlarının emisyonu nedeniyle dünyamızın yüzey ısısında yaşanan artışın yüzyılın sonuna değin 2 C⁰ derecede tutulması gerektiğini, aksi takdirde gezegenimizin geri dönülemez biçimde tahribata uğrayacağını vurgulamaktaydı. Çevre bilimciler, bu hedefe ulaşmak için küresel emisyonların 18 milyar ton düzeyine düşürülmesi gerektiğini hesaplamaktalar. Oysa, Paris toplantısının daha başında ülkelerin verdikleri taahhütlerin bu hedeften çok uzakta kaldığını görülmekteydi. Dünya Enerji Ajansı sunduğu projeksiyonlarda 2040 yılına değin dünyada toplam emisyonların 36 milyar tona ulaşacağını, oysa +2 C⁰ sınırını aşmamak için toplam emisyonların 18 milyar tona değin düşürülmesi gerektiğini paylaşmaktaydı. Aradaki 18 milyar tonluk farkın düşürülmesi Paris sonrası iklim mücadelesinin en önemli sorunsalıdır.

Bu projeksiyonlar aşağıdaki 1 No'lu Şekilde özetlenmektedir.

Şekil 1. Paris 2015 Sonrası Dünya Karbon Bütçesi



Kaynak: Uluslararası Enerji Ajansı, 2017 Raporu.¹

İklim krizinin küresel çalışma yaşamına ve küresel ekonomiye olan olumsuz etkileri şimdiden ürkütücü boyutlara ulaşmıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından yapılan çalışmalar *ısı/stresine bağlı olarak* yaşanan işgücü kayıplarının 1995'te 35 milyon kişi olduğunu; bu rakamın 2030'a gelindiğinde en iyimser senaryolar altında dahi, 80 milyon kişiye ulaşacağını belirtiyor.

¹ Uluslararası Enerji Ajansı. 2017. *World Energy Outlook*, Paris.

Küresel toplam işgücü arzının 3,6 milyar kişi olduğu düşünüldüğünde, sadece ısı stresine bağlı söz konusu istihdam kayıplarının küresel işsizlik oranında yüzde 1'e yakın bir artışı başlı başına yaratmakta olduğunu hesaplayabiliriz. Bu kaybın küresel ekonomiye gelir maliyeti ise 280 milyar dolar hesaplanmakta ve bu rakamın 2030'da 2,4 trilyon dolara ulaşacağı öngörülmektedir.

Bunun da ötesinde, söz konusu istihdam ve gelir kayıplarının gezegenimizin yoksul ve düşük orta-gelirli bölgelerinde yoğunlaşacağı ve özellikle Güney Asya ve Batı Afrika'nın yoksullarını tehdit edeceği tahmin edilmektedir. Buna karşın günümüzün gelişmiş, sanayileşmiş ülkelerindeki beklenen istihdam kayıpları ihmal edilebilir düzeyde görülmektedir. Zira bu ülkeler çevreyi kirletici sanayileri çoktan dünyanın "çevre kirliliği cennetlerine" ve çalışma kamplarına taşımış durumdadır.

Dolayısıyla Paris hedeflerine ulaşabilmek için enerji üretimi deseninin de bundan böyle radikal biçimde değiştirilmesi gerekiyor. Örneğin CO2 emisyonlarında en fazla paya sahip olan kömür ve diğer fosil yakıtlarının tahmin edilebilir potansiyelinin en az yüzde 80'inin yer altında tutulması gereği sıkça dile getiriliyor. Bunun yerine güneş, rüzgâr ve jeotermal gibi yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelmesi koşulsuz olarak gerekli. Oysa ülkemiz de dahil olmak üzere birçok ülkede fosil yakıtlara verilen devlet destekleri ve teşvikler, kirletici enerji kaynaklarının yapay olarak ucuz tutulmasına ve özendirilmesine neden olmaktadır. Merkezi İsviçre'de olan *Uluslararası Sürdürülebilir Kalkınma Enstitüsü* (IISD) hesaplamalarına göre dünyamızda fosil yakıtlara sağlanan mali teşvikler yılda 650 milyar doları aşıyor. Bu rakam yenilenebilir enerji kaynaklarına sağlanan teşviklerin 4 misli.

Bu doğrultuda Avrupa Birliği (AB), Aralık 2019'da *Avrupa Yeşil Mutabakatı* (AYM- *European Green Deal*) planı çerçevesinde yepyeni bir üretim ve tüketim deseni stratejisine geçiş planını ortaya koydu. Söz konusu plan çerçevesinde *AB, sanayi, tarım, enerji ve tüketici davranışlarını dönüştürmek amacıyla gezegenimizi tehdit eden iklim değişikliği ve çevre kirliliği sorunlarıyla mücadeleyi toplumun ve siyasetin merkezine aldığı bir strateji* izlemeye hazırlanmakta. AYM planlaması doğrultusunda AB üyesi ülkelerin 2050 yılına kadar "net sıfır CO2 emisyonlu" bir ekonomik yapıya dönüştürülmesi hedeflenmektedir. Bunun için yeni ekonomik büyüme stratejisi, kirletici sektörlerin hızla yenilenebilir enerji kaynaklarıyla dönüştürüldüğü, doğal kaynak kullanımına daha etkin yer verildiği, fosil yakıtlara dayalı enerji tüketiminin kademeli olarak azaltıldığı, yeniden işleme (*re-manufacturing*) ve döngüsel ekonomi (*circular economy*) temelli; enerji verimliliğini ve yenilenebilir enerji kaynaklarını ön plana çıkaran bir model tasarlanmaktadır.

AYM stratejisi bir sanayileşme ve enerji planlaması olduğu kadar, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tanımıyla *insan onuruna yakışır yeşil işler* (green, decent jobs) bir istihdam projesi olarak görülmelidir. Bunların ötesinde Avrupa Birliği AYM perspektifini merkeze alan bir *iklim diplomasisi* yürütmek suretiyle, küresel sera gazlarının azaltılmasında etkili bir oyuncu haline gelmeyi ve iklim değişikliği ile küresel çapta yürütülecek mücadelenin liderliğini üstlenmeye hazırlanmaktadır.

Türkiye'nin Konumu

Türkiye sera gazı salımlarını düşürmek için kurması gereken yenilenebilir enerji tesislerine finansman desteği almasının önünde engel oluşturacağı gerekçesiyle Paris Anlaşması'nı 2021'in Ekim ayına kadar onaylamadı. Türkiye'nin 1992'de yapılan Çerçeve Sözleşme'nin eklerinde yanlış kategorize edildiği için Yeşil İklim Fonu'nda yararlanamadığı ve milli geliri kendisinden yüksek ülkeler geliştirmekte olan ülke sayılırken Türkiye'ye haksızlık yapıldığı doğru bir yorum idi. Ancak, Paris Anlaşması altında *Ekler* sistemi eski önemini kaybetmiş durumda ve artık burada geçen kategorileri değiştirmek veya Türkiye'ye önemli bir istisna kararı aldirmek bir mutabakat gerektireceği için neredeyse de olanaksız gözüküyor.

Oysa Türkiye eğer iklim değişikliğiyle mücadele için ciddi adımlar atarsa, öncelikle de kömürü bir enerji kaynağı olarak kullanmaktan zaman içinde vazgeçeceğini açıklarsa yeni dönemde önü açılacaktır.

Bu çabalara bir basit örnek vermek gerekirse, Sevil Acar ile birlikte yaptığımız bir çalışma² Türkiye’de kömür sektörüne tanınan üretim ve yatırım teşviklerinin 2015 itibariyle (Paris günleri) 780 milyon dolar olarak hesaplanabildiğini; bu tutarın da o dönemdeki milli gelirimizin %0,1’ine (Mwsaat elektrik üretimi başına 11 dolar) ulaştığını belgelemekteydi. Çalışmaya göre sadece (ve sadece) söz konusu kömür teşviklerinin kaldırılması dahi, Türkiye’nin toplam emisyonlarında %5’lik bir azalma sağlayabilecektir.

AYM’nin ve bunun altında önemli bir yer tutan Sınırdaki Karbon Düzenlenmesi sisteminin Türkiye ekonomisine olası etkileri Yeldan, Acar ve Aşıcı³ tarafından çalışılmıştır. Bu çalışmada Avrupa Yeşil Düzeninin öngörülen mekanizmalarının ve “Paris Anlaşması’na taraf olması” durumunda muhtemel azaltım ve uyum tedbirlerinin uygulanmasının ulusal ekonomiye etkilerinin ayrıştırılması ve ulusal düzeyde ve stratejik sektörler açısından olası sonuçların değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmanın bulgularına göre, Türkiye’nin güncel ihracat dağılımı ve sektörel karbon verimliliği göz önüne alındığında, AB ile ihracatta karşılaşılması muhtemel gelir kayıpları (karbon fiyatının ton başına 30 ya da 50 avro olması durumuna bağlı olarak) Çimento sanayiinde %13,2—%22; Demir Çelik’te %1,7—%2,8; Kimya sanayiinde %1,1—%1,9; Otomotiv’de ise %0,7—%1,2 olarak hesaplanmaktadır. Makro ekonomik düzeyde ise sonuçlarına göre, Türkiye iklimle mücadele politikalarını değiştirmesse olası bir SKD’nin ekonomide yaratacağı GSYH kaybı 2030 itibarıyla %2,7-%3,6 mertebesinde kalacaktır.

Bu durum *iklim değişikliğiyle mücadele amacıyla yeni bir politika aracının uygulanması söz konusu olduğunda, sektörel ve küresel rekabet gücünü ve sosyal / ekonomi politikalarını da gözeten ve tek bir araçla sınırlı olmayan kapsamlı bir paketin kurgulanması* gereğini ortaya koymaktadır. Çalışmada yürütülen senaryolara göre böylesi bir paket aracılığıyla karbonun fiyatlanması ve emisyon azaltımıyla eş zamanlı olarak *enerji verimliliğini artıran yeni tedbirleri ve teknolojileri* (örn. enerji verimliliğine yönelik standartlar ve bu standartları destekleyecek dış ticaret düzenlemeleri, enerji performans sertifikaları vb.) ve *yenilenebilir enerji kaynaklarının yaygın kullanımına yönelik teşvikleri* ve uygulamaları (örn. YEKA ve/veya feed-in-tariff’leri) içerecek şekilde kurgulandığı takdirde, milli gelirden uzun vadede daha hızlı bir artışın dahi söz konusu olabileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu çerçevede, *Ar-Ge, teknolojik gelişim ve inovasyona yönelik destekler* de son derece önem arz etmektedir.

Türkiye’nin iklim değişikliği ile mücadeleyi somut adımlarla güçlendirme yolunda hem özel sektör hem de kamu cephesinde atacağı adımlar, dış ticaretin yeşil ekonominin dinamikleriyle şekillenecek rekabet ortamında güçlü olunmasını ve küresel ölçekte pazar payının korunmasını da destekleyecektir.

² Acar, S. ve Yeldan, A.E. 2016. Environmental impacts of coal subsidies in Turkey: A general equilibrium analysis. *Energy Policy*, 90, 1-15.

³ Yeldan, A.E, Aşıcı A.A. ve Acar, S. 2020. *Ekonomik Göstergeler Merceğinden Yeni İklim Rejimi Raporu*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

Yeşil Ekonomik Düzene Geçişte Karbon Fiyatlandırma Politikaları ve Toplum Desteği

Ayşe Uyduranoğlu

İstanbul Bilgi Üniversitesi, Çevre, Enerji ve Sürdürülebilirlik Uygulama ve Araştırma Merkezi

Ünlü tarihçi Yuval Noah Harari, *21. Yüzyıl İçin 21 Ders*⁴ başlıklı kitabında insanlığı tehdit eden en önemli üç riski iklim değişikliği, robotlaşma ve işsizlik, nükleer ve siber saldırılar olarak belirtmiştir. Dünya Ekonomik Forumu da son yıllarda iklim değişikliğini “Küresel Riskler Raporu”nda küresel riskler içinde ilk beş sırada saymış ve iklim değişikliği ile etkin bir şekilde mücadele edilmediğini vurgulamıştır. İklim değişikliği ile etkin bir şekilde mücadele edilmediğinde ekonomiler bu riskten farklı şekillerde olumsuz etkilenecek, bu risklerin neden olduğu maliyetler ülkelerin sağladığı katma değerde kayıplara yol açacak ve bütün canlılar için sürdürülebilir bir hayatı sağlamak çok zor olacaktır.

İnsan kaynaklı sera gazı (karbondioksit, metan ve diğerleri) salımlarının atmosferdeki miktarının sürekli artması, güneşten gelen ve dünyamızı yaşanabilir bir gezegen yapan ışınların uzaya geri yansıtılmasını zorlaştırarak, Dünya'nın giderek daha fazla ısınmasına yol açması iklim değişikliğinin temel nedenidir. İklim değişikliği, ekonomi literatüründe piyasa başarısızlığı olarak değerlendirilir ve piyasanın etkin bir şekilde işleyebilmesi için hükümetlerin fiyatlandırma politikaları ile düzenleyici bir otorite olarak bu sorunu çözmesi gerektiğine işaret edilir. İklim değişikliğine ilişkin maliyetler (aşırı hava olaylarının yol açtığı maliyetler, orman yangınlarının yol açtığı maliyetler, gıda güvenliğinin sağlanamaması ile ortaya çıkan maliyetler, iklim göçlerine bağlı olarak ortaya çıkan maliyetler), dışsal maliyetler olarak düşünülebilir. Piyasa fiyatları, herhangi bir düzenleme olmadığı sürece bu maliyetleri dikkate almayacak ve düzeyleri olması gereken optimal düzeyin çok altında seyredebilecektir. Hükümetler, karbon fiyatlandırma politikaları ile bu maliyetleri piyasa fiyatlarına yansıtarak içselleştirebilirler. İklim değişikliği ile mücadelede uygulanabilecek iki temel karbon fiyatlandırma politikası var:

- 1- Karbon vergileri
- 2- Ticareti yapılabilen kirlenme izinleri (Emisyon ticaret sistemi)

Karbon fiyatlandırma politikalarının her ikisi de piyasa temelli politiklardır. Piyasada iki araç vardır: Fiyat ve miktar. Karbon vergisi, sera gazı salımlarını karbon eşdeğeri (diğer sera gazlarının salımları da karbon salımı cinsinden ifade ederek) olarak hesaplayarak vergilendirir ve fiyatı baştan belirler. Karbon vergisi uygulamasında sera gazı salım miktarı piyasa tarafından belirlenir. Emisyon Ticaret Sistemi (ETS) ise, sera gazı salım miktarının ne kadar olması gerektiğine, bir diğer deyişle kirlilik miktarına karar verir ve fiyat piyasa tarafından belirlenir. Teoride her iki karbon fiyatlandırma politikalarının aynı etkinlikte olduğu savunulsa da⁵ birbirleri ile karşılaştırıldığında her ikisinin de güçlü ve zayıf yönleri vardır. Karbon vergisi, fiyatı baştan belirlediği için fiyat dalgalanmalarını engellemektedir. ETS de kirlilik miktarının ne kadar olacağına karar verdiği için belirli bir sera gazı azaltımını garantileyebilmektedir.

Sera gazı salımlarının azaltılmasını sağlamak için karbon fiyatlandırma politikaları dışında aralarında regülasyonların da olduğu başka düzenlemeler mevcuttur. Karbon fiyatlandırma politikalarının özellikle regülasyonlar ile karşılaştırıldığında üstün tarafları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

⁴ Harari, Y.N. 2018. *21. Yüzyıl İçin 21 Ders*, çeviri: S. Sıral. Kolektif Kitap, İstanbul, 1. Baskı

⁵ Weitzman, M.L. 1974. Prices vs. quantities. *The Review of Economic Studies*, 41(4), 477-491.

- 1- Karbon fiyatlandırma politikalarının amaçları dışsal maliyetleri içselleştirip, davranışsal değişiklik yaratarak çevreye daha az ya da hiç zarar vermeyen üretim ve tüketim kalıplarını teşvik etmektir.
- 2- Aynı zamanda gelir sağlama kapasitesine sahiptirler. Özellikle karbon vergisi, daha önce vergilendirilmeyen ve dışsal maliyete neden olan aktiviteleri vergilendirildiği için bütçeye ek gelir sağlar. ETS'de ise, eğer kirlilik hakları hükümet tarafından müzayede yöntemi ile satılıyorsa bütçeye ek gelir sağlanır. Firmalar arasında yapılan ticarete ise, daha fazla azaltım yapabilen firma kullanmadığı kirlilik kotasını ihtiyaç içinde olan firmalara satarak ek gelir sağlayabilir.
- 3- Böylece karbon fiyatlandırma politikaları, çevreyi korurken yeşil ekonomik düzene geçişte kullanılmak üzere hem hükümetlere hem de iş dünyasına finansman kaynağı sağlayabilirler.

Karbon fiyatlandırma politikaları, ekonomistler tarafından maliyet etkin oldukları için hararetle savunulur. Bu fiyatlandırma politikalarının maliyet etkin olmasının nedeni, kirleticilerin sera gazı salımlarını azaltırken farklı alternatifler arasında maliyet-fayda analizi yaparak en az maliyetli olan alternatifi seçmeleridir. Diğer taraftan, karbon fiyatlandırma politikaları bütün bu üstün yanlarına rağmen dünya genelinde yeterince yaygın olarak uygulanmamaktadır. 2021 yılında karbon fiyatlandırma politikaları tarafından regüle edilen küresel sera gazı salımlarının oranı ancak yüzde 21,5'tir.⁶ Karbon vergisinin uygulama alanı 2019 yılı itibari ile eyaletler dahil 29 ülke ile sınırlıdır⁷ ve 26,1 dolar olarak hesaplanan vergi ortalaması, Paris Anlaşması hedeflerine ulaşmak için 2020 yılına kadar ton başına uygulamasını gereken 40-80 doların altında gerçekleşmiştir.⁸ Yine Paris Anlaşması'nın hedeflerine ulaşmak için 2020 yılından sonra ve 2030 yılına kadar karbon salımlarının ton başına 50-100 dolar arasında vergilendirilmesi gerektiği tartışılmaktadır.⁹

Karbon fiyatlandırma politikalarından karbon vergisinin çok az sayıda ülkede uygulanmasının nedeni, bu vergiye toplum tarafından verilen desteğin düşük olmasıdır. Demokratik ülkelerde toplumun fiyatlandırma politikalarına verdiği destek bu politikaların kaderini belirleyebilmektedir. Hükümetler, kendi siyasi geleceklerini düşündükleri için bir sonraki seçimleri de kazanabilmek için toplum tarafından desteklenmeyen fiyatlandırma politikalarını hayata geçirmekte isteksiz davranabilirler.⁶ Fiyatlandırma politikaların toplumsal kabul edilebilirliği bu politikaların politikacılar tarafından da benimsenmesini önemli ölçüde etkilemektedir. Söz konusu bu ilişkinin uygulamada örneklerine rastlanmıştır. Çevre sorunları ile mücadele etmek için çeşitli ülkelerde önerilen karbon vergileri de dahil fiyatlandırma politikaları, bu ülkelerde yapılan referandumlarda toplum tarafından reddedilmiştir. Bu örneklerden bazıları aşağıdaki gibi sayılabilir:

⁶ World Bank. 2021. *States and Trends of Carbon Pricing*, <http://hdl.handle.net/10986/35620>. Erişim tarihi: 20.10.2021.

⁷ Umit, R. ve Schaffer, L.M. 2020. Attitudes towards carbon taxes across Europe: The role of perceived uncertainty and self-interest. *Energy Policy*, 140.

⁸ Steenkamp, L.A. 2021. A classification framework for carbon tax revenue use. *Climate Policy*, 21(7), 897-911.

⁹ A.g.e.

- 1- New York ve Edinburgh'ta trafik sıkışıklığı ile mücadele etmek için önerilen fiyatlandırma politikaları yapılan referandumlarda reddedildi.
- 2- Fransızlar, 2010 yılında karbon vergisi teklifini reddetti.
- 3- Amerika Birleşik Devletleri'nin Washington eyaletinde 2016 ve 2018 yıllarında karbon vergisi önerisi iki defa reddedildi.
- 4- İsviçre'de farklı tarihlerde fosil yakıtlar üzerine vergi konulması önerisi reddedildi.
- 5- Son olarak Fransa'da iklim değişikliği ile mücadele için akaryakıt vergilerinin artırılması planına ülke çapında "Sarı Yelekliler" tarafından yapılan şiddetli protestolar ile karşı çıkılması nedeniyle bu plan hükümet tarafından askıya alındı.

Karbon fiyatlandırma politikalarına, özellikle karbon vergisine toplumun verdiği desteğin ve vergi miktarlarının düşük olmasının çeşitli nedenleri var. Bu nedenler, aşağıda yer almaktadır:

- 1- Karbon vergisi, bir tür tüketim vergisidir ve diğer bütün tüketim vergileri gibi gerileyici yapıya sahiptir. Bunun anlamı, vergi yükünün düşük gelirliler hane halkı üzerinde daha fazla hissedilmesi hakkaniyet tartışmasına yol açmasıdır. Vergi yükünün toplumda adil olmayan dağılımı vergi önünde bir engeldir.
- 2- Enerjiyi yoğun olarak kullanan sektörler, karbon vergisinden daha fazla etkilenecektir. Karbon vergisinin dünya genelinde uygulanması yaygın hale gelmedikçe bu vergiyi uygulamayan ülkeler rekabette geçici bir üstünlük elde edebilir. İş dünyasının bu üstünlüğü kaybetmemek için vergiye karşı alacağı tavır ve lobi hareketleri hükümetlerin bu vergiyi uygulamakta isteksiz davranmasına neden olmaktadır. Neticede iş dünyasının hükümetlere verdiği destek hükümetlerin siyasi kaderini belirleyebilmekte.
- 3- Toplumda fiyatlandırma politikalarına karşı var olan ön yargılar ve vergi gelirlerinin kullanımına dair hükümetlere olan güven sorunu da verginin toplum tarafından desteklenmesini önlemekte ve bu durum hükümetlerin vergiye karşı temkinli yaklaşımlarına neden olmaktadır.
- 4- Çevre sorunlarına dair toplumun sahip olduğu asimetric bilgi, karbon fiyatlandırma politikalarının konuluş amacına toplumun şüpheli yaklaşmasına neden olmaktadır. Hükümetler, çevre sorunları ile mücadelede hangi politikaların etkin olacağını bilirken, toplum bu politikalardan ve etkinliklerinden haberdar olmayabilir. Bu nedenle toplum, hükümetlerin ek gelire ihtiyacı olduğunu ve çevre sorunlarını bahane ederek fiyatlandırma politikalarını uygulandığını düşünebilir.

Türkiye'de de karbon vergisine karşı bir direnç vardır ve iklim politikaları içinde en az tercih edilen politikadır. Gevrek ve Uyduranoglu,¹⁰ yaptıkları çalışmada Türkiye halkına iklim değişikliği ile mücadele uygulanacak politikalardan hangisini tercih ettikleri sormuşlardır. Bu politikalar aşağıdaki gibidir:

- 1- Vergilerin konulması.
- 2- Çevre bilincinin artırılması için kampanyaların düzenlenmesi.

¹⁰ Gevrek, Z.E. ve Uyduranoglu, A. 2015. Public preferences for carbon tax attributes. *Ecological Economics*, 118, 186-197.

- 3- Regülasyonların uygulanması.
- 4- Çevre dostu projeler için teşvik sağlanması.
- 5- Eğitim müfredatına çevre sorunlarının dahil edilmesi.

Toplumun vergilere verdiği destek sadece yüzde 10 civarındadır. Düşük desteğin çok farklı nedenleri olabilir; hükümetlere duyulan güven ve tüketim vergilerinin zaten yeterince yüksek olması bu nedenlerden bazıları olabilir. Türkiye’de tüketim vergilerinden sağlanan gelirler, toplam vergi gelirlerinin %43’e karşılık gelirken bu oranın OECD ülkelerindeki ortalaması %32’dir.¹¹ Bu nedenle, karbon vergisine verilen desteği olumlu ve olumsuz etkileyen faktörlerin tespiti çok önemlidir ve bulgulara göre hükümetler karbon vergisine verilen desteğin artırılması için politika geliştirebilirler. Uyduranoglu ve Ozturk¹² tarafından yapılan çalışma, Türkiye’de karbon vergisine verilen desteği olumlu ve olumsuz etkileyen faktörleri incelemiş ve aşağıda yer alan bulguları tespit etmiştir:

- 1- Rekabete ilişkin kaygılar ve karbon vergisinin gerileyici yapısı, vergiye verilen desteği olumsuz etkilemektedir.
- 2- İklim değişikliğinin sorun olarak algılanması desteği olumlu etkilemektedir.
- 3- Türkiye’nin iklim değişikliği ile mücadelede uluslararası çabaya destek vermesi gerektiğinin düşünülmesi desteği olumlu etkilemektedir.
- 4- Karbon vergisinin iklim değişikliği ile mücadelede etkin bir politika aracı olduğunun düşünülmesi desteği olumlu etkilemektedir.
- 5- Diğer ülkelerde de karbon vergisinin uygulanması verilen desteği olumlu etkilemektedir.

Özellikle Paris Anlaşması ve Avrupa Birliği Yeşil Mutabakatı’nın hedeflerine ulaşmak için sera gazı salımlarının kontrol altına alınarak azaltılmasında karbon fiyatlandırma politikalarının oynayacağı rolün çok önemli ve vazgeçilemez olduğu düşünüldüğünde politika yapıcılarının bu fiyatlandırma politikalarını daha yaygın olarak uygulaması gerekir. Türkiye’nin Paris Anlaşması’nı onaylaması ve Avrupa Yeşil Mutabakatı sonucu ihracatta sürdürülebilirliğini sağlaması gerektiğinden, karbon fiyatlandırma politikalarının Türkiye’de de uygulanması kaçınılmaz olacaktır. Türkiye, ETS’yi uygulamak için hazırlıklarını sürdürmektedir. Ancak karbon vergisi de ETS tarafından regüle edilemeyen kirlilik kaynaklarını regüle etmek için uygulanması gereken karbon fiyatlandırma politikasıdır. Bu iki politika birbirinin alternatifi olarak düşünülmemeli ve her ikisi birlikte uygulanmalıdır. Yapılan çalışmalar karbon fiyatlandırma politikalarına toplumun verdiği desteğin artırılması gerektiğini göstermekte. Bu nedenle, Türkiye’de karbon fiyatlandırma politikalarına verilen desteğin artırılması için neler yapılabilir sorusu önemli bir sorudur. Söz konusu desteğin artırılması için aşağıda bazı politika önerileri yer almaktadır:

¹¹ <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-turkey.pdf>. Erişim tarihi: 10.10.2021.

¹² Uyduranoglu, A. ve Ozturk, S.S. 2020. Public support for carbon taxation in Turkey: Drivers and barriers. *Climate Policy*, 20(9), 1175-1191.

- 1- Karbon fiyatlandırmasının mutlaka ilk olarak pilot olarak uygulaması bu politikanın sağlayacağı faydanın toplum tarafından tecrübe edilmesine neden olacak.
- 2- Karbon fiyatlandırma politikasından elde edilen gelir, özellikle çevre dostu projelere finansman kaynağı olarak kullanılmalıdır. Böylece toplumun vergi gelirlerinin kullanımına dair sahip olduğu önyargının önüne geçilir.
- 3- Verginin gerileyici yapısını hafifletmek için verginin basamaklar halinde uygulanması ve zorunlu tüketimi, yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen elektriğin toplam elektrik üretimi içinki payı yüksek bir orana ulaşıncaya kadar vergiden muaf tutulabilir.
- 4- Verginin düşük orandan başlayıp, zaman içinde artırılması rekabetin olumsuz etkilenmesini önler. Bu zaman sürecinde yine yenilebilir enerjiden üretilen elektriğin payı artacaktır.
- 5- İklim değişikliği konusunda bütün iletişim kanallarını kullanarak toplumun bu konuda bilinçlendirilmesi, bu sorunun kaynağının ekonomik aktiviteler olduğunun toplum tarafından anlaşılmasına neden olacaktır. Asimetrik bilgi ile mücadele karbon fiyatlandırma politikalarına verilen desteği artıracaktır.

Türkiye'nin toplam sera gazı salımları, 1990 ve 2017 yılları arasında yüzde 140,1 oranında artmış ve Türkiye dünyanın en büyük 20 kirleticisi arasında yer almıştır.¹³ Paris Anlaşması ve Avrupa Birliği Yeşil Mutabakatı, Türkiye'nin iklim politikalarını yeniden gözden geçirmesi ve sera gazı salımlarının artışına bir sınır getirilmesi için fırsattır. Sera gazı salımlarının artışları ile etkin bir şekilde mücadele edebilmek için karbon fiyatlandırma politikaları esastır. Her ne kadar bu politikalar, kısa dönemde ekonomiyi olumsuz etkileseler de orta ve uzun vadede her şeyden önce Türkiye'nin çevresel risklere daha dayanıklı bir ekonomiye ve daha sürdürülebilir hayata sahip olmasını sağlayacaktır. İklim riskini dikkate alan enerji politikaları, dışa olan bağımlılığı da azaltacaktır.

¹³ Türk İstatistik Kurumu. 2020. Sera gazı emisyonları istatistiği, 1990-2017. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1019. Erişim tarihi: 18.10.2021.

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**
DERNEĞİ TÜRKİYE TEMSİLCİLİĞİ